

Міністерство внутрішніх справ України
Харківський національний університет внутрішніх справ

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією О. М. Бандурки, О. П. Гетманець

Видання друге, доповнено і перероблено

Харків – 2015

УДК 347.73
ББК 67.9 (4 УКР) 302я73
Ф 59

Ухвалено до друку вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ. Протокол № 4 від 24.04.2015 р.

Рецензенти:

А. О. Монаєнко, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України, проєктор з наукової роботи Класичного приватного університету (м. Запоріжжя); **В. Д. Чернадчук**, д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи Національного банку України» (м. Суми); **А. Т. Комзюк**, д-р юрид. наук, проф., заступник начальника – декан факультету права, економіки, психології та інформаційних технологій навчально-наукового інститут заочного та дистанційного навчання Харківського національного університету внутрішніх справ

Авторський колектив:

О. М. Бандурка, д-р юрид. наук, проф., академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України – розділ 1 (1.4); **О. П. Гетманець**, д-р юрид. наук, проф. – розділи 1 (1.1–1.3), 2, 6, 7, 10; **Ю. М. Жорнокуй**, канд. юрид. наук, доц. – розділ 15 (15.1, 15.4 у співавт. з О. М. Шуміло, 15.5); **О. В. Кашкарьова**, канд. юрид. наук, доц. – розділ 14 (14.1–14.3); **І. В. Кирєєва**, канд. юрид. наук, доц. – розділ 8 (8.1; 8.3; 8.4); **Т. В. Колеснік**, канд. юрид. наук, доц. – розділ 14 (14.4–14.5); **Л. В. Міщенко**, канд. юрид. наук – розділ 9; **М. І. Налигач**, магістр права – розділ 1 (1.5); **О. С. Огій**, канд. юрид. наук – розділ 12 (12.5); **О. Ю. Синявська**, д-р юрид. наук, проф. – розділ 8 (8.2); **Т. В. Сараскіна**, канд. юрид. наук – розділ 3; **І. В. Солошкіна**, д-р юрид. наук – розділ 13; **М. О. Тучак**, канд. юрид. наук, доц. – розділ 5 (5.5); **Л. В. Фалько**, викладач – розділи 11, 12 (12.1–12.4); Г. Ф. Фомін, канд. юрид. наук, доц. – розділ 15 (15.2–15.3), розділ 16; **А. М. Чорна**, канд. юрид. наук, доц. – розділи 4, 5 (5.1–5.4); **О. М. Шуміло**, канд. юрид. наук, доц. – розділ 15 (15.4 у співавт. з Ю. М. Жорнокуєм).

Міністерство внутрішніх справ України
Харківський національний університет внутрішніх справ

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією О. М. Бандурки, О. П. Гетманець

Видання друге, доповнено і перероблено

Харків – 2015

УДК 347.73
ББК 67.9 (4 УКР) 302я73
Ф 59

Ухвалено до друку вченою радою Харківського національного університету
внутрішніх справ. Протокол № ___ від ___ 2015 р.

Рецензенти:

А. О. Монаснко, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету (м. Запоріжжя);
В. Д. Чернадчук, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи Національного банку України» (м. Суми);
А. Т. Комзюк, доктор юридичних наук, професор, заступник начальника – декан факультету права, економіки, психології та інформаційних технологій навчально-наукового інститут заочного та дистанційного навчання Харківського національного університету внутрішніх справ

Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та
Ф 59 О. П. Гетманець ; Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші. – Х. : Екограф, 2015 – 500 с.

ISBN 978-966-7655-70-9

У другому виданні підручника розглядаються фінансово-правові інститути та категорії, які відповідно до чинного законодавства реалізуються в сучасних умовах розвитку господарських відносин в Україні. Зміст підручника порівняно з першим виданням перероблено, суттєво оновлено і допрацьовано розглядом нових правових питань, які актуальні у дослідженні сучасного стану фінансової системи України.

Рекомендовано для студентів вищих навчальних закладів за спеціальностями «Правознавство» та «Правоохоронна діяльність», працівників правоохоронних органів, слухачів магістратури, аспірантів, викладачів та практичних працівників, а також всім, хто цікавиться питаннями фінансового права в Україні.

УДК 347.73
ББК 67.9 (4 УКР) 302я73

ISBN 978-966-7655-70-9

©Бандурка О.М., Гетманець О.П., 2015

Зміст

Передмова	8
Розділ 1. ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	11
1.1. Поняття, ознаки та функції фінансів. Публічні та приватні фінанси	11
1.2. Зміст та елементи фінансової системи держави	16
1.3. Принципи, напрями та методи фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування	22
1.4. Органи управління державними фінансами	27
1.5. Правові основи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування	31
Розділ 2. ФІНАНСОВЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА	42
2.1. Предмет і метод фінансового права	42
2.2. Система фінансового права і її місце в системі права України	46
2.3. Джерела фінансового права	49
Розділ 3. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ	57
3.1. Поняття, види та характеристика фінансово-правових норм	57
3.2. Особливості фінансових правовідносин	62
3.3. Суб'єкти фінансових правовідносин	65
Розділ 4. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ	67
4.1. Поняття, принципи та завдання фінансового контролю	67
4.2. Види фінансового контролю	70
4.3. Методи фінансового контролю	73
4.4. Система органів державного фінансового контролю. Органи державного фінансового контролю загальної та спеціальної компетенції	79

4.4.1. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю загальної компетенції	80
4.4.2. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю спеціальної компетенції	82
Розділ 5. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА	98
5.1. Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності	98
5.2. Ознаки фінансово-правової відповідальності	114
5.3. Поняття і склад фінансових правопорушень. Ознаки порушення фінансового законодавства	116
5.4. Фінансові санкції	124
5.5. Адміністративна відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за порушення вимог і зобов'язань у фінансовій сфері	129
Розділ 6. БЮДЖЕТНЕ ПРАВО ЯК ПІДГАЛУЗЬ ФІНАНСОВОГО ПРАВА	147
6.1. Предмет та метод бюджетного права	147
6.2. Принципи бюджетного права	153
6.3. Особливості бюджетно-правових відносин та характеристика норм бюджетного права	158
6.4. Система та джерела бюджетного права	168
6.5. Бюджетні повноваження як правовий інститут	176
6.6. Бюджетні повноваження держави та органів місцевого самоврядування	181
Розділ 7. ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТУ. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ	189
7.1. Бюджет як правова категорія	189
7.2. Склад та принципи бюджетної системи України	197
7.3. Бюджетна класифікація та її склад	201
Розділ 8. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС	211
8.1. Бюджетний процес і принципи його здійснення. Стадії бюджетного процесу	211

8.2. Учасники бюджетного процесу	215
8.3. Державний бюджет України: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність	222
8.4. Місцеві бюджети: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність	229
Розділ 9. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН.....	237
9.1. Поняття міжбюджетних відносин	237
9.2. Розмежування видатків між бюджетами. Розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів	241
9.3. Поняття та види міжбюджетних трансфертів. Дотації вирівнювання. Субвенції. Кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Дотації	246
Розділ 10. БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА	256
10.1. Сутність та завдання бюджетного контролю	256
10.2. Види, форми та методи бюджетного контролю	258
10.3. Правове регулювання повноважень суб'єктів бюджетного контролю	266
10. 4. Поняття та види порушень бюджетного законодавства ...	275
10.5. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства	279
Розділ 11. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА МІСЦЕВИХ ДОХОДІВ.....	287
11.1. Поняття та система публічних доходів	287
11.2. Класифікація публічних та місцевих доходів	292
11.3. Податкові платежі як джерела доходів державного та місцевих бюджетів. Система оподаткування в Україні	297
11.4. Неподаткові доходи держави та органів місцевого самоврядування	305
11.5. Порядок управління, обліку та контролю публічних доходів	308

Розділ 12. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ВИДАТКІВ	312
12.1. Поняття та класифікація державних і місцевих видатків	312
12.2. Поняття, види та принципи фінансування державних і місцевих видатків	317
12.3. Правовий порядок кошторисно-бюджетного фінансування	322
12.4. Правовий порядок програмно-цільового фінансування	326
12.5. Правовий режим фінансування окремих галузей господарства	328
Розділ 13. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ І ДЕРЖАВНОГО БОРГУ	336
13.1. Поняття кредитування. Місце та особливості державного кредиту. Співвідношення державного кредиту із системою державних доходів	336
13.2. Форми державного кредиту та підстави їх класифікації. Правове регулювання внутрішніх державних і місцевих позик	340
13.3. Поняття та види державного боргу	346
13.4. Правові засоби управління державним та муніципальним боргом	349
Розділ 14. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ	352
14.1. Зміст правового регулювання страхування	352
14.2. Поняття, види і форми публічного страхування	360
14.4. Правове регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування	376
14.5. Правове регулювання обов'язкового державного пенсійного страхування	381
Розділ 15. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ ТА БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	409
15.1. Банківська система України	409

15.2. Банківське право як підгалузь фінансового права (проблемні питання)	417
15.3. Правовий статус Національного банку України. Функції Національного банку України, що пов'язані з фінансово-правовим регулюванням	422
15.4. Правове становище комерційних банків в Україні	425
15.5. Види банківських послуг	434
Розділ 16. ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОШОВОГО ОБІГУ	438
16.1. Грошова система України	438
16.2. Правове регулювання готівкового обігу	442
16.3. Правове регулювання та форми безготівкових розрахунків	445
16.4. Валютне регулювання в Україні	455
16.5. Відповідальність за порушення валютного законодавства	462
Післямова	467
Глосарій	468
Література	482

Передмова

Фінансове право як навчальна дисципліна містить сукупність необхідних знань з діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних службовців та інших, дозволених державою, публічних утворень у фінансових відносинах. Фінансова діяльність усіх вказаних суб'єктів при певних умовах підкоряється вимогам законодавства, а саме це діяльність громадян, юридичних осіб, держави, тобто всіх зацікавлених у стабільній, упорядкованій і ефективній роботі державних установ. Значення фінансів для забезпечення державної діяльності з надання суспільних послуг постійно зростає. Держава розробляє та затверджує велику кількість законів, підзаконних нормативних актів, які містять правові норми (правила поведінки), регулюючи відносини, які складаються у процесі фінансової діяльності. Отже, фінансові правовідносини є предметом фінансового права.

У системі права фінансове право займає особливе місце. Правовідносини, які є предметом фінансового права, характеризуються специфічним об'єктом, власними суб'єктами із притаманними правами та обов'язками, взаємозв'язками і змістом. Об'єкт фінансових правовідносин – відносини з приводу формування, розподілу, використання та контролю державних фондів, які складаються переважно на стадії розподілу процесу відтворення і мають самостійний характер. Головний суб'єкт, який зацікавлений та зобов'язаний формувати, розподіляти, використовувати фінансові ресурси, – це держава.

Своєрідне місце серед суб'єктів фінансових правовідносин займають органи місцевого самоврядування, які в сучасних умовах господарювання разом із виконанням державних завдань і функцій забезпечують регіональні інтереси у фінансовій сфері. Зв'язок суб'єктів з приводу регулювання фінансів здійснюється відповідними правовими засобами. Об'єкт і суб'єкт правовідносин – категорії, які традиційно використовують правові науки для визначення сутності правовідносин, і їх особливості характеризують фінансове право як галузь права.

У сучасному українському суспільстві фінансові правовідносини постійно розвиваються на підставі зміни матеріальних відносин та змінювання політичних умов. Панування в минулому загальнонародної, а по суті, державної форми власності розширяло сферу фінансових правовідносин до державного регулювання всіма елементами фінан-

сової системи. При цьому самі інститути фінансової системи було зву-жено. Наприклад, страхові правовідносини обмежувалися формами тільки державного страхування; банківського кредитування, як і са-мих комерційних банків, не існувало; місцеві бюджети не мали фінан-сової самостійності. Приклади можливо навести ще, але суть єдина – об'єктом фінансових правовідносин були фінанси, які знаходилися у власності держави, а інших не існувало. Роздержавлення власності змінило правову форму господарських зв'язків і роль у них держави.

Фінансове право вивчає державні фінанси, але зміни в матеріаль-них відносинах породили зміни в сутності інститутів фінансової систе-ми. З одного боку, вони звузилися до суто державних там, де з'яви-лися нові, альтернативні за організаційно-правовою формою діяльності суб'єкти, а з іншого – сама фінансова діяльність держави отримала нове більш широке коло відносин, пов'язаних з різними новими повно-важеннями державних суб'єктів та різноманітними господарчо-право-вими зв'язками. Наприклад, інститут міжбюджетних відносин. Систе-ми фінансових правовідносин постійно розвиваються. Усі ці обставини змусили по-новому розглянути курс фінансового права, визначити та проаналізувати категоріальний апарат фінансового права, означити но-ві інститути та положення.

Підручник «Фінансове право» містить сучасний категорійний апа-рат і тлумачення правових норм, які регулюють відносини в бюджет-ній сфері, податковій, у сфері державних та місцевих доходів і видат-ків, державних позабюджетних цільових публічних фондів, фінансового контролю, державного кредиту, державного боргу, грошового обігу та валютних розрахунків.

Курс фінансового права складається з п'яти модулів, які містять традиційні положення фінансового права, розглянуті відповідно до змін у суспільстві, і нові, такі як фінансові правопорушення та фінансова відповідальність тощо. Вивчення фінансового права базується на знанні не тільки іноді складних правових інститутів, а й фінансового законодавства, яке постійно змінюється та доповнюється. Основні по-ложення фінансового права мають практичне значення, і тому кожен юрист, економіст повинен вільно орієнтуватися в засобах формування та витрачання державних доходів і витрат, знати права та обов'язки учасників бюджетної, податкової, банківської діяльності, а також вміти надавати професійну допомогу і здійснювати захист інтересів держа-

ви та учасників фінансово-господарської діяльності. Працівник правоохоронних органів повинен знати фінансове право для того, щоб контролювати дотримання фінансового законодавства, надавати правову допомогу і притягати до відповідальності у випадку виявлення фінансових порушень та злочинів.

При вивченні дисципліни необхідно засвоїти, що фінансова діяльність відбувається різними засобами, які знаходяться в розпорядженні суб'єктів фінансових відносин, і це ускладнює розуміння їх повноважень та стосунків. Фінансове право – складна наука, яка містить різноманітні організаційно-правові форми фінансової діяльності і потребує наполегливої роботи з боку студентів. Отже, завдання підручника «Фінансове право» – надати допомогу всім бажаючим отримати необхідні знання зі складних фінансових правовідносин.

Підручник написаний викладачами Харківського національного університету внутрішніх справ (кафедра правового забезпечення господарської діяльності; навчально-науковий інститут заочного та дистанційного навчання) і Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна (кафедра державно-правових дисциплін). Автори: О. М. Бандурка, д-р юрид. наук, проф., академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України – вступ, розділ 1 (1.2 – 1.4); О. П. Гетманець, д-р юрид. наук, проф. – загальна редакція, розділи 1 (1.1), 2, 6, 7, 10; Ю. М. Жорнокуй, канд. юрид. наук, доц. – розділ 15, (15.1), 15.4 у співавт. з О. М. Шуміло); 15.5; О. В. Кашкарьова, канд. юрид. наук, доц. – розділ 14 (14.1 – 14.3); І. В. Кирєєва, канд. юрид. наук, доц. – розділ 8 (8.1; 8.3; 8.4); Т. В. Колеснік, канд. юрид. наук, доц. – розділ 14 (14.4 і 14.5); Л. В. Міщенко канд. юрид. наук, ст. викладач – розділ 9; М. І. Налигач, магістр права, ст. лаборант – розділ 1 (1.5); О. С. Огій, канд. юрид. наук, ст. викладач – розділ 12 (12.5); О. Ю. Синявська, д-р юрид. наук, проф. – розділ 8 (8.2); Т. В. Сараскіна, канд. юрид. наук, – розділ 3; І. В. Солошкіна, д-р юрид. наук – розділ 13; М. О. Тучак, канд. юрид. наук, доц. – розділ 5 (5.5); Л. В. Фалько, викладач – розділи 11, 12 (12.1–12.4); Г. Ф. Фомін, канд. юрид. наук, доц. – розділ 15 (15.2; 15.3), розділ 16; А. М. Чорна, канд. юрид. наук, доц. – розділи 4, 5 (5.1–5.4); О. М. Шуміло, канд. юрид. наук, доц. – розділ 15 (15.4 у співавт. з Ю. М. Жорнокуєм).

Розділ 1

ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

- 1.1. Поняття, ознаки та функції фінансів. Публічні та приватні фінанси.
- 1.2. Зміст та елементи фінансової системи держави.
- 1.3. Принципи, напрями та методи фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування.
- 1.4. Органи управління державними фінансами.
- 1.5. Правові основи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

1.1. Поняття, ознаки та функції фінансів. Публічні та приватні фінанси

Фінансове право охоплює велике коло специфічних суспільних відносин, які складаються у процесі фінансової діяльності держави в особі її уповноважених органів та органів місцевого самоврядування. Конституційний обов'язок держави позначається в тому, що вона виконує різноманітні функції у суспільстві: політичну, економічну, соціальну, культурно-виховну, екологічну, охорони правопорядку, фінансового контролю, міжнародну та інші. Для виконання перед суспільством своїх обов'язків та завдань держава визначає відповідним суб'єктам права і обов'язки, завдання та функції. У межах встановлених повноважень компетентні державні органи влади, органи місцевого самоврядування, посадовці здійснюють діяльність у фінансовій сфері. Державна діяльність, що є предметом фінансово-правового дослідження, має одну спільну ознаку – це фінанси. Виникнення фінансів відбувалось в умовах переходу від натурального господарства до регулярного товарно-грошового обміну і було тісно пов'язане з розвитком держави і його потреб у ресурсах.

Однією з головних ознак фінансів є їх грошова форма, яка відображає фінансові відносини через реальний рух грошових коштів. Реальний рух грошових коштів відбувається на другій і третій стадіях відтворювального процесу – в розподілі і обміні.

Умовою функціонування фінансів є наявність грошей, а причиною появи фінансів служить потреба суб'єктів господарювання і держави в ресурсах, що забезпечують їх діяльність.

Фінанси незамінні тому, що дозволяють використовувати результати виробництва у споживанні та забезпечувати у сфері господарювання задоволення постійно змінних відтворювальних потреб. Це відбувається за допомогою формування грошових фондів цільового призначення. Розвиток суспільних потреб приводить до зміни складу і структури грошових (фінансових) фондів, які формують, використовують та якими розпоряджаються суб'єкти господарювання.

За допомогою державних фінансів відбувається регулювання масштабів суспільного виробництва в галузевому і територіальному аспектах, захист навколишнього середовища і задоволення інших суспільних потреб.

Фінанси об'єктивно необхідні, оскільки обумовлені потребами суспільного розвитку. Держава може, враховуючи об'єктивну необхідність фінансових відносин, розробляти різні форми їх використання: вводити або відміняти різні види платежів, змінювати форми використання фінансових ресурсів і т. д. Держава не може створювати те, що об'єктивно не підготовлене ходом суспільного розвитку. Вона встановлює тільки форми прояву об'єктивно назрілих економічних відносин за допомогою права.

Отже, **фінанси** – це система економічних відносин, які пов'язані з формуванням, утворенням, розподілом (перерозподілом) і використанням фінансових ресурсів.

Суб'єктами фінансових відносин виступають: держава в особі уповноважених органів влади і управління, що діють у різних сферах матеріального виробництва, підприємства і установи різних організаційно-правових форм діяльності, органи місцевого самоврядування, громадські організації, суспільні утворення, громадяни і населення країни. Взаємодія суб'єктів фінансових відносин здійснюється при формуванні, розподілі, використанні матеріальних благ у процесі відтворення і проявляється в основному через рух відповідної грошової маси від низових ланок виробництва до центру і навпаки. Для управління цими відносинами держава створює відповідну правову базу.

Розглядаючи фінанси як одну із економічних категорій, пов'язану з іншими економічними категоріями, такими як гроші, вартість, доходи, прибуток, собівартість та інші, необхідно визначити два важливих положення.

По-перше, фінансові відношення не тотожні грошовим відношенням, які є значно вужчим поняттям. Фінансові відношення – це значно ширше поняття, оскільки вони використовують гроші як інструмент формування відносин держави, її територіальних підрозділів, підприємств, організацій та населення у фінансових сферах.

Гроші – це загальний еквівалент вартості товарів та послуг, а **фінанси** – економічний елемент розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту та національного доходу.

По-друге, матеріальним носієм фінансових відносин виступають фінансові ресурси. Приналежність фінансових ресурсів конкретному суб'єкту господарювання та державі дає можливість розмежувати їх від грошей населення, наприклад, між фінансами підприємства та заробітною платою¹.

Фінансові ресурси країни охоплюють публічні та приватні фінанси.

Публічні фінансові ресурси – це фінансові ресурси, які є в розпорядженні органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та використовуються для забезпечення відтворення суспільних потреб країни в цілому або її регіонів.

Приватні фінансові ресурси, на відміну від публічних, використовуються для задоволення потреб приватних установ, фізичних осіб – підприємців, громадян.

Потенційно фінансові ресурси формуються на стадії матеріального виробництва, коли створюються нові матеріальні блага. Реальне ж формування фінансових ресурсів відбувалося на стадії розподілу, коли товари реалізуються і в складі виручки утворюються конкретні економічні форми реалізованої вартості, наприклад, прибуток, дохід.

Використання фінансових ресурсів здійснюється через грошові фонди спеціального цільового призначення, але може бути і не фондова форма їх використання. **Фонди коштів** – це важлива складова частина загальної системи економічних відносин, що мають матеріальний вигляд і функціонують у господарстві для концентрації ресурсів на основних напрямках розвитку суспільного виробництва, для задоволення потреб держави та особистості, для розвитку виробництв. Наприклад, фонд споживання або бюджетні фонди.

¹ Фінанси : учебник / под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 450 с.

Розгляд фінансових ресурсів в якості матеріальних носіїв фінансових відносин дозволяє виділити фінанси із сукупності категорій, що діють у вартісному розподілі. Жодна з них, окрім фінансів, не характеризується таким матеріальним носієм. Таким чином, важливою специфічною ознакою фінансів є те, що фінансові відношення завжди пов'язані з формуванням грошових фондів та накопичень, що мають матеріальну форму. Ця ознака притаманна для будь-яких фінансових відносин у будь-яких суспільних господарствах, де вони функціонують. При цьому форми і методи використання фінансових ресурсів змінюються залежно від змін соціальної природи суспільства.

Централізовані фонди коштів відображають відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням грошових фондів, які знаходяться в розпорядженні держави як суб'єкта публічної влади. За рахунок цих фондів фінансуються видатки держави на управління, судову та правоохоронну діяльність, соціальний захист населення, міжнародну діяльність, капітальне будівництво, інвестиційну діяльність та інші галузі.

Децентралізовані фонди коштів утворюються в усіх галузях господарства, підприємствах, установах, організаціях, тобто в окремих суб'єктах господарювання за рахунок власних прибутків. Наприклад, відсотки на депозитні кошти юридичної особи.

Вчені, юристи, економісти, фінансисти розглядають фундаментальні відмінності між державними, публічними та приватними фінансами.

Державні фінанси – це грошові відносини з приводу розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту та частини національного багатства, пов'язані з формуванням фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні держави та її суб'єктів і які використовуються на витрати з розширення виробництва, задоволення соціально-культурних потреб суспільства, потреб оборони і управління та інші. Отже, **державні фінанси** – це система грошових відносин, яка виникає разом з державою і нерозривно пов'язана з її існуванням. Стан приватних фінансів залежить від законів ринкової економіки. Приватні особи не можуть у примусовому порядку забезпечити власні доходи і, відповідно, можуть виявитися неспроможними виконати власні зобов'язання².

² Годме П. М. Фінансове право / П. М. Годме. – М. : Прогрес, 1978. – С. 41.

Публічні фінанси – це система суспільних відносин з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для задоволення матеріальних потреб держави в цілому, її органів та установ і органів місцевого самоврядування. Існує думка про необхідність заміни у фінансовому праві (як галузі публічного права) категорій «державний інтерес», «державні видатки», «державні фонди» на більш об'ємні категорії «публічний інтерес», «публічні видатки», «публічні фонди» у визначеннях фінансової діяльності держави, предмета фінансового права та грошових фондів, які охоплюються ним³.

Предметом вивчення фінансового права є саме публічні фінанси.

Сутність управління публічними фінансами полягає в тому, що за будь-якого типу економічних відносин держава повинна забезпечувати фінансовими ресурсами загальносуспільні потреби, які неможливо забезпечити через ринкові відносини, і за допомогою правових засобів задовольнити публічні фінансові інтереси, що впливатиме на формування та використання приватних фінансів. Таким чином, фінансове законодавство визначає правові підстави регулювання публічними та приватними фінансами.

Суть фінансів концентровано виражена у виконанні ними *таких функцій*:

1. *Розподільча.*
2. *Контрольна.*
3. *Стимулююча.*

Об'єктами дії *розподільчої функції* фінансів виступає грошова форма вартості валового суспільного продукту і частина національного багатства. На основі даної функції:

- здійснюється заміщення вартості спожитих засобів виробництва і утворення первинних доходів у вигляді прибутку, нарахувань на соціальне страхування, утворення резервних і страхових фондів;
- забезпечуються загальнодержавні потреби, формуються ресурси на утримання і розвиток невиробничої сфери, здійснюється внутрігалузевий, міжгалузевий і міжрегіональний розподіл національного доходу.

При формуванні та регулюванні фінансових ресурсів держава здатна активно впливати на складання оптимальних пропорцій між на-

³ Нечай А. А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права / А. А. Нечай // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 33–39.

громадженням і споживанням, виробничою та невиробничою сферами, підрозділами суспільного виробництва, окремими галузями народного господарства та адміністративно-територіальними утвореннями⁴.

Контрольна функція фінансів виникає з розподільчої і пов'язана з нею. Вона передбачає здійснення перевірки дотримання суб'єктами господарювання порядку акумулювання та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів суспільного призначення та виконання фінансових зобов'язань перед державою. Через фінансове законодавство держава регламентує і регулює процес нарахування, отримання, зміну та відміну платежів у бюджет і позабюджетні фонди, фінансову діяльність усіх суб'єктів господарювання.

Стимулююча функція фінансів спрямована на підвищення ефективності виробництва, на створення достатніх умов для проведення режиму економії, піднесення продуктивності праці і якості продукції. Будь-яке порушення цієї функції негайно підриває економічну і соціальну стабільність суспільства, провокує економічно невиправдане зростання цін, спад виробництва та інфляцію.

1.2. Зміст та елементи фінансової системи держави

У структурі фінансових відносин як цілісної, базової категорії із загальними властивостями присутні декілька взаємопов'язаних ланок (інститутів). Це обумовлено різноманітністю матеріальної і нематеріальної сфери, багатогранністю суспільних та людських потреб. Наявність різноманітних умов господарювання, суб'єктів господарювання, їхніх потреб призводить до різних фінансових зв'язків. Відмінні якості цих зв'язків не заперечують існування загальних рис, що дозволяє поєднати їх в окремі групи згідно з прийнятим критерієм.

Фінансові відносини за своєю природою є розподільчими, і розподіл вартості здійснюється по суб'єктах, що формують необхідні для власної діяльності грошові фонди. Залежно від цілей у суспільному виробництві це може бути: державний орган влади, установа, страхова фірма або державне промислове підприємство. Об'єктивним критерієм класифікації фінансових відносин і є роль суб'єкта у фінансових відносинах. Згідно з цим критерієм складається фінансова система. Кож-

⁴ Фінансово-кредитный словарь : в 3 т. / под ред. В. Ф. Гарбузова. – М. : Финансы и статистика, 1994.

на країна має власну фінансову систему, на складові елементи якої впливають соціальні, економічні, політичні та інші фактори суспільного розвитку.

Фінансова система держави – це сукупність фінансових інститутів, за допомогою яких держава збирає, розподіляє та використовує кошти.

До фінансової системи входять:

1. Державні фінанси:

- Державний бюджет України;
- державні позабюджетні фонди;
- державний кредит.

2. Місцеві фінанси:

- місцеві бюджети;
- місцеві позабюджетні фонди.

3. Фінанси підприємств, установ, організацій.

4. Інші фінанси:

- відносини щодо формування страхових фондів.
- відносини щодо формування кредитних фондів.

Більш детально ланки фінансової системи держави поділяють на наступні структурні категорії:

1. Державні фінанси, які включають наступні ланки:

1) Державний бюджет – це централізований фонд коштів, який складається з фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади в суспільстві протягом бюджетного періоду. У Державному бюджеті концентруються величезні фінансові ресурси. Законом про Державний бюджет України на 2015 рік встановлені доходи у сумі 475.239.544,4 тис. гривень, а видатки у сумі 527.193.946,7 тис. гривень⁵;

2) державні позабюджетні фонди – це специфічна форма перерозподілу і використання фінансових ресурсів, що використовуються для фінансування деяких суспільних потреб і складаються на основі організаційної самостійності установ фондів та їх кошторисів. Позабюджетні фонди гарантують цільове використання ресурсів у

⁵ Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/paran4#n4>.

повному об'ємі їх надходження і своєчасне фінансування найважливіших соціальних заходів.

До державних цільових позабюджетних фондів в Україні належать кошти фондів соціального страхування, які від імені держави формують та використовують відповідні установи – державні фонди. За рахунок коштів цих фондів реалізуються відносини щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування.

До фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування відносяться кошти:

- Пенсійного фонду України;
- Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, який створений відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» (2001 року) і є правонаступником Фонду соціального страхування України;
- Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (Державна служба зайнятості);
- Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності (страхування від нещасного випадку);
- Фонду соціального захисту інвалідів.

При плануванні Державного бюджету України на 2015 рік Уряд розглядав питання про об'єднання усіх трьох соціальних фондів у єдиний **Фонд соціального страхування** без Пенсійного фонду, що надасть значну економію адміністративних витрат на утримання цих фондів.

3-поміж цих фондів найбільш питому вагу мають кошти Пенсійного фонду України. З метою забезпечення у 2014 році видатків на виплату пенсій, грошової допомоги та інших запланованих виплат за рахунок законодавчо визначених джерел доходів, Кабінет Міністрів України на засіданні 25 червня 2014 року прийняв постанову про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2014 рік.

Бюджет Пенсійного фонду України затверджений за доходами (з урахуванням залишку коштів на початок року) в сумі 233 млрд грн, видатками – 249 млрд грн. Залишок коштів на кінець 2014 року був передбачений в обсязі 2,1 млрд грн для забезпечення фінансу-

вання перших днів січня наступного року. Перевищення видатків над доходами становило 18,1 млрд грн і покривалося за рахунок виділених із Державного бюджету асигнувань на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду⁶.

Фонди державного соціального страхування – державні заклади, які створюються для здійснення державних програм із загальнообов’язкового державного соціального страхування за рахунок зібраних коштів. Відповідно до чинного законодавства, обов’язки зі страхування покладаються на Пенсійний фонд України, який діє на підставі Положення про Пенсійний фонд України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2014 року № 280, Державну службу зайнятості (виконавча дирекція Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття), Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, який створений і працює для захисту людини праці, її здоров’я і благополуччя в житті, та Фонд соціального захисту інвалідів;

3) державний кредит – це грошові відносини, які виникають між державою, юридичними і фізичними особами у зв’язку з мобілізацією тимчасово вільних грошових коштів у розпорядження органів державної влади і їх використання на фінансування державних витрат. Основною формою кредитування є державний кредит, в якому позичальником виступає держава, а кредитором – юридичні або фізичні особи, що авансують тимчасово вільні грошові кошти або купують державні цінні папери. Кошти, які збирає держава, складають її борг.

Форми державного кредиту:

- державні внутрішні та зовнішні запозичення;
- кредитування за врахуванням погашення.

Запозичення – операції, пов’язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов’язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами.

⁶ Уряд затвердив бюджет Пенсійного фонду України на 2014 рік [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Пенсійного фонду України. 24 червня 2014 року. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=216847 &cat_id = 94750.

Кредитування за вирахуванням погашення – операції, пов’язані з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких з’являються зобов’язання перед бюджетом, та операції, пов’язані з поверненням цих коштів до бюджету (п.п. 21, 22 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

2. Місцеві фінанси. Особливу ланку фінансової системи України складають місцеві фінанси, які виокремлюються з державних фінансів. Місцеві бюджети – це фонди коштів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які формуються з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устрою і регулюються нормами права. Бюджетний кодекс України (далі – БК) визначає бюджетну систему України, принципи та підстави її формування, бюджетний процес та бюджетний контроль. З об’єктивних причин (через відсутність адміністративно-територіальної реформи) та через проблеми казначейського обслуговування окремих місцевих бюджетів фінансові відносини між міськими бюджетами ще не відрегульовані остаточно.

Зараз в Україні існує бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласних бюджети, бюджети міст Києва та Севастополя, 171 бюджет міст обласного значення, 488 районних бюджетів, 279 бюджетів районного значення, 793 бюджети сіл, 10256 бюджетів селищ⁷. Створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бюджетними установами будь-якого рівня заборонено нормою Бюджетного кодексу України (п. 9 ст. 13).

Проте бюджетна практика пішла власним шляхом, і такі фонди існують. Позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування формуються за рахунок добровільних надходжень юридичних та фізичних осіб, доходів від аукціонів, місцевих запозичень і продажу об’єктів комунальної власності, від стягнення платні за реєстрацію та перереєстрацію підприємств усіх форм власності тощо. Кошти фондів використовуються для фінансування загально регіональних потреб. Наприклад, цільовий фонд комплексного соціально-економічного розвитку району при Держинській раді м. Харкова. Фонд контролюється депутатами районної ради, а кошти фонду будуть надходити на спеціальний

⁷ Бюджетний кодекс України : закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – С. 170.

рахунок Державного казначейства для фінансування потреб бюджетних установ⁸.

3. Фінанси державних підприємств, установ, організацій, які виражають грошові відносини щодо створення, розподілу і використання публічних фінансових ресурсів, призначених для:

- виконання зобов'язань перед фінансово-банківською сферою;
- фінансування витрат щодо розширеного відтворення, соціального обслуговування, матеріального стимулювання працівників. Серед цих фінансових відносин розглядають :

- 1) фінанси бюджетних установ;
- 2) фінанси суб'єктів господарювання, громадські чи інші організації, які не мають статусу бюджетних установ;
- 3) фінанси установ і організацій, які здійснюють некомерційну діяльність;

4. Інші фінансів, до яких належать:

1) частково інститут договірних страхових відносин, який у процесі створення ринкових відносин суттєво змінився від державного до комерційного.

Страховання – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів⁹.

Страховання – це специфічна сфера фінансових відносин у фінансовій діяльності держави, оскільки держава тільки іноді бере участь у цих відносинах. Відповідно до Закону України «Про страхування», в окремих випадках, встановлених законодавством України, страховиками визнаються державні організації, які створені і діють відповідно до цього Закону. У цьому разі використання слів «державна», «національна» або похідних від них у назві страховика дозволяється лише за умови, що єдиним власником такого страховика є держава¹⁰.

⁸ Харківська державна обласна адміністрація від 01 червня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua>.

⁹ Про страхування : Закон України в редакції від 11 листопада 2014 року № 1702-18 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7. – Ст. 50.

¹⁰ Там же.

Страховання може бути *добровільним або обов'язковим* і має свої види. Так, відповідно до Закону України «Про страхування» встановлюються 23 види добровільного та 46 видів обов'язкового страхування. За сучасних умов господарювання страхування здійснюється недержавними суб'єктами і опосередковано регулюється державою через законодавство¹¹.

2) *відносини щодо формування кредитних фондів*, які здійснюються через банківську систему, на принципах строковості, платності, зворотності, цільового використання та забезпеченості, а також акумуляції тимчасово вільних грошових ресурсів.

Отже, **фінансова система** – це сукупність взаємопов'язаних фінансових відносин, які складаються в інститути (ланки), необхідні для діяльності держави з організації руху централізованих та децентралізованих фондів коштів між підприємствами, установами, організаціями різних організаційно-правових форм і напрямів діяльності на різних рівнях господарювання – від місцевих до державних.

1.3. Принципи, напрями та методи фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування

Фінансова діяльність держави – це організована, регламентована нормами права діяльність уповноважених державних органів влади та органів місцевого самоврядування з формування, розподілу, використання фондів коштів, необхідних для створення умов соціально-економічного розвитку країни.

Фінансова діяльність держави базується на таких **принципах**:

- 1) законності;
- 2) публічності, гласності, відкритості;
- 3) розподілу компетенції між законодавчими, виконавчими та судовими органами влади;
- 4) відповідальності уповноважених суб'єктів;
- 5) економічної та соціальної спрямованості;
- 6) економічної безпеки фінансової діяльності держави;
- 7) єдності цілей фінансової діяльності всіх суб'єктів господарювання;
- 8) самостійності у встановлених чинним законодавством держави межах фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

¹¹ Там же.

Спираючись на зазначені принципи, сучасна держава надає своїй фінансовій діяльності відповідної правової форми. Правове регулювання фінансовою діяльністю у країнах із розвинутими ринковими відносинами є провідною формою державного керівництва економікою. Найважливішим та найзначнішим актом, який встановлює правову форму фінансової діяльності нашої держави, є Конституція України, яка у ст. 67, п.п. 4 і 14 ст. 85, ст. 92, ст.ст. 95-100, п. 28 ст. 105, пп. 3-6 ст. 11 «б», п. 4 ст. 138, ст. 142 закріпила форми, методи і принципи здійснення фінансової діяльності, права та обов'язки органів державної влади та управління, а також органів місцевого самоврядування. Інші нормативно-правові акти різних рівнів влади, які в сукупності складають фінансове законодавство України, встановлюють повноваження представницьких органів влади та органів влади на місцях безпосередньо або через міністерства, відомства, фінансові установи зі створення та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів.

Згідно з функціями, які держава виконує у суспільстві, доцільно розглядати *зміст фінансової діяльності держави за такими напрямками:*

- 1) формування централізованих та децентралізованих фондів коштів;
- 2) розподіл фондів коштів;
- 3) використання фондів коштів;
- 4) контроль за забезпеченням законності формування, розподілу та використання фондів коштів.

Фінансова діяльність держави здійснюється різними методами.

Метод фінансової діяльності держави – це конкретні засоби, які держава використовує для управління фінансовою системою. Вибір цих засобів залежить від ряду чинників: від завдань діяльності держави; від джерел знаходжень доходів держави та цілей їх використання; від співвідношення обсягів фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні різних суб'єктів фінансової діяльності та ін.

За сучасних умов господарювання напрямам фінансової діяльності України притаманний комплекс методів та правових форм їх встановлення. Для формування фондів грошових коштів держава використовує **метод обов'язкових та добровільних платежів** (у деяких підручниках перший засіб називають методом мобілізації)¹².

¹² Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : БЕК, 1996. – С. 9.

Метод мобілізації полягає у безумовному та примусовому вилученні частини грошових коштів у власників на користь держави. Найпоширенішими видами обов'язкових платежів є податки, збори до цільових бюджетних фондів та позабюджетних фондів, платежі за використання природних ресурсів, митні платежі, адміністративні стягнення та фінансові санкції, штрафи. Ці платежі стягуються згідно з Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, щорічними законами «Про Державний бюджет України» та іншими нормативно-правовими актами¹³.

Метод добровільної мобілізації грошових коштів включає в себе отримання доходів від державної та комунальної власності, підприємницької діяльності, доходи від некомерційного та побічного продажу, доходи від операцій з капіталом, трансферти, гранти і дарунки та інші платежі.

Розподіл мобілізованих державою коштів у необхідні фонди також здійснюється притаманними методами. Розподіл залежить від цілей, які держава встановлює на даний час, і може здійснюватися тільки у відповідності до Конституції України, Бюджетного кодексу та **Закону** «Про Державний бюджет» на поточний рік. Внаслідок розподілу коштів формуються доходи та видатки бюджетів усіх рівнів. Вони складають бюджетну систему України, через яку отримують кошти всі бюджетні споживачі. Ці кошти також закріплюються у рішеннях про місцеві бюджети як підзаконних актах.

Для розподілу державних фінансових ресурсів у фінансовій практиці склалися теж два методи: *фінансування та кредитування*.

Фінансування базується на таких принципах: безповоротність, безплатність, безстроковість, цільове призначення. Якщо фінансові ресурси виділяються з Державного бюджету, то це є бюджетним фінансуванням, якщо з відомчих фондів, наприклад, з міністерств, то це є відомчим фінансуванням. Тобто вид фінансування залежить від фонду, з якого воно здійснюється.

¹³ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572; Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. – № 13-17. – Ст. 112; Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/paran4#n4>.

У бюджетних відносинах як метод фінансування зараз використовуються *міжбюджетні трансферти* – кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Трансферти бувають у вигляді дотацій вирівнювання, субсидій, субвенцій та ін.

Кредитування відбувається на принципах зворотності, строковості, платності, гарантованості, цілеспрямованості наданих фінансових ресурсів. Кредитування як метод отримання грошових коштів здійснюється шляхом запозичення. *Запозичення* – це операції, пов’язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов’язання держави, АР Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами. Умови банківського кредитування встановлює Національний банк України та комерційні банки.

Використання коштів, що знаходяться у розпорядження, держава, юридичні та фізичні особи також здійснюють двома методами: *готівковими та безготівковими платежами*.

Готівкові платежі, тобто платежі грошами, так само і безготівкові платежі через різні форми грошових розрахунків, регламентуються банківським законодавством. Організація стабільного грошового обігу покладається на Національний банк України відповідно до Конституції України, Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року, Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 07 грудня 2000 року. Головні функції Національного банку як банку вищого рівня банківської системи – *економічна та правова*. Нормативні акти Національного банку встановлюють вид грошей, розмір обігу готівки, форми безготівкових розрахунків, види рахунків та інші елементи банківської діяльності. Національний банк України відповідає за організацію діяльності банківської системи у державі та контролює комерційні банки.

Надзвичайно важливим методом фінансової діяльності на цьому напрямі є також *встановлення компетентними державними органами фінансових нормативів і лімітів використання грошових коштів*. Через них держава визначає мінімальні та максимальні межі, а досить часто – конкретні однозначні розміри виділення та витрачення грошових коштів на ту чи іншу операцію. Наприклад, мінімальна заробітна плата.

Фінансовий контроль – це одна із важливих функцій держави. Держава контролює легальність доходів фізичних та юридичних

осіб, які частково у вигляді обов'язкових платежів, податків та зборів знаходяться до бюджетів та державних позабюджетних фондів, а також діяльність державних органів щодо виконання повноважень, які пов'язані з рухом фінансових ресурсів.

До методів контролю за формуванням, розподілом та використанням грошових коштів належать **головні засоби фінансового контролю**, тобто **ревізія та перевірка**, що їх здійснюють уповноважені органи. Ревізії та перевірки використовуються державними органами та органами фінансового контролю для забезпечення законності, доцільності і відповідальності всіх суб'єктів фінансової діяльності у сфері управління фондами коштів.

Повноваження щодо проведення ревізій та перевірок держава надає наступним органам:

1. Державній фінансовій інспекції України, що здійснює державний фінансовий контроль відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»¹⁴.

2. Державній казначейській службі України, яка була створена відповідно до Положення про Державне казначейство, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року № 690.

3. Рахунковій палаті України відповідно до Закону України «Про Рахункову палату»¹⁵.

4. Державній фіскальній службі України, яка створена на базі Державної податкової служби України та Державної митної служби і діє відповідно до Податкового кодексу України¹⁶ та Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236.

5. Міністерству фінансів та його відділенням згідно з Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим Указом Президента України від 26 вересня 1999 року № 1081/99.

¹⁴ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України в редакції від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

¹⁵ Про Рахункову палату : Закон України у редакції від 19 квітня 2014 року // Голос України. – 23.01.1998. – № 13.

¹⁶ Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

6. Структурним підрозділам правоохоронних органів – Державній службі боротьби з економічною злочинністю (ДДСБЄЗ) відповідно до положення про цю службу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03 липня 1993 року № 510, та іншим суб'єктам, тобто органам державної влади та управління, органам місцевого самоврядування.

Правовою формою відображення фінансової діяльності держави є фінансово-правові акти, які поділяються на законні та підзаконні акти. Широке коло цих актів складає фінансове законодавство, що містить правові норми, які регулюють фінансові відносини. Отже, напрями та методи фінансової діяльності держави регулюються фінансовим законодавством і є предметом дослідження фінансового права.

1.4. Органи управління державними фінансами

Управління державними фінансами є процесом впливу на фінансові відносини для їх впорядкування з метою реалізації публічних фінансових інтересів. Управління фінансами, як і будь-який інший вид соціального управління, має такі *ознаки*:

- це діяльність, що носить об'єктивний характер;
- системний характер, який складається з наступних елементів:
 - а) керуюча система (суб'єкт);
 - б) керована система (об'єкт – вольові суспільні відносини);
 - в) вплив з метою впорядкування (цілеспрямований);
 - г) наявність прямого та зворотного зв'язку;
- головне призначення управління – це впорядкований вплив на учасників спільної діяльності (системи);
- циклічний характер.

Для процесу управління характерні стадії:

- 1) постановка завдань,
- 2) їх виконання та досягнення певного результату,
- 3) отримання інформації про результат та його оцінка, прийняття рішень та постановка нових завдань.

Принципи соціального управління поширюються на всі його види, отже, і на управління державними фінансами:

- забезпечення безперервності процесу відтворення (виробничих сил);
- ефективність;
- правова регламентація (законність).

Право відіграє значну роль у здійсненні соціального управління, адже саме у правовій формі реалізується зміст процесу управління. Управлінські рішення є правовими актами. Для їхньої успішної реалізації вони мають відповідати встановленим вимогам (оформлення, порядок набуття чинності, оприлюднення, реєстрація). Процес управління державними фінансами пов'язаний із правовим регулюванням, яке має більш широке значення, тому що управління завжди конкретизується у відповідних суб'єктах.

Правове регулювання державними фінансами здійснюється всією системою юридичних засобів і форм, які забезпечують результативний, нормативно-організаційний вплив на фінансові відносини з метою їх упорядкування відповідно до вимог суспільного розвитку. Проте правове регулювання фінансами включає засоби його управління.

Суб'єктом державного управління фінансами є система органів управління державними фінансами.

У фінансовій діяльності беруть участь усі без виключення органи державної влади, організації, установи та органи місцевого самоврядування, державні підприємства, підприємства усіх форм власності. До сфери безпосереднього державного рівня входять лише державні фінанси. Це відносини щодо формування лише тієї частини фінансових ресурсів, яка мобілізується державою до Державного та місцевого бюджетів, спеціальних позабюджетних державних фондів і державних підприємств.

Система органів управління державними фінансами, виходячи із функцій та завдань суб'єкта у суспільстві, складається з органів управління державними фінансами загальної компетенції та органів управління державними фінансами спеціальної компетенції.

До органів управління державними фінансами загальної компетенції належать:

- найвищий орган законодавчої влади – Верховна Рада України, яка серед інших своїх функцій розглядає та приймає Державний бюджет України на бюджетний період;
- завдяки своєму особливому правовому статусу в державі Президент України здійснює керівництво фінансовою діяльністю відповідно до ст. 106 Конституції України, може скасувати акти Кабінету Міністрів України. Він наділений правом «вето» щодо прийнятих Верховною Радою України законів із поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

• великими повноваженнями в галузі управління фінансами наділений Кабінет Міністрів України, до повноважень якого Конституція України (п.п. 3–6 ст. 116) відносить:

- а) забезпечення інвестиційної цінової та податкової політики;
- б) розробку проекту Закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання;
- в) багато інших функцій, пов'язаних з управлінням державними фінансами.

До органів управління фінансовою діяльністю спеціальної компетенції належить система фінансових органів України, до якої входять Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові управління та відділи обласних, міських та районних державних адміністрацій і яка очолюється Міністерством фінансів України.

Міністерство фінансів України бере участь у складанні балансу фінансових ресурсів та платіжного балансу, організує роботу з підготовки проекту Державного бюджету України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення податкової системи, спільно з Національним банком і Міністерством економіки здійснює заходи, спрямовані на зміцнення грошового обігу, контролює випуск і обіг цінних паперів та ін.

Фінансові органи місцевих державних адміністрацій (п.п. 4-5 ст. 119 Конституції України):

- розробляють проекти місцевих бюджетів і подають їх на затвердження рад народних депутатів;
- організують виконання бюджетів, складають звіти про їх виконання;
- забезпечують надходження коштів у позабюджетні і валютні фонди та ін.

Казначейська форма виконання бюджету базується на принципі роботи єдиного казначейського рахунку – системи бюджетних рахунків органів Державної казначейської служби, відкритих в установах банків за відповідним балансовим рахунком, на які зараховуються податки, збори, інші обов'язкові платежі до Державного бюджету і з яких органами Державної казначейської служби здійснюються платежі безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи або надали послуги розпорядникам бюджетних коштів.

До органів безпосереднього управління та контролю державними фінансами відноситься *Державна фіскальна служба України*, головним завданнями якої є:

- здійснення контролю за дотриманням податкового та митного законодавства, правильністю нарахування, повнотою та своєчасністю сплати до бюджету податків, зборів, внесків та інших обов'язкових платежів, передбачених чинним законодавством;

- прийняття рішень про застосування фінансових санкцій та адміністративних штрафів до порушників фінансового законодавства і забезпечення їх стягнення.

Державна фіскальна служба України наділена повноваженнями щодо прийняття нормативних актів і методичних документів з питань оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності відповідно до законодавчих актів та на їх виконання.

Постійно діючим органом державного фінансово-економічного контролю, утвореним Верховною Радою України, є **Рахункова палата України**¹⁷. Рахункова палата наділена повноваженнями в галузі контролю за фінансовою діяльністю – організовує та здійснює контроль за вчасним виконанням прибуткової та видаткової частин Державного бюджету, державними цільовими фондами, за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргів.

Управління грошово-кредитною системою України здійснює **Національний банк України**, який створений відповідно до законів України «Про Національний банк України», «Про банки та банківську діяльність» і діє на основі законодавства України, а також договорів України з іншими державами в галузі кредитно-грошових відносин.

Національний банк України (далі – НБУ) є власністю держави, підзвітний Верховній Раді України, має право законодавчої ініціативи. Діяльність Національного банку спрямована на забезпечення єдиної державної політики в галузі грошового обігу, кредитування, фінансування і розрахунків у народному господарстві. Тому *за НБУ закріплені такі функції і надані права:*

- брати участь у розробці основних напрямів економічного і соціального розвитку народного господарства, Державного бюджету, прогнозу грошових прибутків та витрат населення;

- розробляти основні напрями грошово-кредитної політики;

- концентрувати та на договірних засадах продавати кредитні ресурси комерційним банкам;

¹⁷ Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 року № 315/96-Вр// Голос України. – 1998. – № 13.

- утворювати та визначати розміри фонду регулювання кредитних ресурсів банківської системи;
- разом із казначейством організовувати касове виконання бюджету і обслуговування державного боргу;
- давати дозвіл на утворення комерційних банків та їх філій і встановлювати для них економічні нормативи та ін.

1.5. Правові основи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування

Фінансова основа місцевого самоврядування визначається Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про Державний бюджет України», що приймається на кожен календарний рік.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування є однією з найважливіших умов побудови демократичної держави. Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлені її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками.

Суспільні відносини, які виникають у процесі мобілізації, розподілу і використання грошових фондів органів місцевого самоврядування, є публічними відносинами, що регулюються нормами фінансового права, оскільки діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на реалізацію та задоволення територіального інтересу в межах загальнодержавних (публічних) фінансових інтересів.

Реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування може здійснювати безпосередньо територіальна громада, оскільки вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування. Деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, якому належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініці-

ативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Однак більшість повноважень з управління фінансовою діяльністю в регіоні реалізується органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Фінансову діяльність здійснюють усі без винятку органи державної влади та місцевого самоврядування, оскільки виконувати покладені на них функції не можна без використання фінансів. Залежно від повноважень цих органів визначається і обсяг бюджетних фондів, що знаходяться в їх розпорядженні, і форми участі безпосередньо у фінансовій діяльності відповідних адміністративних територій.

Конституцією України (ст. 140) місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та таке, що має відповідну фінансову базу. Стаття 142 Конституції закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Конституція також закріплює за відповідними органами місцевого самоврядування право затверджувати бюджети відповідних рівнів, встановлювати місцеві податки і збори тощо. Районні та обласні ради також наділені повноваженнями затверджувати власні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролювати їх виконання. Зазначені положення досить повно встановлюються у Законі України «Про місцеве самоврядування в

Україні), який закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні і делеговані повноваження.

Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Наприклад, згідно зі ст. 115 Бюджетного кодексу України, контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ здійснюється:

- 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – стосовно бюджетів міст республіканського значення та районних бюджетів АРК;
- 2) обласними державними адміністраціями – стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;
- 3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – стосовно районних у цих містах бюджетів;
- 4) районними державними адміністраціями – стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів;
- 5) виконавчими органами міських рад – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Отже, зазначені конституційні положення свідчать про те, що Україна не тільки закріплює гарантії місцевого самоврядування в Конституції, а й визнає його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства. Система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм України. Зокрема, у своєму рішенні від 13 липня 2001 року Конституційний Суд України тлумачить поняття адміністративно-територіальної одиниці як компактної частини єдиної території України,

що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹⁸.

Виконавчу владу, в тому числі у сфері фінансової діяльності, в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, повноваження яких визначаються Конституцією та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на певній території забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, звіт про виконання відповідних бюджетів та програм, взаємодію з органами місцевого самоврядування тощо.

Отже, **місцеві фінанси** – це сукупність відносин, врегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів коштів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних та делегованих державою повноважень.

Безпосереднього розвитку всієї економічної системи України та її стабілізації можна досягти через фінансове забезпечення її складових – адміністративно-територіальних одиниць¹⁹.

У сфері фінансів завданням, функціям і компетенції місцевих рад повинні відповідати їх правові та реальні фінансові можливості; при цьому основою і причиною їх існування є наявність об'єктивних потреб та інтересів (інтереси являють собою усвідомлені потреби) місцевого населення. В економічній літературі зазначається, що *завдання та функції місцевих рад можуть бути поділені на дві групи:*

1) завдання і функції, які взагалі передано місцевим органам влади в межах місцевих інтересів, і вони є їхньою невід'ємною власною компетенцією;

¹⁸ Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 у справі № 1-39/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9400>.

¹⁹ Фінансове право України : навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.

2) завдання і функції, доручені місцевим органам влади центральною владою, або так звані делеговані повноваження²⁰.

Науковці вказують на те, що незалежність місцевих органів більшою мірою визначається їх компетенцією у сфері фінансів, ніж компетенцією у вирішенні інших питань²¹. У цьому випадку має місце змішування прав (як головної частини компетенції місцевих рад) та об'єкта повноважень – матеріально-фінансової бази. У цілому ж це питання – про самостійність місцевих органів влади – має *два аспекти*:

- 1) наявність належних сум грошових коштів;
- 2) наявність відповідної, у тому числі власної компетенції розпоряджатися ними.

Органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, здійснюють фінансову діяльність, підтримуючи публічний фінансовий інтерес у державі, наприклад, наділені в законодавчому порядку правом стягнення місцевих податків та зборів у місцевий бюджет. Самостійність у формуванні, затвердженні і виконанні місцевого бюджету є основною гарантією життєдіяльності територіальної громади. Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є місцеві податки та збори. Закріплення інституту місцевих податків і зборів засновано на тому, що платники податків отримують доходи від використання ресурсів територіальної громади або повинні компенсувати витрати органів місцевого самоврядування у зв'язку з розвитком соціальної інфраструктури, прибиранням і благоустроєм території²².

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно вирішуються питання в фінансовій сфері щодо:

- 1) утворення цільових фондів та затвердження положень про фонди;
- 2) прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;
- 3) прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

²⁰ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – С. 122.

²¹ Вишновецький В. М. Місцеві податки в Україні / В. М. Вишновецький // Проблеми фінансового права. – Чернівці : Рута, 1999. – С. 168; Годме П. Финансовое право / П. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – С. 429.

²² Монаєнко А. О. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / А. О. Монаєнко // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 10. – С. 21.

4) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг за місцевими податками і зборами, а також земельним податком;

5) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

6) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;

7) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

8) затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України.

Згідно зі ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» **органи місцевого самоврядування мають повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін, що поділяються на власні (самоврядні) та делеговані повноваження.**

Власні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансів і бюджету:

1) складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньообудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги;

3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;

4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

6) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;

7) укладення з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством;

8) підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів.

Делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансів і бюджету:

1) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

2) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

3) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяють широкими повноваженнями сільського, селищного голову щодо організації діяльності територіальної громади загалом, організації роботи ради, її виконавчих органів у різних сферах і галузях життєдіяльності громади.

Сільський, селищний, міський голова, згідно зі ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Відповідно до ч. 3 ст. 141 Конституції України, статус і повноваження

голів визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Як і депутати представницьких органів місцевого самоврядування, голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 2 ст. 141 Конституції України).

Повноваження сільського, селищного голови, згідно зі ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», починаються з моменту оголошення на пленарному засіданні новообраної ради відповідною виборчою комісією рішення про його обрання та закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої, обраної відповідно до закону, особи, окрім випадків дострокового припинення його повноважень.

Повноваження сільського, селищного, міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування базового рівня, бюджету та фінансування спрямовані на забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання, також голова оприлюднює затвержені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання. Так, відповідно до п. 13 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільський, селищний, міський голова є розпорядником бюджетних позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів та зобов'язаний використовувати їх лише за призначенням, визначеним радою.

Стаття 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає ряд повноважень районних і обласних рад у фінансовій сфері. *Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються наступні питання:*

1) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;

2) розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

3) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;

4) встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво інтересів яких здійснює відповідна районна чи обласна рада, а також суб'єктами господарювання, що здійснюють управління (експлуатацію) цілісними майновими комплексами таких підприємств.

Задля забезпечення соціально-економічного розвитку територій, меж компетенції органів місцевого самоврядування, гарантією реалізації прав останніх з боку держави має бути виділення фінансових коштів. Визначальне місце серед фінансових ресурсів, що нагромаджуватимуться на відповідній території, відводиться централізованому фонду коштів – **місцевому бюджету**, розмір якого і визначає безпосередньо реальний обсяг повноважень місцевих органів, що може бути реалізований протягом поточного бюджетного періоду.

Формування місцевих бюджетів передбачене у ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. Складання і виконання районних та обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з Бюджетним кодексом України. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Забезпечення участі держави у формуванні доходів місцевих бюджетів передбачена ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», *матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування також ґрунтується на:*

- 1) доходах місцевих бюджетів (стаття 63);
- 2) видатках місцевих бюджетів (стаття 64);
- 3) використанні вільного залишку коштів місцевих бюджетів (стаття 65);
- 4) збалансуванні місцевих бюджетів (стаття 66);
- 5) фінансовому забезпеченні витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади (стаття 67);
- 6) творенні цільових фондів (стаття 68);
- 7) місцевих податках і зборах (стаття 69);
- 8) участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах (стаття 70).

Основні завдання органів місцевого самоврядування у фінансовій діяльності адміністративно-територіальної одиниці полягають у:

- 1) затвердженні програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердженні місцевого бюджету, внесенні змін до нього;

- 2) затвердженні звіту про виконання відповідного бюджету;
 - 3) встановленні місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
 - 4) прийнятті рішень стосовно випуску місцевих позик та щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
 - 5) прийнятті рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;
 - 6) установленні для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.
- Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати стабільний і ефективний соціально-економічний розвиток регіонів і, як наслідок, країни у цілому.

Контрольні питання

1. *Що таке фінанси як правова категорія?*
2. *Які функції виконують фінанси?*
3. *Чим відрізняються державні фінанси від публічних та приватних фінансів?*
4. *Чим відрізняються публічні фінанси від приватних фінансів?*
5. *Які існують фонди грошових коштів?*
6. *На яких принципах базується фінансова система України?*
7. *Які ланки складають фінансову систему України?*
8. *З чого складається фінансова діяльність держави?*
9. *Які напрями правового регулювання фінансової діяльності держави встановлюються чинним законодавством?*
10. *Якими правовими методами регулюється фінансова система держави?*
11. *Які повноваження встановлюються чинним законодавством органам державної влади у фінансовій системі України?*
12. *Які повноваження виконують органи місцевого самоврядування у фінансовій сфері?*
13. *Які нормативно-правові акти встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансів і бюджету?*

Розділ 2

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

- 2.1. Предмет і метод фінансового права.
- 2.2. Система фінансового права і її місце в системі права України.
- 2.3. Джерела фінансового права.

2.1. Предмет і метод фінансового права

Конституція України передбачає належну реалізацію функцій держави і органів місцевого самоврядування та фінансове забезпечення соціальних стандартів життя, закріплених у Конституції України та інших нормативно-правових актах. Напрями фінансової діяльності втілюються у повсякденній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування в межах компетенції, визначеної чинним законодавством.

Визначальною умовою належного здійснення діяльності щодо забезпечення інтересів та потреб суспільства є її матеріальне (фінансове) забезпечення. Кожний нормативно-правовий акт чи рішення публічної адміністрації ризикують втратою своєї дієвості без встановлення джерел матеріального забезпечення реалізації своїх положень.

Отже, можна констатувати, що належна реалізація загальносуспільних потреб та інтересів шляхом здійснення державою своїх функцій можлива лише за умови їхнього матеріального (грошового) забезпечення. У свою чергу, об'єктивна потреба населення, держави в цілому та її регіонів у матеріальних ресурсах зумовлює здійснення фінансової діяльності, спрямованої на відчуження частини валового внутрішнього продукту (ВВП) у розпорядження держави.

Важливість суспільних відносин, спрямованих на матеріальне (грошове) забезпечення громадських (загальнодержавних) інтересів, обумовлює необхідність їх правового регулювання. **Сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі фінансової діяльності держави, являє собою фінансове право.**

Категорією «фінансове право» позначають впорядковану сукупність (систему) правових норм²³.

²³ Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 10; Воронова Л. К. Финансовое право Украины : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Одиссей, 2004. – С. 6; Финансовое право : учебник. – Х. : ООО Одиссей, 2004. – С. 5–6 та ін.

Правова природа цієї сукупності – дискусійне питання, яке активно досліджується в юридичній науці. Як відомо, критеріями відмежування однієї галузі права від іншої є предмет та метод правового регулювання. Дане твердження є досить дискусійним, оскільки в юридичній науці здавна співіснують різні точки зору на проблему галузевої диференціації права. Одні вчені вважають, що єдиним критерієм, що розмежовує між собою різні галузі, є предмет правового регулювання, тобто сукупність однорідних суспільних відносин, на які здійснює регулюючий вплив та чи інша галузь права²⁴.

Інший підхід висунутий у працях тих авторів, які, не заперечуючи в принципі значення предмета для галузевої диференціації права, на перший план виводять метод регулювання, тобто визначений набір прийомів та способів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на суспільні відносини²⁵.

Ще одна група дослідників займає в даному питанні компромісну позицію, вважаючи предмет та метод взаємопов'язаними та взаємозумовленими критеріями поділу права на галузі²⁶.

²⁴ Александров Н. Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права / Н. Г. Александров // Сов. государство и право. – 1957. – № 5. – С. 117; Амфитеатров Г. Н. К вопросу о понятии советского гражданского права / Г. Н. Амфитеатров // Сов. государство и право. – 1940. – № 11; Венедиктов А. В. О предмете советского гражданского права (к итогам дискуссии) / А. В. Венедиктов, Д. М. Генкин // Сов. государство и право. – 1955. – № 1 та ін.

²⁵ Общие теоретические проблемы системы советского права. – М., 1961; Проблемы теории права. – М., 1972; Структура советского права. – М., 1975; Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М., 1973; Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В. Д. Сорокин. – М., 1976 та ін.

²⁶ Алексеев С. С. О предмете советского гражданского права и методе гражданско-правового регулирования / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1955. – № 2; Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1957. – № 7; Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права / М. А. Аржанов // Сов. государство и право – 1939. – № 3; Спиридонов Л. И. Теория государства и права учебник / Л. И. Спиридонова. – М., 1996. – С. 168; Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев. – Свердловск, 1975; Комаров С. А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие. Краткий учебник для вузов / С. А. Комаров, А.В. Малько. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 326; Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 326 та ін.

Третя точка зору вважається більш переконливою, і тому візьмемо її за основу.

Отже, фінансове право слід розглядати як галузь публічного права, самостійність якої визначається специфікою предмета правового регулювання та особливостями реалізації методу.

Предметом фінансового права є суспільні відносини, що виникають з приводу формування, розподілу, перерозподілу, використання та контролю публічних фінансових ресурсів (фондів грошових коштів) у процесі діяльності держави (органів державної влади) та органів місцевого самоврядування.

Критерієм відмежування фінансово-правових відносин від інших видів відносин, що також мають грошовий характер, є те, що **однією зі сторін таких відносин є саме держава, яка повинна виражати і забезпечувати реалізацію публічних фінансових потреб та інтересів.**

Відмежування фінансового права як галузі публічного права також здійснюється за методом правового регулювання.

Як відомо, метод правового регулювання – це юридичні прийоми та способи впливу на учасників правових відносин.

Основним методом фінансового права виступає метод владних приписів, притаманний і іншим галузям публічного права. Крім методу владних приписів, за сучасних умов все більшого застосування набувають і інші методи регулювання фінансово-правових відносин: метод погодження, метод рекомендації і т. д. Але ці методи використовуються в поєднанні з методом владних приписів.

Фактичним матеріалом для фінансового права є законодавство, фінансові програми і плани діяльності влади, дані економічної науки та інших правових наук, матеріали статистичних досліджень у галузі бюджетної, податкової та іншої фінансової злочинності, наслідки **конкретних** соціологічних досліджень.

Крім того, фінансове право можливо розглядати як галузь законодавства, як науку та навчальну дисципліну.

Фінансове право як галузь законодавства – це сукупність нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері мобілізації (формування, утворення), розподілу (перерозподілу), використання і контролю централізованих та децентралізованих фондів коштів.

Фінансове право як наука представляє собою сукупність положень, правові доктрини щодо фінансового права як галузі права. Науці фінансового права властиві певні особливості:

- вона є суспільствознавчою наукою, а тому може піддаватися всіляким деформаціям;

- вивчає такі фінансово-правові відносини, які за своєю природою відносяться до публічних, що мають місце тільки у сфері державних фінансів. У сфері приватних фінансів, де відносини відображають рівноправність їх суб'єктів, діють норми цивільного права.

Серед основних представників науки фінансового права в різні історичні періоди можна назвати наступних дослідників. Вчені 19-го століття – М. М. Сперанський («План фінансів», 1810 р.), М. І. Тургенєв («Досвід теорії податків», 1818 р.), М. Ф. Орлов («Про державний кредит», 1832 р.), І. Я. Горлов («Теорія фінансів», 1841 р.) – заклали підвалини фінансової науки.

У другій половині 19-го – на початку 20-го ст. дослідження у сфері фінансів здійснювали такі видатні вчені, як В. Лебедев, В. Тарасов, С. Іловайський, Д. Львов, І. Янжул, які вивели фінансове право на нову площину і сприяли його виділенню в окрему правову галузь.

У 20-му ст. розвиток бюджетного права здійснювався завдяки працям А. М. Гурвича («Бюджетне право за законодавством РСФСР», 1918 р.), А. А. Алексєєва («Бюджетне право народного представництва», 1918 р.).

У 1940 році було опубліковано перший підручник з фінансового права, тоді ж з'явилася і надзвичайно важлива праця Ю. А. Ровинського «Предмет радянського фінансового права».

У 50-60-х роках минулого століття було завершено розробку соціалістичного фінансового права з чітким акцентом на дослідженні питань бюджету, бюджетних відносин та бюджетного процесу. Найбільший внесок у розвиток бюджетного права зробили Л. К. Воронова, В. В. Безчеревних, М. М. Піскотін, Н. І. Хімічева, С. Д. Ципкін, М. В. Карасьова, О. М. Горбунова, Н. А. Куфакова.

Перехід до ринкової економіки спричинив переосмислення значення фінансово-правового регулювання, що знайшло відображення у роботах таких вчених, як: Л. К. Воронова, П. С. Пацурківський, М. І. Кучерявенко, Л. А. Савченко, Є. О. Алісов, І. Б. Завєруха, Є. В. Карманов, С. Т. Кадькаленко, О. П. Орлюк, А. А. Не-

чай, Н. Ю. Пришва, О. В. Щербанюк, Т. В. Сараскіна, О. П. Гетманець, Г. Ф. Фомін та багато інших²⁷.

Наука фінансового права, використовуючи дані фінансової науки, вивчає правову форму фінансової діяльності держави і відносини, що виникають у зв'язку з цією діяльністю, досліджує вплив цієї правової надбудови на економічний базис. Фінансове право як навчальна дисципліна є обов'язковою складовою навчального процесу з підготовки юристів, правоохоронців, економістів, фінансистів широкого кола спеціалізації. Вивчення фінансового права надає знання фінансового законодавства та вміння аналізувати і вирішувати складні питання, що виникають у процесі фінансової діяльності держави.

Отже, фінансове право – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо формування, розподілу, використання та контролю публічних фінансових ресурсів (централізованих і децентралізованих грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування) з метою забезпечення належної реалізації публічних потреб.

2.2. Система фінансового права і її місце в системі права України

Система²⁸ фінансового права – це об'єктивно обумовлена внутрішня його побудова, що знаходить своє відображення в об'єднанні та розміщенні фінансово-правових норм у певному взаємозв'язку і

²⁷ Алексеев С. С. О предмете советского гражданского права и методе гражданско-правового регулирования / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1955. – № 2; Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1957. – № 7; Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права / М. А. Аржанов // Сов. государство и право. – 1939. – № 3; Спиридонов Л. И. Теория государства и права учебник / Л. И. Спиридонова. – М., 1996. – С. 168; Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев. – Свердловск, 1975; Комаров С. А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие. / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 326; Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. проф. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 326 та ін.

²⁸ Система (від грецького – поєднання, утвір) – сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Найважливішими рисами системи є розчленованість та цілісність (Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1986. – С. 626).

послідовності. Як вказувалось вище, фінансове право є самостійною галуззю права. Традиційним для будь-якої галузі права є поділ норм, що її утворюють, на такі, що відносяться до Загальної чи Особливої частини. Розглядаючи систему будь-якої галузі права, необхідно відстежити такий ланцюжок: галузь права – підгалузь права – правовий інститут (субінститут) – норма права, визначаючи їх належність до Загальної чи Особливої частини.

Норми Загальної частини закріплюють базові, фундаментальні положення, які стосуються всіх або значної частини фінансово-правових інститутів. До Загальної частини фінансового права відносять норми, які визначають:

- зміст, принципи і методи фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування;
- систему та статус органів управління фінансовою діяльністю;
- правові засади здійснення фінансового контролю;
- відповідальність за порушення норм фінансового законодавства.

Норми Особливої частини фінансового права об'єднуються в інститути, що врегульовують однорідні суспільні відносини, наділені певними особливостями (суб'єктний склад, специфіка об'єкта регулювання та ін.).

Серед правових інститутів Особливої частини фінансового права провідне місце посідає **бюджетне право**. Деякими науковцями воно розглядається як підгалузь фінансового права²⁹, іншими – як його інститут³⁰. Бюджетне право можна визначити як сукупність фінансово-правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з формуванням, розподілом і використанням коштів державного та місцевих бюджетів. До правових інститутів у межах бюджетного права можна віднести інститути (субінститути) **бюджетної системи та бюджетного процесу**.

Сукупність норм, що встановлюють порядок формування, розподілу та використання коштів позабюджетних цільових фондів, закріплює їх правове становище, врегульовує інші питання, пов'язані з їх діяльністю, об'єднує їх в **інститут державних цільових грошових фондів**.

²⁹ Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 10.

³⁰ Воронова Л. К. Финансовое право Украины : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Одиссей, 2004. – С. 6.

Інститут **державних доходів** об'єднує норми, якими встановлено єдину систему державних доходів. До цього інституту відносять норми, що забезпечують надходження коштів у розпорядження держави та органів місцевого самоврядування.

Значну частину інституту складають норми, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин щодо руху грошових коштів від платників обов'язкових платежів податкового характеру до бюджетів та державних цільових фондів у формі податків та зборів, – норми **інституту податкового права**. Цей інститут врегульовує відносини з приводу встановлення, сплати та стягнення податків і зборів, їх зміни та скасування.

Інститут державного кредиту забезпечує правове регулювання відносин, що виникають з надання тимчасово вільних коштів юридичних та фізичних осіб у розпорядження держави на засадах строкості, платності і зворотності.

Норми, які закріплюють порядок кошторисно-бюджетного фінансування, об'єднуються у відповідний інститут фінансового права і складають відносини з приводу державних видатків.

До інститутів фінансового права відносять також **інститути грошового обігу, валютного регулювання** та ін.

Особливості фінансового права у повному обсязі визначаються його порівнянням з іншими галузями права, тобто визначенням його місця у правовій системі. Фінансове право тісно пов'язане з державною діяльністю в галузі фінансів, що об'єднує цю галузь із конституційним та адміністративним правом, які охоплюють своїм впливом організацію і діяльність держави в цілому. Існує зв'язок між ними і видами державної діяльності, на які поширюється регулювання з боку цих галузей права. Конституційне право закріплює підстави діяльності законодавчих та виконавчих органів влади, органів місцевого самоврядування. Адміністративне право регулює суспільні відносини в галузі державного управління, що здійснюється органами виконавчої влади. Фінансове право поширюється на ці види діяльності, тому що фінансова діяльність здійснюється будь-якими органами влади. Однак конституційне право – провідна галузь у системі права, воно визначає основи суспільного ладу, правове положення особистості, державний устрій, принципи організації діяльності органів влади. Фінансове право, як і інші галузі права, базується на підставах, визначених конституцій-

ним правом. Оскільки значна частина формування, розподілу та використання фінансових фондів здійснюється у процесі державного управління як діяльність органів державної влади, фінансове та адміністративне право використовують схожі методи правового регулювання, тобто метод владних приписів. Проте за предметом правового регулювання адміністративне і фінансове право відрізняються. Відносини, які безпосередньо пов'язані з виконанням органами державної влади функцій з формування, розподілу та витрачання державних фондів, входять до предмета фінансового права. До предмета адміністративного права відноситься діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з регулювання галузей народного господарства та інші функції.

Фінансове право тісно пов'язане системою грошово-кредитних відносин із цивільним правом, а також з іншими галузями права за окремими напрямками відносин у сфері фінансової діяльності держави.

2.3. Джерела фінансового права

Як відомо, джерела (форми) права – це офіційні способи зовнішнього вираження і закріплення норм права. Виходячи з цього, *джерела фінансового права представляють собою офіційні способи зовнішнього вираження і закріплення норм фінансового права*. Іншими словами, характеристика джерел фінансового права полягає в ознайомленні з правовими актами органів законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування, в яких містяться норми фінансового права.

Система нормативно-правових актів, які містять у собі фінансово-правові норми, також позначається терміном «фінансове законодавство». Тому характеристика джерел фінансового права тісно пов'язана зі з'ясуванням змісту категорії «фінансове законодавство».³¹ Терміном «законодавство» позначається зовнішня форма права, тісно пов'язана з його змістом, визначеним соціально-економічними особливостями врегульованих правом суспільних відносин. Виникає питання – що ж слід розуміти під терміном «законодавство»? Для відповіді на це питання слід проаналізувати дане поняття з точки зору правової доктрини та

³¹ Співвідношення категорій «джерела фінансового права» та «фінансове законодавство» визначається на основі традиційного співвідношення філософських категорій «форма» та «зміст».

визначити наявність його нормативно закріпленої дефініції або офіційного тлумачення.

Виходячи з положень правової доктрини, законодавство розуміється і трактується у двох значеннях: у широкому та вузькому. Так, у першому значенні законодавство розглядається як система нормативно-правових актів, що діють на території певної держави. У другому значенні воно трактується як сукупність усіх законів, що приймаються Верховною Радою України та діють на території держави³².

Чинні нормативно-правові акти термін «законодавство» не визначають. Існує офіційне тлумачення терміну «законодавство» у Рішенні Конституційного Суду України від 09 липня 1998 року № 12-рп/98, яким визначено, що терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України³³.

Характеризуючи джерела фінансового права залежно від юридичної сили, слід виділити окремі групи нормативно-правових актів, що утворюють наступні рівні.

Перший – рівень законодавчих нормативно-правових актів. За юридичною силою він також нерівномірний. Фінансове законодавство базується на нормах **Конституції України від 28 червня 1996 року**.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Конституційні статті 8, 67, 92, 95-98, 116, 119, 138, 143 заклали підвалини фінансово-правового регулювання.

Фінансово-правове регулювання ґрунтується також на так званих конституційних актах, до яких ми відносимо:

- Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, де вперше було задекларовано самостійність створення банків

³² Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені (ст. 150 Конституції України, ч. 3 ст. 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року).

³³ Конституція України : Основний закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

року, де вперше було задекларовано самостійність створення банківської, цінової, фінансової, митної, податкової систем, формування Державного бюджету, впровадження власної грошової одиниці;

- Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 03 серпня 1990 року, який встановив, що Українська РСР має власну фінансову систему (ст. 5).

До джерел фінансового права відносять також міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України. Відповідно до статей Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року і Віденської конвенції про право договорів між державами і міжнародними організаціями 1986 року, міжнародний договір означає міжнародну угоду, укладену державами й іншими суб'єктами міжнародного права в писемній формі, незалежно від того, чи міститься така угода в одному, двох або декількох пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування.

Розглядаючи цей блок, можна вивести певні правила застосування міжнародних договорів:

- чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України та п. 1 ст. 17 Закону України «Про міжнародні договори» від 22 грудня 1993 року (в редакції від 10 липня 2014 року));

- укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України;

- встановлено пріоритет норм міжнародного права над нормами національного права: п. 2 ст. 17 Закону України «Про міжнародні договори» від 22 грудня 1993 року передбачає, якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулось у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України. Пріоритет норм міжнародного права над нормами національного законодавства підтверджується і п. 3 ст. 4 Бюджетного кодексу України. Такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені.

Як приклади міжнародних нормативно-правових актів, що врегульовують фінансові правовідносини, можна навести:

- Конвенцію між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи та капітал (Конвенцію ратифіковано Законом України від 26 травня 1995 року № 180/95-ВР);

- Угоду між Урядом України та Урядом Російської Федерації про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна та попередження ухилень від сплати податків (Угоду ратифіковано Законом України від 06 жовтня 1995 року № 369/95-ВР);

- аналогічні міжнародні договори, які укладені і відповідним чином ратифіковані Верховною Радою України з Республікою Польща, Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії, Фінляндією, Австрією, Німеччиною, Швецією, Китаєм, Білоруссю, Молдовою, Латвією та іншими державами.

Наступну за юридичною силою групу джерел фінансового права складають **Закони України**.

Закон – це нормативно-правовий акт, який наділений найвищою юридичною силою, приймається в особливому порядку та регулює найбільш важливі суспільні відносини. Відповідно до Конституції України (ст. 92), до основних положень, що стосуються фінансової сфери та **визначаються виключно законами України** (ч. І), належать: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби.

Згідно з ч. 2 ст. 92 Конституції України, **виключно законами України** встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

Серед законів як джерел фінансового права виділяють кодифіковані нормативно-правові акти. Позитивним кроком на шляху врегулювання фінансових правовідносин стало прийняття 21 червня 2001 року **Бюджетного кодексу України** (нова редакція відбулася 25 січня 2012 року). Він складається із Загальної та Особливої частин і містить у собі 6 розділів, 18 глав та 124 статті.

Бюджетним кодексом України визначаються засади бюджетної системи України, її структура, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Кодекс регламентує відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України і місцевих бюджетів.

Одним із перспективних напрямів розвитку системи фінансового законодавства є удосконалення кодифікованого нормативно-правового акту, що регулює податкові правовідносини. У 2010 році був прийнятий Податковий кодекс України, який є чинним на теперішній час у редакції від 17 січня 2015 року.

У рамках характеристики джерел фінансового права виділяють і інші кодифіковані нормативно-правові акти, які хоча безпосередньо і не врегульовують відносин у сфері публічних фінансів, проте забезпечують їх охорону.

Кримінальний кодекс України від 05 липня 2001 року (редакція від 25 січня 2015 року № 2341-14) містить розділ VII «Злочини у сфері господарської діяльності», до якого включено перелік злочинів, спрямованих проти фінансової системи України (наприклад, ст. 210 «Порушення законодавства про бюджетну систему України», ст. 211 «Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку», ст. 212 «Ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів» та інші).

Окремі положення **Кодексу про адміністративні правопорушення** (№ 80731-10, редакція від 17 січня 2015 року) спрямовані на захист фінансово-правових відносин (окремі статті глави 12).

Розгляд законів України, що є джерелами фінансового права, доцільно здійснювати на основі їх розподілу на окремі групи.

Загальні фінансові закони, наприклад:

- «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28 грудня 2014 року;
- «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 02 грудня 2010 року № 2755-6;
- «Про джерела фінансування органів державної влади» (№ 783-14 від 30 червня 1999 року, поточна редакція від 12 серпня 2012 року);

- «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 16 жовтня 2012 року;
- «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341-12;
- «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-5;
- «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 року № 959-12.

Закони, що визначають статус органів фінансового контролю:

- «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року.

Закони, що визначають правові засади діяльності цільових позабюджетних фондів:

- «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 13 серпня 2003 року;
- «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 року № 1105-14 в редакції від 01 січня 2015 року;
- «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» № 1533-14 в новій редакції від 03 серпня 2014 року.

Інші закони, що містять фінансово-правові норми, наприклад:

- «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 року № 996-14.

Другий рівень у сфері правового регулювання фінансової діяльності держави складають підзаконні нормативно-правові акти.

Перший блок складають укази та розпорядження Президента України. Серед указів Президента України виділяють такі, що мають виключний характер. Вони приймалися на підставі п. 4 Перехідних положень Конституції України (Розділ XV) протягом трьох років після її прийняття. Ці акти стосуються економічних питань, не врегульованих законами, та діють до прийняття відповідного закону Верховною Радою України. Вказані акти мають окремі риси законів. Ними, зокрема, визначались положення, які підлягають виключно законодавчому закріпленню. Наприклад:

- «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 року № 817/98 в редакції від 08 червня 2004 року.

Відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Наприклад, Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 460/2011 «Положення про Державну казначейську службу України» або від 30 січня 2015 року № 50/2015 «Про призначення складу Національної комісії по цінним паперам та фондовому ринку».

Другий блок – постанови, розпорядження, декрети Кабінету Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Наприклад, постанови Кабінету Міністрів України:

- Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375;
- «Питання Державного казначейства» від 21 грудня 2005 року;
- «Про затвердження Порядку подання фінансової звітності» від 28 лютого 2000 року № 419/2000;
- «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 року № 228 тощо.

Третій блок – рішення, інструкції міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади. Наприклад, накази Міністерства фінансів України:

- «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з бухгалтерського обліку» від 25 листопада 2014 року № 1163;
- «Про проведення перевірок» від 20 грудня 2012 року № 1390;
- «Про затвердження Змін до Порядку обліку платників податків і зборів» від 14 листопада 2014 року № 1127;
- «Про затвердження положень про територіальні органи Державної фінансової інспекції України та їх підрозділи» від 03 жовтня 2011 року № 1236;
- «Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань» від 15 травня 2002 року № 319;
- «Про затвердження Порядку оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення» від 09 грудня 2013 року № 1045.

До цієї групи належать також накази інших органів управління державними фінансами. Наприклад, наказ Державної казначейської служби України від 24 липня 2009 року № 303 « Порядок складання протоколів

про бюджетні правопорушення органами Державного казначейства України». Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом (ст. 117 Конституції України).

Четвертий блок – нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. На підставі ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Наприклад, рішення про місцевий бюджет.

Нормативно-правові акти, які врегульовують фінансові правовідносини, можна також класифікувати і за іншими критеріями.

Залежно від виду правовідносин, що входять до предмета фінансового права, виділяють:

- бюджетне законодавство;
- податкове законодавство;
- валютне законодавство;
- пенсійне законодавство і т.д.

Залежно від строку дії фінансові нормативно-правові акти поділяють на:

- тимчасові (наприклад, Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28 грудня 2014 року);
- постійні (до їх скасування).

Контрольні питання

1. *Що розуміється під предметом фінансового права?*
2. *Які правовідносини складають предмет фінансового права?*
3. *Який метод правового регулювання притаманний фінансовому праву?*
4. *Що входить до системи фінансового права?*
5. *Що характеризує фінансове право як галузь права і як науку?*
6. *Яке місце займає фінансове право в системі права України?*
7. *Що розуміється під фінансовим законодавством?*
8. *Що охоплюється поняттям джерел фінансового права?*
9. *Які існують класифікації джерел фінансового права?*

Розділ 3

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ

3.1. Поняття, види та характеристика фінансово-правових норм.

3.2. Особливості фінансових правовідносин.

3.3. Суб'єкти фінансових правовідносин.

3.1. Поняття, види та характеристика фінансово-правових норм

Регулювання суспільних відносин у сфері формування, розподілу та використання коштів публічних грошових фондів здійснюється за допомогою встановлених державою спеціальних правил поведінки. Вимоги цих правил, права та обов'язки суб'єктів, пов'язаних із рухом публічних фінансів, складають зміст фінансово-правових норм.

Фінансово-правові норми – це встановлені державою і забезпечені засобами державного примусу загальнообов'язкові **правила поведінки** суб'єктів фінансових відносин, що виникають з приводу формування, розподілу та використання коштів публічних грошових фондів держави та територіальних громад, які закріплюють суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх учасників.

Важливою особливістю фінансово-правової норми є її державно-владний характер у врегулюванні сфери фінансової діяльності держави та територіальних громад. Категоричний припис фінансово-правових норм вимагає безумовного підкорення учасників фінансової діяльності вимогам норм.

Фінансово-правові норми, як і норми будь-якої галузі права, прийнято класифікувати в залежності від застосування певних загально-теоретичних критеріїв. Розглянемо три основні групи норм, що поділяються в залежності від способу впливу норми на поведінку учасників фінансових відносин, від змісту норми та від напрямку дії.

У залежності від способу впливу норми на поведінку учасників фінансових відносин фінансово-правові норми поділяються на:

- зобов'язуючі;
- забороняючі;
- уповноважуючі.

Зобов'язуючі фінансово-правові норми вимагають від учасників фінансових відносин здійснення конкретних активних дій, як правило,

заставляють поступати певним, чітко визначеним чином. Наприклад, згідно зі ст. 16 Податкового кодексу України, платник податків зобов'язаний вести в установленому порядку облік доходів і витрат, скласти звітність, що стосується обчислення і сплати податків та зборів; сплачувати податки та збори в строки та у розмірах, встановлених Податковим кодексом та законами з питань митної справи.

Переважна частина фінансово-правових норм носить саме такий характер. Для того, щоб фінансово-правова норма вважалась зобов'язуючою, вона не обов'язково має бути викладена в текстах нормативних актів за допомогою формулювання «суб'єкт зобов'язаний ...». Більшість норм, що встановлюють порядок формування, розподілу та використання публічних грошових фондів, викладаються у вигляді категоричних правил, яким суб'єктам слід підпорядковуватись беззаперечно. Наприклад: «до доходів загального фонду Державного бюджету України належать: ... податок на додану вартість; ввізне мито; вивізне мито; 20 відсотків екологічного податку...» (ч. 2 ст. 29)³⁴. Наведена норма є обов'язковою, вона встановлює чітке беззаперечне правило, за яким окремі загальнодержавні податки направляються до загального фонду Державного бюджету України. Суб'єкти відповідних фінансових відносин, а в даному випадку це, в першу чергу, органи виконавчої влади, такі як: Міністерство фінансів, Державна фіскальна служба, Державне казначейство, зобов'язані неухильно слідувати вимогам зазначеної норми.

Забороняючі фінансово-правові норми містять заборону на здійснення певних дій, встановлюють обов'язок учасників фінансових відносин утриматись від них.

Пряких забороняючих норм, у порівнянні із зобов'язуючими, в нормативних актах міститься набагато менше. Частіш за все обов'язок учасників фінансових відносин утриматись від певних дій впливає з викладеної в зобов'язуючій нормі вимоги побудувати свою поведінку згідно із закріпленням правилом. Іншими словами, немає необхідності встановлювати забороняючу норму щодо недопущення сплати податків пізніше визначеного строку або окремо формулювати заборону подавати податкову декларацію невчасно, в той час, коли існують правила поведінки, що зобов'язують це робити в певні терміни.

³⁴ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

Якщо, наприклад, декларацію з акцизного податку суб'єктом буде подано до органів Державної фіскальної служби пізніше, ніж визначені зобов'язуючою нормою двадцять днів місяця, наступного за звітним, до такого суб'єкта будуть застосовані санкції за невиконання саме зобов'язуючої норми.

Поряд із цим, законодавець може використовувати пряму заборону при регулюванні фінансових відносин. Іноді, поряд із заборонаю, в нормі можуть вказуватись виключення, коли такі обмеження не застосовуються. Наприклад, у п. 1 ч. 2 ст. 41 Бюджетного кодексу України міститься пряма заборона на здійснення витрат із загального фонду державного бюджету 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 настанням особливого періоду чи введенням надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету³⁵.

Пункт 77.3 Податкового кодексу забороняє проведення документальної планової перевірки за окремими видами зобов'язань перед бюджетами, крім правильності обчислення, повноти і своєчасності сплати податку з доходів фізичних осіб та зобов'язань за бюджетними позиками і кредитами, що гарантовані бюджетними коштами³⁶. При формулюванні забороняючих норм, як правило, прямо використовується слово «заборонено».

Саме в характері зобов'язуючих та забороняючих норм знаходить свій вираз головний метод фінансово-правового регулювання – метод владних приписів.

Уповноважуючі фінансово-правові норми встановлюють права учасників фінансових відносин на здійснення певних самостійних, позитивних дій у передбачених рамках. Тобто разом із наданням можливості суб'єктам фінансових правовідносин приймати самостійні рішення чи дії, норма визначає чіткі межі реалізації наданих повноважень.

³⁵ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

³⁶ Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

Так, Податковий кодекс України (далі – ПК України), визначаючи перелік місцевих податків та зборів, говорить про повноваження сільських, селищних і міських рад встановлювати обов'язкові платежі в межах переліку та граничних розмірів ставок, визначених кодексом (ст. 8, ст. 10 ПК України). Тож, органи місцевого самоврядування мають право самостійно своїми рішеннями встановлювати податки та збори на території свого села, селища чи міста, але ввести обов'язковий платіж, що взагалі не передбачений Податковим кодексом, не можуть. Те ж саме стосується і розмірів ставок за місцевими податками і зборами – перевищення граничного рівня ставок, закріпленого фінансово-правовою нормою, не допускається.

Залежно від змісту розрізняють *матеріальні і процесуальні фінансово-правові норми*.

Матеріальні фінансово-правові норми визначають саму вимогу норми стосовно правил поведінки суб'єктів фінансових правовідносин, їх права і обов'язки, вони, насамперед, закріплюють структуру бюджетної системи, бюджетну класифікацію, види і обсяг грошових зобов'язань юридичних та фізичних осіб перед державою чи територіальною громадою, вказують обсяг і напрямок витрат держави, тобто закріплюють матеріальний, грошовий зміст юридичних прав і обов'язків учасників фінансових правовідносин. Наприклад, загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України (п. 2. ст. 18 БК).

Процесуальні норми встановлюють процедуру застосування і дії норм матеріального права, порядок діяльності органів держави з мобілізації коштів та інші. Наприклад, згідно з ч. 1. ст. 39 БК, «розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України». Чітке розмежування матеріальних та процесуальних норм по окремих інститутах у фінансовому праві існує саме в бюджетному праві.

У залежності від напрямку дії фінансово-правові норми можна поділяти на *регулятивні та правоохоронні*. Регулятивні норми встановлюють суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів, умови їх виникнення та реалізації (наприклад, норми, що закріплюють повноваження територіальних громад як власників коштів бюджетів місце-

вого самоврядування або стосовно введення пільг щодо місцевих податків і зборів). Правоохоронні норми визначають умови застосування до суб'єкта заходів державно-примусового впливу та їх зміст (наприклад, норми Податкового кодексу, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення вимог цього кодексу).

Внутрішня будова фінансово-правових норм, розподіл на складові частини та зв'язок цих частин між собою складають їх *структуру*, яка не відрізняється від структури норм інших галузей права.

Основою норми є *диспозиція*, яка містить вимоги норми, тобто дає розпорядження на здійснення певних дій з утворення, розподілу чи використання публічних фінансових ресурсів, встановлює зміст прав і обов'язків суб'єктів фінансових відносин і завжди виражена у безумовно категоричній формі.

Гіпотеза фінансово-правової норми визначає умови, за яких можуть виникати у громадян та організацій передбачені нормою права і обов'язки у сфері фінансової діяльності. Наприклад, *диспозиція* норми Податкового кодексу встановлює правило, згідно з яким у платника податків виникає право вивільнити певні операції з підакцизними товарами від оподаткування, *гіпотеза* ж вказує на умови вивільнення операцій із вивезення за межі митної території України підакцизних товарів (продукції), тільки якщо проведення цих операцій засвідчується належно оформленою митною декларацією (п.п. 213.2 ПК).

Санкція фінансово-правової норми містить вказівки на невиконання для її порушника наслідки. Найпоширенішою санкцією є штраф, що встановлюється переважно у відсотках до суми порушення. Наприклад, п.1 ст. 122 ПК України встановлює штраф за несплату (неперерахування) фізичною особою – платником єдиного податку, авансових внесків єдиного податку в порядку та у строки, визначені Податковим кодексом, в розмірі 50 відсотків ставки єдиного податку, обраної платником єдиного податку. Поряд із цим, до порушників вимог фінансово-правових норм може застосовуватись і пеня, і конкретно визначена сума штрафу та деякі інші санкції, наприклад, зупинення операцій з бюджетними коштами. Застосовуються фінансові санкції як до фізичних, так і до юридичних осіб.

Фінансова санкція є головним елементом фінансово-правової відповідальності, яка застосовується до порушників фінансового законодавства.

3.2. Особливості фінансових правовідносин

Фінансові правовідносини – це урегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав і юридичних обов'язків з приводу формування, розподілу (перерозподілу) і використання коштів публічних грошових фондів.

Як і будь-які інші правові відносини, фінансові правовідносини виникають між певними суб'єктами з приводу конкретного об'єкта і мають зміст, що розкривається через відповідні права і обов'язки його учасників. Відображаючи загальний характер, властивий будь-яким правовим відносинам, фінансово-правові відносини мають і специфічні ознаки, обумовлені особливістю сфери їх виникнення.

У фінансових правовідносинах, як правило, виразно виступають два правові елементи: 1) державно-владний і 2) майновий.

Фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування ґрунтується виключно на нормативних актах. Водночас мобілізація і витрачання коштів публічних грошових фондів є діяльністю матеріального, майнового характеру. Тому фінансові правовідносини є владно-майновими відносинами.

Фінансові правовідносини характеризуються рядом особливостей, які підкреслюють їх специфіку і вирізняють їх серед інших правовідносин.

По-перше, фінансові правовідносини виникають тільки на підставі фінансово-правового акта. Вони не можуть бути розпочаті, змінені чи припинені за волевиявленням їх учасників, а тільки за вимогою правової норми.

По-друге, у процесі фінансової діяльності держави та територіальних громад обов'язково здійснюється формування, розподіл (перерозподіл) чи використання публічних грошових фондів, що дозволяє характеризувати відносини як різновид майнових. У результаті фінансової діяльності держава чи територіальна громада має фінансові ресурси для виконання власних чи делегованих задач і функцій. Вказана ознака є визначальною при відмежуванні фінансових правовідносин від суміжних правових відносин, зокрема від адміністративних.

По-третє, особливість суб'єктного складу фінансових правовідносин пов'язана з обов'язковою участю держави або місцевих органів влади як неодмінних учасників цих відносин. При цьому державні органи наділені владними повноваженнями по відношенню до інших су-

б'єктів фінансових правовідносин, що характеризує відсутність рівності сторін серед учасників.

Об'єкт фінансових правовідносин – це публічні грошові фонди, з приводу формування, розподілу та використання яких і виникають фінансові правовідносини. Головним публічним фондом в Україні є Державний бюджет, другим за розміром – Пенсійний фонд. До публічних фондів територіальних громад належать бюджети місцевого самоврядування. Суб'єкти фінансових правовідносин – це учасники цих відносин.

Фінансові правовідносини можна класифікувати за рядом підстав:

а) за матеріальним змістом вони поділяються залежно від підгалузі, інституту фінансового права на наступні види:

- бюджетні правовідносини;
- податкові правовідносини;
- фінансові правовідносини у сфері державного кредиту та боргу;
- фінансові правовідносини у сфері формування, розподілу та використання коштів позабюджетних фондів соціального страхування;
- правовідносини, що виникають при здійсненні державних витрат, у тому числі і при кошторисно-бюджетному фінансуванні;
- фінансові правовідносини у сфері банківської діяльності;
- фінансові правовідносини, що виникають у сфері грошового обігу і розрахунків;

- правовідносини у сфері валютного регулювання і контролю;

б) за суб'єктами фінансові правовідносини поділяються на:

- відносини між державою та адміністративно-територіальними одиницями в особі відповідних державних органів і органами місцевого самоврядування у зв'язку з формуванням, розподілом і використанням коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів (наприклад, між Міністерством фінансів і Харківською міською радою);
- між вищестоящими і нижчестоящими органами державного управління (наприклад, між Державною фіскальною службою і Головним управлінням Державної фіскальної служби в Харківській області);
- між міністерствами і відомствами та підприємствами, установами, організаціями (наприклад, між Міністерством внутрішніх справ та місцевими органами внутрішніх справ (щодо фінансування витрат));
- між органами фінансового контролю і підприємствами, установами, організаціями (наприклад, між Державною фінансовою інспекцією

єю і бюджетною установою – Харківським національним університетом внутрішніх справ);

- між контролюючими органами і громадянами (наприклад, між Державною фіскальною службою і приватним підприємцем);
- між самими фінансово-кредитними органами.

Виникнення, зміна і припинення фінансових правовідносин відбуваються за наявності чітко визначених у правових нормах умов або *юридичних фактів*, тобто передбачених нормами фінансового права дій (бездіяльності) або подій, які викликають виникнення, зміну або припинення у окремих юридичних або фізичних осіб фінансових прав і обов'язків.

Виникнення фінансово-правових відносин звичайно здійснюється на підставі правового нормативного або індивідуального юридичного акту. Таким нормативним актом в області фінансової діяльності держави є Закон про Державний бюджет України, який приймається щорічно. Індивідуальним актом, наприклад, є оповіщення контролюючим органом зобов'язаного суб'єкта про необхідність сплатити податку (повідомлення-рішення).

Зміна фінансових правовідносин не може здійснитися за волевиявленням їх учасників. Вона відбувається на основі нормативного акта у зв'язку зі зміною передбачених у ньому фактів і подій. Наприклад, факт збільшення або зменшення розміру бюджетних асигнувань викликає зміну даних правовідносин.

Припинення фінансових правовідносин настає у випадку закінчення строку дії нормативного акта (Закон про Державний бюджет чи рішення місцевого органу самоврядування приймається на один рік) або при виконанні зобов'язання чи зміні статусу зобов'язаного суб'єкта. З них найчастіше зустрічаються наступні:

- 1) погашення фінансового зобов'язання в результаті сплати суми у строк або стягнення недоїмки (простроченого платежу);
- 2) виконання завдання по державних доходах по бюджету або позабюджетних фондах;
- 3) використання виданих бюджетних асигнувань;
- 4) припинення правовідносин по сплаті податку на доходи фізичних осіб – може відбуватися після досягнення певного віку, передбаченого законом, наприклад, у зв'язку з переходом на пенсію або у зв'язку з призовом в армію тощо.

3.3. Суб'єкти фінансових правовідносин

Слід розрізняти поняття «суб'єкт фінансового права» і «суб'єкт (або учасник) фінансових правовідносин».

Суб'єкт фінансового права – це особа, що має правосуб'єктність, тобто потенційно здатна бути учасником фінансових правовідносин.

Суб'єкт фінансових правовідносин – це реальний учасник конкретних правовідносин.

Суб'єктами фінансових правовідносин можуть бути фізичні особи (громадяни), юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права, державні утворення (держава в особі уповноважених органів) і муніципальні (місцеві) утворення (органи місцевого самоврядування).

Особливістю фінансових правовідносин є те, що одним із суб'єктів цих відносин обов'язково повинен бути відповідний *орган державної влади* (державний або муніципальний).

Як нами вже було зазначено, між суб'єктами фінансових правовідносин немає рівності сторін. Завжди одна сторона відносин буде наділена владними повноваженнями по відношенню до іншої сторони, зобов'язаної підпорядкуватись встановленим правилам формування, розподілу чи використання коштів публічних грошових фондів. Тому фінансові правовідносини не можуть виникати між фізичними особами (громадянами), між фізичними особами (громадянами) і юридичними особами, що мають організаційно-правову форму, яка базується на приватній власності, а також між такими юридичними особами. Якщо відповідні відносини і матимуть грошовий характер, але регулюватимуться вони нормами цивільного права, а не фінансового.

Суб'єктами фінансових правовідносин виступають:

- держава, адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних державних органів чи органів місцевого самоврядування;
- підприємства, організації, установи, тобто юридичні особи публічного та приватного права, їх підрозділи;
- громадяни, як суб'єкти підприємницької діяльності, так і фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, тобто індивідуальні суб'єкти.

Для захисту законних інтересів суб'єктів, що беруть участь у фінансових правовідносинах, застосовується адміністративний і судовий порядок захисту.

Адміністративний порядок оскарження дій чи рішень посадових осіб органів державної влади чи місцевого самоврядування передбачає направлення мотивованої скарги до вищестоящого органу влади по відношенню до органу, який прийняв відповідне рішення. У різних фінансових відносинах адміністративний порядок захисту має свої особливості, є чітко врегульованим за процедурою і строками.

У фінансових правовідносинах держави за участю громадян діє адміністративний і судовий порядок захисту прав і законних інтересів обох сторін. При цьому посилено орієнтацію на використання судового порядку, який має конституційну основу.

Судовий порядок захисту. Конституція України проголошує права і свободи людини і громадянина та кожному гарантує судовий захист його прав і свобод. Рішення і дії (або бездіяльність) органів державної влади, місцевого самоврядування і посадовців можуть бути оскаржені до суду. Якщо вичерпані всі наявні внутрішньодержавні засоби правового захисту, кожен громадянин має право відповідно до міжнародних договорів України звертатися до міжнародних органів для захисту своїх прав.

Судовий порядок застосовується і при захисті фінансових інтересів та прав держави у взаємостосунках із громадянами (стягнення з них податків, фінансових санкцій, платежів по обов'язковому державному страхуванню і самоподаткуванню).

Контрольні питання

- 1. Сформулюйте поняття фінансово-правової норми. Що відрізняє її від інших норм права?*
- 2. Класифікуйте фінансово-правові норми залежно від способу впливу на учасників фінансових відносин.*
- 3. Класифікуйте фінансово-правові норми залежно від змісту.*
- 4. Визначте структуру фінансово-правової норми.*
- 5. Сформулюйте поняття фінансово-правових відносин, назвіть їх.*
- 6. Назвіть фінансово-правові санкції. У чому їх особливість?*
- 7. Які основні групи фінансових правовідносин можна виділити?*

Розділ 4

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

4.1. Поняття, принципи та завдання фінансового контролю.

4.2. Види фінансового контролю.

4.3. Методи фінансового контролю.

4.4. Система органів державного фінансового контролю. Органи державного фінансового контролю загальної та спеціальної компетенції.

4.4.1. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю загальної компетенції.

4.4.2. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю спеціальної компетенції.

4.1. Поняття, принципи та завдання фінансового контролю

Контроль відносять до загальних функцій управління, а контрольна діяльність є однією з найважливіших функцій державного управління. Фінансовий контроль є способом встановлення правопорядку і законності у сфері фінансової діяльності. Він властивий усім етапам фінансової діяльності.

Фінансовий контроль є діяльністю органів публічної влади і їх посадовців, установ, підприємств та громадських організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни та доцільності у процесі мобілізації, розподілі і використанні централізованих та децентралізованих грошових фондів і пов'язаних з ними матеріальних коштів.

Здійснення фінансового контролю відбувається на основі *принципів*, до яких відносяться наступні:

- 1) законність;
- 2) об'єктивність;
- 3) поєднання публічних та приватних інтересів;
- 4) розмежування контрольних повноважень між суб'єктами;
- 5) повнота охоплення об'єкта контролю; тобто розповсюджуються на підприємства всіх форм власності – як на неналежно працюючі підприємства, так і ті, що мають позитивні результати в господарській діяльності;
- 6) достовірність інформації, на основі якої проводиться контроль;
- 7) безперервність та систематичність;
- 8) превентивність контрольних дій – задля запобігання відхилень від установлених фінансово-правовими нормами приписів;

- 9) обґрунтованість;
- 10) плановість та строковість;
- 11) дієвість, ефективність та результативність;
- 12) оперативність,
- 13) цілеспрямованість;
- 14) безпосередність;
- 15) гласність контрольних дій (за винятком окремих напрямків контролю);
- 16) відповідальність за наслідки контрольних дій ³⁷.

Ефективний фінансовий контроль сприяє прискоренню економічного і соціального розвитку держави, раціональній організації використання всіх наявних ресурсів, забезпеченню збереження загальнодержавної і муніципальної власності. Визначаючи особливості фінансового контролю, слід зазначити, що сфера контрольної діяльності все більше розширюється, розповсюджуючись на недержавні підприємства і громадян, що займаються підприємницькою діяльністю. Самі контролюючі органи проходять процес постійної реорганізації.

Виходячи зі змісту, ***фінансовий контроль має особливості:***

1) здійснюється відносно спеціального об'єкта, а саме централізованих і децентралізованих грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування;

2) включає контроль за фінансовою дисципліною, під якою розуміють чітке дотримання всіма учасниками фінансової діяльності встановлених приписів щодо порядку формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів. Так, фінансовий контроль здійснюється переважно за грошовими коштами, проте може бути пов'язаним і з матеріальними ресурсами. Матеріальні ресурсами можуть використовуватися як об'єкт визначення грошових обов'язків (об'єкт майнових податків) або як засіб забезпечення грошових зобов'язань (наприклад, реалізація майна для погашення грошових зобов'язань). Вимоги фінансової дисципліни обов'язкові і для органів державної влади та місцевого самоврядування;

3) характеризується цілеспрямованістю на об'єкт контролю, зокрема, для забезпечення дотримання цільового характеру руху грошових фондів і обмеження імперативними заборонами нецільового їх витрачання;

³⁷ Мацелик М. О. Фінансове право: навч. посібник / М. О. Мацелик, Т. О. Мацелик, В. А. Пригоцький ; за ред. В. К. Шкарупи. – К. : Знання, 2011. – 815 с.

4) державний фінансовий контроль здійснюється спеціальними суб'єктами, наділеними повноваженнями у сфері фінансового контролю.

Фінансовий контроль реалізується з метою забезпечення законності у процесі здійснення фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Виходячи з мети здійснення фінансового контролю, під час його проведення виконуються наступні **завдання**:

- перевірка правильності і ефективності використання публічних грошових фондів;
- перевірка своєчасності і повноти виконання фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення збереження грошових коштів і матеріальних ресурсів держави та органів місцевого самоврядування;
- перевірка виконання покладених на органи державної влади і місцевого самоврядування обов'язків з формування, розподілу та використання грошових фондів;
- перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій;
- виявлення та усунення порушень фінансової дисципліни;
- попередження порушень законності у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування;
- забезпечення відшкодування матеріального збитку, завданого державі чи органам місцевого самоврядування;
- виявлення осіб, винних у вчиненні правопорушень у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування і притягнення їх до відповідальності;
- підвищення ефективності виявлення внутрішніх резервів підприємств, з'ясування можливостей більш економного використання матеріальних ресурсів та грошових коштів.

Фінансовий контроль є системою, яка включає сукупність **взаємодіючих елементів**, що в науці також називається механізмом фінансового контролю.

До таких елементів відносять:

1) об'єкт контролю – процеси формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів публічного характеру. Об'єктом фінансового контролю є переважно грошові відносини, що виникають під час руху публічних грошових ресур-

сів, а також матеріальні, трудові, природні та інші ресурси, що лежать в основі визначення фінансових обов'язків суб'єктів. Предметом фінансового контролю є первинна документація (наприклад, бухгалтерські звіти, кошториси, баланси), що містить відомості про фінансово-господарську діяльність контролюваного суб'єкта, свідчить про рух контрольованих грошових фондів та підтверджує його;

2) контрольований суб'єкт – підприємства, установи, організації, фізичні особи, діяльність яких пов'язана з рухом публічних грошових фондів і у яких виникають обов'язки, передбачені імперативними приписами щодо формування подібних фондів. Серед суб'єктів фінансового контролю розрізняють суб'єктів, які контролюють, та суб'єктів, яких контролюють;

3) контролюючий суб'єкт – спеціальні державні органи, що наділені повноваженнями у сфері фінансового контролю, та громадські організації, аудиторські компанії і аудитори. Суб'єктами державного фінансового контролю в деяких випадках можуть бути недержавні суб'єкти, що діють від імені і за дорученням держави;

4) мета фінансового контролю – забезпечення законності у процесі здійснення фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування;

5) контролюючий процес – діяльність контролюючих суб'єктів із застосування ними методів і способів контролю, спрямованих на досягнення мети контролю;

6) методи контролю – прийоми і способи його здійснення щодо відповідних елементів об'єкта контролю, дій контрольованих суб'єктів, їх відповідності встановленим нормам. Методикою фінансового контролю є конкретні прийоми і способи здійснення конкретних дій при реалізації фінансового контролю.

4.2. Види фінансового контролю

Фінансовий контроль є досить різноманітним. Його здійснення є компетенцією широкого кола державних органів та громадськості. Виходячи з цього, фінансовий контроль можна поділити на **державний та громадський**. Крім того, окремо виділяють **міжнародний фінансовий контроль**, здійснюваний міжнародними організаціями, наприклад, Міжнародним валютним фондом.

У теорії фінансового права визначено різні критерії класифікації фінансового контролю.

На основі вищевикладеного можна запропонувати наступну **класифікацію фінансового контролю**:

1. Залежно від часу проведення:

- попередній фінансовий контроль – проводиться до здійснення операцій, дій, пов'язаних із рухом грошових фондів, передус операціям, що перевіряються. Проводиться на стадії складання, розгляду і затвердження проектів бюджетів, кошторисів, планів, договорів. Метою є попередження порушень фінансового законодавства, тобто своєчасне попередження незаконного і нерационального використання грошових коштів та матеріальних ресурсів;

- поточний фінансовий контроль (оперативний) – здійснюється у процесі здійснення фінансових і господарських операцій, пов'язаних із рухом грошових фондів. Цей контроль часто здійснюється повсякденно (постійно) задля виявлення допущених як на стадії планування, так і безпосередньо в ході проведення фінансово-господарської операції помилок і зловживань;

- подальший фінансовий контроль (подальший) – проводиться після здійснення господарської або фінансової операції з використання грошових фондів або після закінчення певного звітного періоду (наприклад, фінансового року). Він характеризується поглибленим і всеосяжним підходом до вивчення фінансово-господарської діяльності контрольованого суб'єкта. Подальший фінансовий контроль реалізується при аналізі виконання планів і бюджетів, перевірці кошторисів, звітів і балансів, виявленні випадків незбереження майна шляхом поглибленого вивчення всіх сторін господарсько-фінансової діяльності. Саме всебічний його характер часто додає цьому виду контролю комплексний характер, що деталізує підстави і мету руху як грошових коштів, так і пов'язаних з ними матеріальних, трудових, природних ресурсів.

2. Залежно від плановості:

- плановий – передбачений у плані роботи контролюючого органу. Він може здійснюватися за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності суб'єкта з певною періодичністю;

- позаплановий – не передбачений у планах роботи контролюючого органу і проводиться в суворо обумовлених законом випадках.

3. *Залежно від періодичності (частоти) проведення:*

- постійний (повсякденний);
- систематичний;
- епізодичний (здебільшого має разовий характер).

4. *Залежно від форми проведення:*

• обов'язковий (зовнішній) – проводиться, коли у законодавстві міститься відповідна вимога або є рішення уповноваженого державного органу. Здійснюється державними чи муніципальними органами фінансового контролю;

• ініціативний (внутрішній) – здійснюється за самостійною і добровільною ініціативою господарюючих суб'єктів, із можливим залученням аудиторів.

5. *Залежно від суб'єкта, що здійснює контроль:*

• державний – проводиться державними органами, наділеними відповідними повноваженнями на здійснення контрольних дій (фіскальні органи, органи фінансової інспекції, органи Казначейської служби України);

• муніципальний – проводиться органами місцевого самоврядування у сфері затвердження місцевого бюджету, його виконання і затвердження звіту про його виконання, дотримання фінансової дисципліни та ін.

Державний та муніципальний фінансовий контроль залежно від сфери дії буває: надвідомчий (міжвідомчий), внутрішньовідомчий і внутрішньогосподарський;

• громадський – здійснюється представниками громадськості на ініціативній (добровільній) та безкоштовній основі;

• аудиторський – є незалежним професійним фінансовим контролем, здійснюваним аудиторами (фізичними особами) і аудиторськими фірмами.

6. *Залежно від сфери фінансової діяльності, що перевіряється:*

- бюджетний;
- податковий;
- валютний;
- банківський;
- страховий.

7. *Залежно від джерела інформації розрізняють контроль:*

• фактичний – полягає у вивченні фактичного (реального) стану об'єкта, що перевіряється. Здійснюється огляд, обмірювання в натурі,

встановлення факту наявності грошових коштів і матеріальних ресурсів. Після цього здійснюється аналіз отриманої інформації та документів на предмет їх відповідності;

- документальний – є перевіркою і аналізом первинних документів, що містять відомості про рух грошових коштів (кошторисів, балансів, бухгалтерських і статистичних звітів тощо). Перевірці можуть піддаватися технічні засоби, які є носіями інформації.

8. *Залежно від періодичності здійснення:*

- оперативний фінансовий контроль (у межах звітного періоду);
- періодичний фінансовий контроль (після закінчення звітного періоду перевіряються законність та доцільність використання грошових ресурсів).

4.3. Методи фінансового контролю

Методи фінансового контролю є способами і прийомами його проведення, здійснення контрольних заходів. Вони є досить різноманітними, а вибір конкретного методу контролю залежить від багатьох факторів, як-то від контролюваного і контролюючого суб'єкта, об'єкта контролю, мети і задач контролю.

До основних методів фінансового контролю відносяться: облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія і фінансово-економічна експертиза, а також обстеження, інспекція, спостереження. Процедури їх проведення прописані у відомчих методиках та правилах проведення контролю. Вони реалізуються в конкретних діях перевіряючого суб'єкта. Методика фінансового контролю регулюється в основному процесуальними нормами.

Характеристика методів фінансового контролю:

1. Облік – передбачає контролюючі дії при постановці на облік зобов'язаних осіб та об'єктів, що лежать в основі числення грошових зобов'язань. Тобто, *обліковуються:*

- зобов'язані особи при включенні даних про них до відповідних реєстрів, внесенні змін до облікової документації;
- об'єкти (грошові кошти, матеріальні ресурси), що лежать в основі виконання обов'язків, пов'язаних із рухом грошових фондів.

Облік не обмежується тільки реєстраційною роботою. Він також пов'язаний з аналітикою і створенням інформаційних баз.

2. Аналіз – проводиться відносно періодичної або річної звітності, на підставі нього визначається рівень виконання плану, норм, фінансової дисципліни. При використанні аналітичних прийомів досліджуються головні фінансово-економічні показники діяльності контрольованого суб'єкта. Аналізуються дані з кошторисів, балансів і т. д., ліквідність бухгалтерських балансів, розрахунки і оцінка фінансових коефіцієнтів; фінансова стійкість, фінансова звітність. Підсумковими результатами аналізу є оцінка поточного стану контрольованого суб'єкта, ефективність і раціональність використання грошових фондів, ефективність використання матеріальних ресурсів та ін. Ефективним є використання такого фінансово-економічного прийому, як порівняння.

3. Перевірка – одноразова контрольна дія, що полягає в зіставленні фактичних і документальних даних за окремими напрямками фінансово-господарської діяльності суб'єкта. Перевіряється фінансово-господарська діяльність підприємства, установи, організації або її підрозділів і за результатами оформляються довідка або доповідна записка.

Порівнюються фактичні дані контролю з даними, відображеними у первинній документації. Для цього використовуються облікові, звітні документи для виявлення порушень фінансової дисципліни і усунення їх наслідків.

Можна виділити наступні підстави класифікації видів перевірок:

1) залежно від організаційної ознаки:

- планові перевірки (внесені в плани роботи контролюючого органу);
- позапланові перевірки (здійснювані поза планом, за наявності вагомих підстав);

2) залежно від підстави призначення:

- первинна;
- повторна (проводяться через деякий час після початкової (первинної) фінансової перевірки);
- додаткова (для з'ясування питань, які не ставилися на первинній перевірці, часто у зв'язку із тими обставинами, що знову виникли);

3) залежно від об'єму:

- повні (охоплює всі сторони фінансово-господарської діяльності);
- часткові (неповні) перевірки (в ході них перевіряються окремі сторони фінансово-господарської діяльності);

- комплексні перевірки (перевірці підлягає вельми широке коло взаємопов'язаних питань);

- тематичні (цільові) перевірки (охоплюють або окремий напрям діяльності суб'єкта, що перевіряється, або виділений тип операцій);

4) *залежно від повноти охоплення:*

- суцільні (фронтальні) перевірки (вивчаються абсолютно всі документи і облікові записи за визначений період часу);

- вибіркові перевірки (за окремими напрямками діяльності суб'єкта, якого перевіряють, або його структурного підрозділу);

5) *залежно від місця проведення:*

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

- камеральні перевірки (проводяться за місцем розташування органу фінансового контролю);

б) *залежно від характеру контрольованих показників:*

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

- формальні перевірки (за якими здійснюється перевірка правильності оформлення документів, наприклад, з'ясовується достовірність підписів і печаток, наявність стирань і виправлень, правильність заповнення реквізитів);

7) *залежно від характеру контролюючих суб'єктів:*

- позавідомчі перевірки;

- відомчі перевірки.

4. Аудит – незалежна форма контролю, який досліджує тільки питання, обумовлені в договорі із замовником.

Аудит – це перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів.

Аудит здійснюється незалежними особами (аудиторами), аудиторськими фірмами, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення. Аудиторський контроль не підміняє державного фінансового контролю, а співпрацює з державними органами. Він може бути *ініціативним* (що проводиться за рішенням самого господарю-

ючого суб'єкта) і *обов'язковим*, який передбачається ст. 8 Закону України «Про аудиторську діяльність».

Проведення аудиту є обов'язковим для:

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

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

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

Однак у будь-якому випадку аудиторська перевірка проводиться на підставі договору між аудитором (аудиторською фірмою) і замовником. У договорі на проведення аудиту і надання інших аудиторських послуг вказуються предмет і термін перевірки, обсяг аудиторських послуг, розмір і умови оплати, відповідальність сторін. Замовник має право вільного вибору аудитора (аудиторської фірми). Аудиторський контроль – це професійний незалежний фінансовий контроль. Під час його здійснення *аудитори (аудиторські фірми) мають право:*

- самостійно встановлювати форми і методи аудиту на основі чинного законодавства, чинних норм і стандартів, умов договору із замовником, професійних знань і досвіду;

- отримувати необхідні документи, що стосуються предмета перевірки і перебувають як у замовника, так і у третіх осіб;

- отримувати пояснення у письмовій або усній формі від керівництва і працівників замовника;

- перевіряти наявність майна, грошей, цінностей, вимагати від керівництва суб'єкта господарювання проведення контрольних оглядів, замірів виконаних робіт, визначення якості продукції, стосовно яких проводиться перевірка документів;

- залучати на договірних засадах до участі в перевірці фахівців різного профілю.

Результатом аудиторської перевірки є аудиторський висновок, що містить підтвердження або аргументовану відмову від підтвердження достовірності, повноти і відповідності законодавству бухгалтерської звітності замовника. Виконання договору на здійснення аудиту підтверджується актом приймання-передачі аудиторського висновку.

5. Ревізія – метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ, організацій, дотриманням законодавства з питань фінансів, достовірністю обліку і звітності; спосіб документального виявлення недочетів, розтрат, привласнень, інших зловживань.

Ревізія здійснюється спеціальними органами фінансового контролю і спрямована на виявлення фактів порушення законності, достовірності і доцільності. При ревізії проводяться вивчення і аналіз фінансово-господарської документації на предмет правильності ведення бухгалтерського обліку, збереження грошових коштів та матеріально-технічних ресурсів, своєчасності і повноти звітності.

Ревізія проводиться на підставі документа, підписаного керівником відповідного контролюючого органу. Класифікація ревізій є ідентичною до класифікації перевірок. *Ревізії поділяються на:* планові та позапланові; фактичні та документальні; комплексні та тематичні і т.д. Окремо відмітимо ревізію, що призначається за постановою органів слідства. За наслідками ревізії складається акт. У ході здійснення ревізії можуть складатися проміжні акти, спрямовані на усунення виявлених недоліків. При незгоді або за наявності заперечень за актом ревізії посадовці об'єкта перевірки долучають до нього свої заперечення і зауваження. Крім вказаного, в акті ревізії вказуються мета ревізії та основні її результати, виявлені факти порушень, а також причини таких порушень, особи, винні в порушенні фінансової дисципліни, пропоновані заходи щодо їх усунення і терміни здійснення цих заходів. В акті також вказуються вживані до порушників заходи фінансової або адміністративної відповідальності.

6. Фінансово-економічна експертиза – проводиться щодо певних фінансових документів, за її підсумками складається висновок. Прикладом є експертно-аналітична діяльність Рахункової палати, котра проводить експертизу і складає висновки щодо проектів: Державного бюджету України, законів та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних цільових програм,

програм Кабінету Міністрів України й інших документів, що стосуються питань Державного бюджету та фінансів України.

7. Обстеження – проводиться відносно конкретних сторін фінансової діяльності контрольованого суб'єкта. При обстеженні здійснюється діагностика фінансового стану підконтрольного суб'єкта та дослідження звітності, проводиться первинний аналіз дотримання фінансового законодавства, оцінка відповідності його діяльності статутним документам. У ході обстеження можуть застосовуватися опитування і анкетування з метою виявлення порушень фінансової дисципліни.

Під час обстеження здійснюється оглядовий аналіз фінансового і майнового стану контрольованого суб'єкта. У разі виявлення істотних недоліків у ході обстеження це є підставою для проведення перевірки; якщо недоліків не виявлено або вони незначні, то все обмежується стадією обстеження. Про все це вказується у висновку за наслідками обстеження.

8. Інспекція – дозволяє отримати інформацію про стан фінансів підприємств, організацій та установ на місцях. Інспекції проводяться суб'єктами-представниками держави в цілому або її окремих органів періодично. Метою інспекції є ознайомлення зі станом справ на місцях і надання оперативної практичної допомоги.

9. Спостереження – це метод фінансового контролю, який має на меті загальне відстеження фінансової діяльності контрольованого суб'єкта. Воно є пасивним та безконтактним фінансовим контролем і зводиться до загального ознайомлення зі станом фінансової діяльності бюджетної установи, підприємства, організації, відомства. Спостереження буває *загальним та спеціальним*.

Інвентаризація – це спосіб здійснення фінансового контролю, спрямований на співставлення документальних даних та розрахунків з наявними основними засобами, нематеріальними активами, товарно-матеріальними цінностями, грошовими коштами.

Інвентаризація в обов'язковому порядку здійснюється у разі передачі майна державного підприємства в оренду, приватизації майна державного підприємства, зміні матеріально відповідальних осіб (на день приймання-передачі), при встановленні фактів крадіжок або зловживань, псування цінностей (на день виявлення таких фактів) та в інших випадках.

4.4. Система органів державного фінансового контролю. Органи державного фінансового контролю загальної та спеціальної компетенції

У процесі здійснення фінансового контролю задіяна низка органів, що наділені відповідними повноваженнями.

Нині в Україні здійснюється реформування системи контрольних органів. До системи контрольних органів у галузі фінансової діяльності входять *органи державної влади та органи місцевого самоврядування*.

До органів, які здійснюють фінансовий контроль, належать: Верховна Рада України, Рахункова палата України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України та інші.

Виходячи з різноманітності органів фінансового контролю, в науці фінансового права для систематизації цих органів було здійснено їх **класифікацію в залежності від:**

1. **Від рівня:**

• загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);

• органи місцевого самоврядування.

2. **Від інститутів:**

• фіскальні органи;

• фінансові органи;

• казначейські органи України;

• фінансово-кредитні установи та ін.

3. **Від компетенції:**

• загальної компетенції (для яких здійснення фінансового контролю не є основною діяльністю);

• спеціальної компетенції (спеціально створені для здійснення діяльності у сфері фінансового контролю).

Систему державного фінансового контролю характеризують виходячи з її розподілу на *органи фінансового контролю загальної та спеціальної компетенції*.

4.4.1. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю загальної компетенції

Верховна Рада України. Парламентський контроль здійснюється шляхом незалежних зовнішніх перевірок незалежним ревізором від імені законодавчого органу і його комітетами. Конституція України визначає загальні засади участі у процесі фінансового контролю Верховної Ради України та її комітетів. *Комітетами, що беруть участь у здійсненні фінансового контролю, є:* Комітет з питань бюджету, Комітет з питань фінансів і банківської діяльності, Комітет з питань податкової та митної політики.

У ст. 85 Конституції закріплено такі *повноваження Верховної Ради, пов'язані зі здійсненням фінансового контролю:*

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;
- здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією та законом.

Комітети Верховної Ради України беруть участь у підготовці до розгляду парламентом проектів законів, зокрема про Державний бюджет України. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету готує і попередньо розглядає питання щодо контролю за виконанням та звіту про виконання Державного бюджету України в частині, що належить до компетенції комітету. Також контролює відповідність поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Дер-

жавний бюджет України Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та готує відповідні висновки, контролює відповідність законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству. **Комітет із питань податкової та митної політики** здійснює контроль за відповідністю законопроектів із питань податків, зборів та мита, діяльності фіскальних органів, поданих на розгляд Верховної Ради України, чинному законодавству України. **Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності** контролює відповідність законопроектів із питань діяльності фінансових ринків та фінансових посередників, зокрема банків, валютних операцій тощо, поданих на розгляд Верховної Ради України, чинному законодавству України.

Президент України. Контрольні повноваження Президент України виконує при підписанні прийнятих Верховною Радою законів у сфері організації і регулювання фінансової діяльності, справляння податків та ін., зокрема закону про Державний бюджет України. Президент України, відповідно до п. 15 ст. 106 Конституції України, має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України задля з'ясування їх конституційності. Також Президент України має право накладати вето на прийнятий закон та призначати на посаду і звільнення з посади половину складу Ради Національного банку України.

При Президентові України діє координаційний орган – **Рада національної безпеки й оборони** (далі – РНБО), що може здійснювати контроль за публічною фінансовою діяльністю. РНБО може розглядати питання, що належать до сфери організації або проведення фінансової діяльності, та приймати відповідні рішення.

Кабінет Міністрів України. Здійснює контроль за публічними фінансами під час практичної реалізації фінансової політики України, державної політики у галузі ціноутворення й оплати праці, складання та виконання Державного бюджету України і звіту про його виконання, здійснення загальнодержавних і міждержавних економічних програм, створення і керівництва діяльністю різних фондів тощо. Поточна діяльність Кабінету Міністрів України пов'язана з управлінням публічними фінансами і контролем за їх використанням. У межах своїх повноважень Уряд також здійснює відомчий державний контроль за фінансами міністерств і відомств.

На місцях фінансовий контроль здійснюють Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші регіональні і місцеві органи самоврядування при розгляді проектів та затвердженні відповідних бюджетів і звітів про їх виконання, при внесенні до цих бюджетів змін і корективів у ході їх виконання, при заслуховуванні інформацій та звітів голів постійних комісій про витрачання бюджетних ресурсів, керівників інших органів з питань фінансової діяльності.

4.4.2. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю спеціальної компетенції

Рахункова палата. Стаття 98 Конституції України визначила, що контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», цей орган є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності і доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;
- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;
- аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу в цілому;

- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;

- виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Повноваження Рахункової палати поширюються на Верховну Раду України, органи виконавчої влади, в тому числі їх апарати, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та інші державні органи і установи, створені згідно із законодавством України. Рахункова палата має право контролювати також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи і їх спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні громадські організації у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Рахункова палата у ході виконання Державного бюджету України контролює повноту і своєчасність грошових надходжень, фактичне витрачання бюджетних асигнувань, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів та видатків по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України, у порівнянні із затвердженими показниками Державного бюджету України, виявляє відхилення та порушення, проводить їх аналіз, вносить пропозиції щодо їх усунення.

Рахункова палата проводить аналіз оперативної інформації, одержаної в порядку контролю, після чого узагальнені відомості подаються Верховній Раді України, її комітетам та Кабінету Міністрів України. Рахункова палата перевіряє фінансування затверджених Верховною Радою України загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля і розглядає матеріали з цих питань на засіданнях Колегії Рахункової палати.

У разі виявлення порушень або невиконання встановлених законодавством України вимог щодо збереження, використання об'єктів державного майна чи несвоєчасної сплати до Державного бюджету України коштів, отриманих від розпорядження та управління майном, що є

об'єктами права державної власності, Рахункова палата має право ставити перед відповідними державними органами питання про притягнення винних осіб до відповідальності, передбаченої чинним законодавством України, та інформувати про це Верховну Раду України.

Рахункова палата контролює законність договорів, раціональне та ефективне використання кредитів і позик, які отримує Україна від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Рахункова палата перевіряє діяльність Національного банку України та його установ, уповноважених банків і кредитних установ у частині обслуговування ними Державного бюджету України. За результатами перевірок діяльності установ банківської системи, в першу чергу Національного банку України, Рахункова палата подає висновки і пропозиції щодо його звітів про забезпечення стабільності грошової одиниці до Верховної Ради України, а також щодо діяльності Національного банку України з обслуговування державного боргу України.

Рахункова палата щорічно здійснює перевірку кошторису витрат Національного банку України і подає відповідну інформацію до Верховної Ради України.

Рахункова палата здійснює перевірки та ревізії. Терміни, обсяги і засоби їх проведення встановлюються Рахунковою палатою. Про результати проведених перевірок і ревізій Рахункова палата інформує Верховну Раду України, доводить до відома керівників відповідних центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій.

Рахункова палата, здійснюючи свою діяльність, зобов'язана за дорученням Верховної Ради України проводити експертизу і *давати висновки щодо:*

- проекту Державного бюджету України, обґрунтованості його доходної та видаткової частин щодо обсягів державного внутрішнього і зовнішнього боргу та дефіциту Державного бюджету України, затверджених законом України;
- окремих напрямів бюджетно-фінансової, грошово-кредитної політики, а також окремих питань бюджетного процесу за прямими дорученнями Верховної Ради України;
- проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань бюджетно-фінансової і грошово-кредитної систем у разі, якщо вони направлені Верховною Радою України на експертизу у встановленому порядку і повинні бути внесені на її розгляд;

- проектів загальнодержавних цільових програм, які фінансуються з бюджетів або на які передбачено додаткове фінансування з Державного бюджету України;
- проектів програм Кабінету Міністрів України, на фінансування яких використовуються кошти Державного бюджету України;
- проектів міжнародних договорів України, що стосуються витрат з Державного бюджету України.

Згідно з чинним законодавством, Рахункова палата проводить державний фінансовий аудит у порядку та у спосіб, визначені законом. У визначених законодавством межах Рахункова палата уповноважена на експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм.

Ревізії та перевірки Рахункової палати можуть бути як *плановими, так і позаплановими*. Посадові особи Рахункової палати України не наділені правом застосовувати до порушників фінансової дисципліни санкції. Вони можуть направляти матеріали ревізій (перевірок) та обстежень до Кабінету Міністрів України, відповідних центральних органів виконавчої влади, Національного банку України, Фонду державного майна України, підприємств, установ та організацій для розгляду і вжиття необхідних заходів. Крім того, Рахункова палата України за рішенням колегії може подавати до Верховної Ради, Президента України, а також органів виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого державі завдано матеріальної шкоди.

Міністерство фінансів України. Це Міністерство створено спеціально для здійснення фінансового управління і визначене головним у системі центральних органів виконавчої влади із реалізації політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю.

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) відповідно до покладених на нього завдань у межах своїх повноважень контролює дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу стосовно як державного, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством; коригує показники фінансової бази

пенсійної системи, забезпечує її збалансованість і стабільність; забезпечує у межах своїх повноважень організацію та здійснення контролю за інвестуванням пенсійних коштів і виконанням пенсійних програм тощо. В установленому законодавством порядку вживає заходів щодо зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів у разі їх нецільового використання та застосування безспірною вилучення коштів із місцевих бюджетів до Державного бюджету.

У межах своїх повноважень Мінфін має право зупиняти бюджетні асигнування у випадках, передбачених законодавством; зупиняти в установленому законодавством порядку здійснення операцій із бюджетними коштами в разі виявлення бюджетного правопорушення. Крім того, на Мінфін покладено завдання здійснювати внутрішній фінансовий контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

Відповідно до указу Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України» від 08 квітня 2011 року № 446/2011, Міністерство фінансів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінфін України є *головним органом* у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і 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 і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Державна казначейська служба України. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України» від 13 квітня 2011 року № 460/2011, ця служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Вона здійснює бухгалтерський облік усіх надходжень та ви-

трат Державного бюджету України; встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видає інструкції з цих питань та здійснює контроль за їх дотриманням; стежить за відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.

Серед спеціальних органів державного фінансового контролю слід також назвати **Державну пробірну службу України**, яка особисто та через підпорядковані їй казенні підприємства пробірною контролю виконує контрольні-наглядові функції у сфері державного пробірною контролю, а також регулятивні й дозвоільно-реєстраційні функції щодо фізичних та юридичних осіб, а саме:

- проводить у межах своїх повноважень перевірки дотримання суб'єктами підприємницької діяльності та іншими суб'єктами господарювання вимог законодавства під час операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, виробами з них та матеріалами, що містять дорогоцінні метали;

- готує і подає на розгляд Мінфіну пропозиції щодо зупинення дії або анулювання виданих суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій на здійснення операцій із металобрухтом та ін.;

- проводить щорічну реєстрацію відбитка спеціального знака іменника, який засвідчує виготовлювача ювелірних і ювелірних виробів із дорогоцінних металів, видає дозволи на використання іменників на території України та ін.

Національний банк України. Головну функцію центрального банку держави – забезпечення стабільності національної грошової одиниці – закріплено у ст. 99 Конституції України. Національний банк України (далі – НБУ) діє на підставі Закону України «Про Національний банк України».

Центральний банк держави забезпечує фінансовий контроль та банківський нагляд у сфері грошово-кредитного обігу. Відповідно до положень Конституції України, до повноважень НБУ входить розробка Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її проведенням. НБУ здійснює нагляд за діяльністю комерційних банків-суб'єктів підприємницької діяльності, їх відділень, філій, представництв по всій території України. Нагляд НБУ спрямований на забезпечення стабільності банківської системи, захист інтересів вкладників через зменшення ризиків у діяльності комерційних банків. Фінансовий конт-

роль НБУ здійснює задля скорочення зовнішніх та внутрішніх банківських ризиків: ліквідності, кредитних, валютних, облікового відсотка тощо.

У рамках здійснення фінансового контролю НБУ визначає вимоги для отримання ліцензії на проведення банківських операцій з метою впевнитися у майбутній надійності банку і допустити на фінансово-кредитний ринок країни лише ті банки, умови діяльності яких відповідають установленим НБУ обов'язковим вимогам.

НБУ здійснює інспектування, комплексні і тематичні перевірки поточної діяльності банків та їх установ (ревізії на місцях), а також розробки і вживання заходів щодо їх організаційного закріплення. Під час інспектування перевіряють: законність здійснюваних операцій; стан бухгалтерського обліку; діяльність служби внутрішнього банківського аудиту; достовірність звітів; відповідність законодавству локальних актів банківської установи тощо. У разі виявлення порушень банківського законодавства НБУ наділено компетенцією вживати передбачених законодавством заходів впливу.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Указом Президента України «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» від 23 листопада 2011 року № 1063/2011 визначено, що Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України. НКЦПФР здійснює державне регулювання ринку цінних паперів.

До основних завдань НКЦПФР у сфері фінансового контролю входять:

1) здійснення державного контролю за емісією і обігом цінних паперів та похідних (деривативів) на території України;

2) здійснення заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та законодавства про акціонерні товариства;

3) здійснення державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування;

4) здійснення у межах компетенції державного контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення;

5) здійснення у межах компетенції державного нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

б) здійснення у межах повноважень, визначених законодавством, нагляду на консолідованій та субконсолідованій основі за небанківськими фінансовими групами та їх підгрупами.

Державна фіскальна служба України. Контрольна діяльність Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) врегульовується постановою Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21 травня 2014 року № 236. Відповідно до цієї постанови, Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування (єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Основними контрольними завданнями ДФС є:

1) реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування:

- державної податкової політики;
- державної політики у сфері державної митної справи;
- державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення

контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів;

- державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

- державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

ДФС відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює адміністрування податків і зборів, митних та інших платежів, єдиного внеску в порядку, встановленому законом, забезпечує контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою їх нарахування та сплати до бюджету і відповідних позабюджетних фондів;

2) контролює своєчасність подання платниками податків та єдиного внеску передбаченої законом звітності, своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати податків і зборів, єдиного внеску, митних та інших платежів;

3) здійснює контроль за дотриманням податкового і митного законодавства, законодавства щодо трансфертного ціноутворення, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого законом покладено на ДФС;

4) здійснює облік платників податків та єдиного внеску, осіб, які здійснюють операції з товарами, що перебувають під митним контролем, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням;

5) забезпечує ведення обліку податків і зборів, платежів;

6) здійснює контроль за:

- дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами встановленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

- застосуванням відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання під час переміщення товарів через митний кордон України і після завершення операцій митного контролю та митного оформлення;

- правильністю визначення митної вартості товарів відповідно до закону, а також за правильністю визначення країни походження та кла-

сифікації згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) товарів, що переміщуються через митний кордон України;

7) забезпечує здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, поміщених у відповідні митні режими;

8) вживає заходів до захисту прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів;

9) здійснює контроль за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності законодавства з питань державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання в межах повноважень, передбачених законом;

10) проводить аналіз та здійснює управління ризиками з метою визначення форм і обсягів митного та податкового контролю;

11) здійснює контроль за доставкою товарів, які перебувають під митним контролем, до митних органів призначення;

12) застосовує та контролює процедури використання гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодіє з гарантами;

13) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, формування та ведення реєстрів, банків та баз даних, а також забезпечує ведення реєстру страхувальників єдиного внеску;

14) збирає, аналізує, узагальнює інформацію про порушення законодавства у сфері митної справи, за результатами прогнозує тенденції розвитку негативних процесів;

15) організовує роботу, пов'язану із замовленням марок акцизного податку, їх зберіганням, продажем, відбором зразків з метою проведення експертизи щодо їх автентичності та здійсненням контролю за наявністю таких марок на пляшках (упаковках) з алкогольними напоями і пачках (упаковках) тютюнових виробів під час їх транспортування, зберігання і реалізації та ін.

Державна фінансова інспекція України. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України» від 23 квітня 2011 року № 499/2011, Державна фінансова інспекція України (далі – Держфінінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію

державної політики у сфері державного фінансового контролю. Основними завданнями Держфінінспекції України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Держфінінспекція України відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює державний фінансовий контроль 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 та 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 (далі – підконтрольні установи), 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;

2) здійснює контроль за:

- виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- цільовим використанням коштів Державного і місцевих бюджетів;

- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету;

- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів;

- усуненням виявлених недоліків і порушень;

3) забезпечує участь представників Держфінінспекції України в ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу;

4) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

- вимагає від керівників та інших службових осіб підконтрольних установ усунення виявлених порушень законодавства;

- звертається до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

- проводить аналіз стану додержання фінансової дисципліни та про його результати повідомляє органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування;

- готує і подає до відповідних державних органів пропозиції щодо усунення та запобігання причинам і умовам, які призвели до допущення недоліків і порушень;

- здійснює контроль за виконанням вимог і пропозицій, поданих Держфінінспекцією України та її територіальними органами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування за результатами державного фінансового контролю, та інформує про це Кабінет Міністрів України і Мінфін України;

- застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає стягнення, санкції до осіб, винних у порушенні законодавства;

- передає правоохоронним органам матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; інформує правоохоронні органи про факти інших виявлених порушень законодавства;

5) подає щомісяця Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Мінфіну України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

6) забезпечує погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів;

7) координує діяльність, погоджує плани внутрішньої роботи контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та здійснює оцінку фахового рівня працівників таких підрозділів;

8) здійснює контроль за проведенням внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

9) отримує та аналізує звітність про роботу контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

10) розглядає листи, заяви і скарги громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань, вживає згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення;

11) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держфінінспекції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру;

12) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Держфінінспекція України здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах або міжрайонні, об'єднані в районах та містах територіальні органи, головних інспекторів у районах та містах. Держфінінспекцію України очолює Голова, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра, та звільняє з посади Президент України.

Податкова міліція. Контрольна діяльність податкової міліції передбачена розділом XVIII-2 Податкового кодексу України. Так, визначено, що контролюючими органами у сфері оподаткування є органи доходів і зборів – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування єдиної державної податкової, державної митної політики в

частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізує державну податкову, державну митну політику, забезпечує формування та реалізацію державної політики з адміністрування єдиного внеску, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, його територіальні органи. У складі контролюючих органів діють підрозділи податкової міліції.

Податкова міліція складається зі спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних контролюючих органів, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції.

Завдання у сфері фінансового контролю податкова міліція здійснює в процесі запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення. У складі податкової міліції діє спеціальний підрозділ, який проводить роботу по боротьбі з незаконним обігом алкогольних напоїв та тютюнових виробів.

Контрольними повноваженнями податкової міліції відповідно до покладених на неї завдань є наступні:

- приймає і реєструє заяви, повідомлення та іншу інформацію про кримінальні та інші правопорушення, віднесені законом до компетенції податкової міліції, здійснює в установленому порядку їх перевірку і приймає щодо них передбачені законом рішення;
- вживає заходів щодо виявлення і розслідування злочинів, пов'язаних з відмиванням, легалізацією, розкраданням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями;
- виявляє причини і умови, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень у сфері оподаткування та бюджетній сфері, вживає заходів до їх усунення;
- виявляє кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, встановлює місцезнаходження платників податків, проводить опитування їх засновників, посадових осіб тощо.

Працівникам податкової міліції забороняється брати участь у проведеному планових та позапланових виїзних перевірок платників податків, що проводяться контролюючими органами, якщо такі перевірки не по-

в'язані з веденням оперативно-розшукових справ або здійсненням кримінального провадження стосовно таких платників податків (посадових осіб платників податків), що знаходяться в їх провадженні. Перевірки платників податків податковою міліцією проводяться у межах повноважень, визначених законом, та в порядку, передбаченому Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінальним процесуальним кодексом України та іншими законами України.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Указом Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» від 23 листопада 2011 року № 1070/2011 визначено, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг) є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України. Нацкомфінпослуг здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством.

Основними контрольними завданнями Нацкомфінпослуг є:

1) забезпечення реалізації політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг (крім ринку банківських послуг і ринків цінних паперів та похідних цінних паперів);

2) здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері;

3) у рамках застосування обліку як методу фінансового контролю Нацкомфінпослуг веде:

- Державний реєстр фінансових установ; у визначених Нацкомфінпослуг випадках – реєстри осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги;

- Єдиний реєстр бюро кредитних історій;

- Єдиний державний реєстр страховиків (перестраховиків);

- Державний реєстр страхових та перестрахових брокерів, видає свідоцтва про включення зазначених брокерів до такого реєстру;

- Реєстр саморегульованих організацій учасників ринків фінансових послуг;

- Реєстр аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ, та визначає порядок його ведення.

Державна служба фінансового моніторингу України. Указ Президента України «Про Положення про Державну службу фінансо-

вого моніторингу України» від 13 квітня 2011 року № 466/2011 визначив Державну службу фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг України) центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі – Міністр). Держфінмоніторинг України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Основними завданнями Держфінмоніторингу України у сфері фінансового контролю є:

1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також внесення пропозицій щодо її формування;

2) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму;

3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Контрольні питання

- 1. На основі завдань фінансового контролю сформулюйте поняття фінансового контролю.*
- 2. На основі різних критеріїв класифікації визначте види фінансового контролю.*
- 3. Які методи застосовуються під час здійснення фінансового контролю?*
- 4. Визначте систему контрольних органів у галузі фінансової діяльності.*
- 5. Які повноваження мають окремі органи державного фінансового контролю?*

Розділ 5

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

- 5.1. Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності.
- 5.2. Ознаки фінансово-правової відповідальності.
- 5.3. Поняття і склад фінансових правопорушень. Ознаки порушення фінансового законодавства.
- 5.4. Фінансові санкції.
- 5.5. Адміністративна відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за порушення вимог і зобов'язань у фінансовій сфері.

5.1. Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності

Юридична відповідальність суб'єктів фінансово-правових відносин пов'язана із застосуванням заходів державного примусу і покаранням за порушення заборони, встановленої у фінансовому законодавстві. ***Розрізняють кілька традиційних видів юридичної відповідальності: кримінальна, адміністративна, цивільно-правова і дисциплінарна.*** Водночас в юридичній літературі як самостійний вид відповідальності розглядають *фінансово-правову відповідальність*. Фінансово-правову відповідальність визначають як обов'язок особи, котра вчинила фінансове правопорушення, зазнати кари майнового характеру через застосування органами фінансового контролю фінансових санкцій у порядку, встановленому фінансовим законодавством.

Реалізація фінансово-правової відповідальності можлива у *примусовому і добровільному порядку*. Так, платник податків, який виявив помилку в розрахунку сплаченого ним раніше податку, може зробити перерахунок суми податку, сплатити недоїмку та пеню і при цьому не зобов'язаний сплачувати штраф.

Фінансово-правова відповідальність – це міра державного осуду, яка виявляється у нормативному та забезпеченому державним примусом у фінансовому праві обов'язку суб'єкта фінансового правопорушення зазнавати заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня, припинення бюджетного фінансування) за вчинене ним правопорушення у сфері публічної фінансової діяльності.

Фінансово-правова відповідальність досить тісно пов'язана з такими видами юридичної відповідальності, як адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна.

Найтісніший зв'язок у фінансової відповідальності з адміністративною. **Адміністративну відповідальність** розглядають як різновид юридичної відповідальності, що становить сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень.

Спільними для адміністративної та фінансово-правової відповідальності є такі ознаки, як спрощена процедура накладання стягнення, органи, що їх застосовують. **Норми адміністративного права можуть охороняти фінансові відносини, зокрема:** порушення правил про валютні операції (незаконні скуповування, продаж, обмін, використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави) (ст. 162 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)); ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 162-1 КУпАП); незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 162-2 КУпАП); розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів (ст. 163 КУпАП); неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) (ст. 163-2 КУпАП); невиконання законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів (ст. 163-3 КУпАП); порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи (ст. 163-4 КУпАП); порушення законодавства про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ст. 165-1 КУпАП) та ін.

У науці виділяють відмінності фінансово-правової відповідальності від адміністративної:

- за фактичними підставами (характеризуються специфічним конкретним складом);
- за колом суб'єктів. Суб'єктами адміністративної відповідальності є фізичні особи, зокрема посадові особи. Суб'єктом фінансової відповідальності є фізичні та юридичні особи;

- за нормативними підставами (регулюються нормами різного законодавства – фінансового та адміністративного);
- за процесуальними підставами (для адміністративної – постанова у справі про адміністративне правопорушення, для фінансової – рішення компетентного органу (судового, правоохоронного або фінансового) про накладення фінансових санкцій);
- за правовими наслідками застосування. Адміністративна відповідальність передбачає застосування до правопорушників штрафних санкцій (каральний характер). Фінансова відповідальність – компенсує збитки, завдані несвоєчасним виконанням особою грошових зобов'язань, шляхом застосування компенсаційних санкцій (пеня) і передбачає каральний вплив на правопорушника (штрафні санкції, що мають на меті забезпечити фінансову дисципліну);
- за процедурою застосування санкцій до правопорушників. Адміністративна відповідальність застосовується у судовому і позасудовому порядку. Фінансова відповідальність застосовується до правопорушника уповноваженими органами (суд і органи фінансового контролю).

Саме до фінансової і адміністративної відповідальності найчастіше притягають за порушення фінансового законодавства.

Кримінальна та фінансова відповідальність схожі за суб'єктами, об'єктами, суб'єктивним і об'єктивним складами правопорушення. Предметом кримінально-правового регулювання і охорони є окремі фінансові відносини. Так, за окремі фінансові правопорушення може наставати як фінансова, так і кримінальна відповідальність (ухилення від сплати податків, здійснення валютних операцій).

Різняться фінансова і кримінальна відповідальність порядком їх реалізації. Кримінальна відповідальність застосовується за рішенням суду, а фінансова – за рішенням органів, уповноважених законодавством на застосування фінансових санкцій. Також різняться наслідки кримінальної та фінансової відповідальності (кримінальна відповідальність – накладення судимості, конфіскація майна, штрафи, позбавлення права обіймати певні посади, позбавлення волі в кінцевому рахунку, а фінансова відповідальність – застосування санкцій відновлювального майнового характеру, такі як штраф, пеня, припинення бюджетного фінансування).

Взаємозв'язок фінансової та дисциплінарної відповідальності полягає у тому, що для окремих посадових осіб обов'язок до-

тримуватися фінансової дисципліни закріплено не тільки у фінансово-правових нормах, а й у нормах, що визначають питання дисциплінарної відповідальності, проходження державної служби, зокрема в Законі України «Про державну службу».

З цивільно-правовою відповідальністю фінансова схожа грошовим (майновим) характером заходів відповідальності та подібними правовими засобами (застосування пені). Відмінність полягає в тому, що фінансова відповідальність пов'язана з публічною фінансовою діяльністю (предметом є публічні, а не приватні фінанси). Тобто держава не застосовує фінансову відповідальність при вирішенні спірних питань між приватними особами, що вступили у цивільно-правові відносини. Захист та відновлення порушених прав в такому разі є одним із прав, а не обов'язком і буде реалізовано з ініціативи сторони, чий інтерес порушено. У разі порушення інтересів держави у сфері фінансової діяльності держави чи органів місцевого самоврядування уповноважений орган зобов'язаний ужити всіх заходів для припинення фінансового правопорушення і притягнення правопорушника до фінансової відповідальності.

У цивільно-правовій відповідальності цілями є припинення протиправних дій і примусове відновлення порушеного права. У фінансовій відповідальності додається ще мета покарання правопорушника. Крім того, фінансову відповідальність визначає закон, а приватноправову може встановити договір сторін.

Цілями фінансово-правової відповідальності є:

- 1) охорона фінансового правопорядку;
- 2) підвищення рівня правосвідомості та правової культури у галузі фінансової діяльності;
- 3) забезпечення фінансового правопорядку, виховання поваги до фінансового права.

Фінансово-правова відповідальність полягає в накладенні обов'язку майнового характеру, який є додатковим, новим, який не існував раніше, до вчинення фінансового правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що мають владні повноваження.

У розумінні сутності фінансово-правової відповідальності слід виділити особливості, що пов'язані з її існуванням, по-перше, наявність кола суб'єктів фінансово-правової відповідальності, що існує не-

залежно від наявності факту правопорушення (оскільки регламентується нормативними актами фінансового законодавства, що встановлюють відповідні моделі поведінки у фінансових правовідносинах), а по друге, саме несення відповідальності, яке має місце після вчинення фінансового правопорушення і має наслідки для всіх учасників цих відносин, але виникає безпосередньо для порушника.

Фінансова відповідальність та **конституційна відповідальність** за багатьма критеріями різняться між собою: органи застосування, різний суб'єктний склад правопорушників, інший процесуальний порядок застосування тощо. Проте обидва мають загальну функціональну мету.

Норми кримінальної та фінансово-правової відповідальності спрямовані на підтримку нормального функціонування фінансових відносин та беруть участь в оформленні їх динаміки. Відмінність фінансово-правової відповідальності від кримінальної полягає в нормативно-правовій базі її регулювання, процесуальному порядку застосування, суб'єктах застосування і суб'єктах відповідальності. Взаємодія фінансово-правової та кримінальної відповідальності має функціональний характер, який полягає у тому, що норми інституту кримінальної та фінансово-правової відповідальності беруть участь у врегулюванні та охороні валютних, податкових, банківських публічних відносин тощо. Об'єкт охорони кримінальної відповідальності, на відміну від об'єкта охорони фінансово-правової відповідальності, є більш широким. Фінансові відносини становлять тільки частину об'єкта охорони кримінальної відповідальності.

Функціональні взаємозв'язки, що полягають в охороні і регулюванні фінансових відносин, присутні у взаємодії фінансово-правової відповідальності з **дисциплінарною**. Зокрема, для деяких посадових осіб обов'язок дотримуватися фінансової дисципліни закріплений не тільки в нормах фінансово-правової відповідальності, але і в нормах дисциплінарної відповідальності. На динаміку фінансових відносин впливає непряма дія норм дисциплінарної відповідальності.

Відмінність між фінансово-правовою та дисциплінарною відповідальністю полягає у підпорядкованості суб'єктів правопорушення. Якщо при дисциплінарній відповідальності на особу порушника накладається відповідальність рішенням керівника, якому ця особа підпорядкована, то у випадку фінансово-правової відповідальності таке підпорядкування відсутнє. Особа, яка вчинила фінансове правопорушення, несе відповідальність не перед підприємством, а перед державою.

Взаємозв'язки між фінансовою і цивільно-правовою відповідальністю виявляються за декількома напрямками. По-перше, фінансово-правова відповідальність у деяких випадках використовує схожі правові засоби, наприклад, механізм солідарних боржників у податковому зобов'язанні у разі реорганізації юридичної особи, пеня, неустойка. По-друге, фінансово-правова відповідальність, як така, що пов'язана з розподілом грошових засобів, збором податків, побічно бере участь в охороні відносин державної власності. На відміну від цивільно-правової відповідальності, вона не бере участі в охороні відносин приватної власності. Таким чином, зв'язок цивільно-правової і фінансово-правової відповідальності має функціональний характер, що полягає в охороні суспільних відносин, проте кожна галузь використовує різні способи та методи, зокрема у сфері охорони державної власності. По-третє, як у цивільній, так і у фінансово-правовій відповідальності є можливість добровільного поновлення правопорушником порушеної майнової сфери.

Фінансова відповідальність – це завжди публічно-правові відносини, цивільна ж відповідальність – приватноправові відносини. Публічна відповідальність передбачається тільки законом, тоді як приватноправова відповідальність може бути встановлена і договором сторін.

У приватноправових відносинах виступають рівні суб'єкти, а в публічних – з одного боку завжди виступає держава як владний суб'єкт. З метою забезпечення і охорони прав громадян законом встановлюється спеціальна процедура застосування заходів примусу, а компетенцією щодо їх застосування наділяються спеціально уповноважені органи. Через це суб'єкти приватного права не можуть самостійно застосовувати міри державного примусу, навіть якщо з одного боку в приватних правовідносинах бере участь держава в особі державного підприємства. У приватних правовідносинах для застосування до правопорушника заходів державного примусу необхідно звернутися до відповідного компетентного органу, який не перебуває з жодною зі сторін у правовідносинах. У публічних же правовідносинах заходи державного примусу можуть здійснюватися тим же самим компетентним органом, який представляє державу в зазначених правовідносинах.

Отже, фінансова відповідальність є самостійним видом у системі юридичної відповідальності, вона функціонально взаємопов'язана з іншими видами юридичної відповідальності.

Розглянемо фінансову відповідальність за порушення в податковій, бюджетній та інших сферах фінансової діяльності держави.

Скоєне **податкове правопорушення** є підставою для застосування заходів відповідальності до платників податків. Фіскальні органи, діяльність яких спрямована на забезпечення режиму законності в податковій сфері, мають право застосовувати до платників податків – юридичних і фізичних осіб засобів юридичної відповідальності за порушення податкового законодавства.

Порушення приписів податкового законодавства призводить до настання *юридичної відповідальності*. Навіть за відсутності завдання майнової шкоди інтересам держави або органів місцевого самоврядування юридичну відповідальність можуть нести платники податків за умови невиконання або неналежного виконання податкового зобов'язання у повному обсязі. Особа може сплатити своєчасно і в повному розмірі податок до бюджету відповідного рівня, але не подати декларації. Така бездіяльність платника є скоєнням податкового правопорушення, і до нього буде застосовано заходи юридичної відповідальності, зокрема фінансові санкції.

Специфічними рисами податкової відповідальності є: наявність складу податкового правопорушення; настання відповідальності передбачено нормами податкового права; до правопорушника застосовуються податкові санкції фінансового й адміністративного характеру; особливий порядок притягнення до відповідальності; суб'єктами даної відповідальності є платники податків та інші фіскально зобов'язані особи.

Існує адміністративна, дисциплінарна і кримінальна відповідальність за порушення податкового законодавства.

Керівники та інші посадові особи підприємств, установ, організацій, громадяни в разі порушення норм податкового права можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності. **Особливостями адміністративних санкцій є:**

- відсутність тяжких правових наслідків;
- застосування менш тяжких податкових правопорушень (проступків);
- адміністративні санкції не тягнуть за собою судимості.

Притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм податкового законодавства здійснюється в порядку, визначено-

му Кодексом України про адміністративні правопорушення. Підставою для адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства є наявність складу адміністративного правопорушення винного – умисного або необережного діяння або бездіяльності, яке посягає на суспільні відносини, що охороняються законом, за які законодавство передбачає адміністративну відповідальність.

Винність означає ставлення особи, що скоїла правопорушення, до нього. Винна особа діє з умислу або необережності, усвідомлює суспільну небезпечність своїх дій (бездіяльності) та їх можливі наслідки. Вона може бажати або передбачати можливість їх настання. Караність є ознакою, логічно зумовленою антисоціальним характером правопорушення, негативною оцінкою з боку суспільства, вона безпосередньо впливає з його протиправності.

За ухилення від сплати податків, інших обов'язкових платежів у значних розмірах платники відповідно до ст. 212 Кримінального кодексу України можуть бути притягнуті до **кримінальної відповідальності**. Відповідальність настає незалежно від способу ухилення. Об'єктом злочину є встановлений законодавством порядок оподаткування юридичних і фізичних осіб, який забезпечує за рахунок надходження податків, зборів та інших обов'язкових платежів формування доходної частини Державного та місцевих бюджетів, а також державних цільових фондів. Предметом злочину є податки, збори, інші обов'язкові платежі, що входять до системи оподаткування і запроваджені у встановленому законом порядку.

Кримінальна відповідальність за ухилення від сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування передбачена ст. 212-1 Кримінального кодексу України. Умисне ухилення від сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності, або особою, яка займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи, чи будь-якою іншою особою, яка зобов'язана їх сплачувати, якщо ці діяння призвели до фактичного ненадходження до Пенсійного фонду України коштів у значних розмірах, – карається штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років (ч. 1 ст. 212-1 Кримінального кодексу України).

Відповідальність за *порушення валютного законодавства* – це юридична відповідальність, що полягає у застосуванні до правопорушника передбачених санкціями норм валютного законодавства заходів державного примусу, які виражаються у формі кари організаційного або майнового характеру. Застосування заходів відповідальності пов'язане із владним державним примусом, оскільки санкції за порушення норм валютного законодавства застосовують органи валютного контролю, що входять до структури державних органів. Об'єктом валютних правопорушень може стати порядок здійснення валютних, розрахункових операцій тощо, які загалом можуть впливати на стійкість національної валюти та економічну безпеку держави. Порушення встановлених правил проведення валютних операцій є підставою притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства.

Підставою відповідальності за *порушення бюджетного законодавства* є бюджетне правопорушення, поняття якого сформульоване у ст. 116 Бюджетного кодексу України. Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме:

- 1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів;
- 2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання;
- 3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;
- 4) планування надходжень або витрат Державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України;
- 5) порушення встановленого порядку або термінів подання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради);
- 6) порушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 7) прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог Бюджетного Кодексу чи закону про Державний бюджет України (в то-

му числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів);

8) порушення вимог Бюджетного кодексу щодо затвердження державного бюджету (місцевого бюджету) з дефіцитом або профіцитом;

9) включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень із джерел, не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України;

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

11) зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів;

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

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

14) розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу;

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

16) порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями;

17) порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

18) порушення встановлених термінів доведення документів про

обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;

19) порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів;

20) взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України;

21) порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи необґрунтовану відмову в реєстрації або несвоєчасну реєстрацію бюджетних зобов'язань;

22) порушення вимог Бюджетного кодексу при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати;

23) здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів;

24) нецільове використання бюджетних коштів;

25) порушення вимог Бюджетного кодексу при здійсненні витрат Державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет);

26) надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу та/або встановлених умов кредитування бюджету;

27) здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч цьому Кодексу;

28) здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до Бюджетного кодексу мають проводитися з іншого бюджету;

29) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч цьому Кодексу чи закону про Державний бюджет України;

30) порушення вимог Бюджетного кодексу щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету;

31) порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації;

32) включення недостовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку і термінів подання таких звітів;

33) порушення встановлених вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;

34) порушення встановлених порядку або термінів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності у неповному обсязі;

35) невідповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку;

36) включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порушення порядку і термінів подання таких звітів;

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

38) здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів усупереч цьому Кодексу чи закону про Державний бюджет України;

39) порушення вимог статті 28 Бюджетного кодексу щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет;

40) інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу.

За порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства – застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 1-3, 10, 11, 14-29, 32-36, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу, у порядку, встановленому статтею 120 Бюджетного кодексу;

3) призупинення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 20, 22-29, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу.

Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики;

4) зменшення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), п. 29 та п. 38 ч. 1 ст. 116 Бюджетного Кодексу.

Зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) ч. 1 ст. 116 Бюджетного Кодексу, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 7 ч. 1 ст. 116 Бюджетного Кодексу, у порядку, встановленому ст. 122 Бюджетного Кодексу;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 28 ч. 1 ст. 116 Бюджетного Кодексу.

Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів передбачає стягнення органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, в тому числі і за рахунок зменшення обсягу трансфертів (дотації вирівнювання) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

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

Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими Бюджетним кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених п.п. 2-5 та 7 ч. 1 ст. 117 Бюджетного Кодексу, приймається 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. Рішення набуває чинності з дня його підписання.

Форма та порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Не допускається застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених ст. 117 Бюджетного Кодексу, за раніше виявлені і усунені порушення бюджетного законодавства.

Інформація про результати здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства оприлюднюється органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законом.

Нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають:

- бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);
- напрямом 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).

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України. Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом.

Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть *цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом*. 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.

У разі порушення вимог Бюджетного кодексу та закону про Державний бюджет України щодо складання відповідного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, Кабінету Міністрів України надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації наступного дня після підписання Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін надсилають його центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики. У разі порушення вимог щодо складання бюджету згідно з цим Кодексом та законом про Державний бюджет України в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голові обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про районний, міський (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), районний у містах Києві та Севастополі бюджети звернутися до суду з одночасним

клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Районні державні адміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) та районних у містах рад наступного дня після підписання керівником відповідної місцевої ради рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін надсилають його Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, виконавчим органам міських рад. У разі порушення вимог щодо складання бюджету згідно з цим Кодексом, законом про Державний бюджет України чи рішенням районної, міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради про бюджет в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, голові районної державної адміністрації, голові виконавчого органу міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про міський (міст районного значення), сільський, селищний та районний у місті бюджети звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Виконавчі органи міських міст районного значення, сільської, селищної, районної у місті рад наступного дня після підписання керівником рішення про відповідний бюджет або внесення до нього змін надсилають його районній державній адміністрації чи виконавчому органу міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради. У разі зупинення рішення про місцевий бюджет витрати місцевого бюджету здійснюються у порядку, визначеному статтею 79 Бюджетного кодексу.

Органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, несуть відповідальність за:

- 1) невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;
- 2) несвочасність 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 бюд-

жетними зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів відповідно до бюджетних асигнувань;

5) недотримання порядку казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів.

Керівники органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними порушення бюджетного законодавства та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування Державного і місцевих бюджетів, встановлених Бюджетним Кодексом.

Рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства не зупиняє виконання зазначеного рішення. У разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним особі, щодо якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права. Рішення суду може бути оскаржено у порядку, встановленому законом.

Адміністративна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів передбачена ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а кримінальна – ст. 210 Кримінального кодексу України. При цьому предметом цього злочину мають бути бюджетні кошти у великих розмірах (сума в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або в особливо великих розмірах (сума в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

5.2. Ознаки фінансово-правової відповідальності

Фінансово-правовій відповідальності, як і іншим видам юридичної відповідальності, притаманні певні **загальні ознаки**, а саме:

- є формою реакції держави на правопорушення і суб'єкта, винного у його вчиненні;
- реалізується у результаті застосування правових норм;
- підставою притягнення є вчинене правопорушення;

- її носіями можуть бути як колективні суб'єкти (господарські товариства, бюджетні організації тощо), так і індивідуальні (наприклад, фізичні особи-платники податків), наділені здатністю нести юридичну відповідальність за свої протиправні діяння (деліктоздатністю);

- пов'язана із застосуванням державного примусу – державно-владного впливу уповноважених державних органів на поведінку суб'єктів правовідносин, що скоїли правопорушення;

- виявляється в обов'язку правопорушника зазнати покарання за свою протиправну поведінку (з'являється після вчинення правопорушення);

- має негативні наслідки для правопорушника: втрату благ особистого (позбавлення волі, посади), організаційного (позбавлення дозволу проводити фінансову, банківську або іншу діяльність, анулювання торговельного патенту), майнового характеру (накладення штрафу, пені, припинення бюджетного фінансування, конфіскація валютних цінностей тощо);

- встановлюється державою у вигляді санкцій, що визначають вид і міру відповідальності;

- реалізується з дотриманням встановленого процесуального порядку та форм, встановлених законом.

Наряду з ознаками, притаманними більшості видів юридичної відповідальності, **фінансово-правова відповідальність має ознаки, притаманні саме їй**, що пов'язано зі специфікою предмета правового регулювання фінансово-правових норм:

- має публічно-майновий характер. Публічний характер полягає у тому, що фінансове правопорушення як підстава фінансово-правової відповідальності завдає шкоди публічним інтересам у сфері фінансової діяльності; майновий характер полягає у державно-правовому впливі на економічні інтереси суб'єктів, що скоїли фінансове правопорушення;

- спрямована на охорону фінансових правовідносин;

- підставами для притягнення є: норма фінансового права (нормативна); діяння (дія або бездіяльність), яке містить склад фінансового правопорушення (фактична); рішення судового чи фінансового органу про застосування санкцій (процесуальна);

- заходам фінансово-правової відповідальності притаманне поєднання компенсаційної та каральної мети;

- провадження у справі про фінансові правопорушення може здійснюватися в позасудовому порядку;

- провадження у справі про фінансові правопорушення має власний термін давності, підстави зупинення, поновлення, подовження;
- суб'єктами фінансової відповідальності можуть бути юридичні особи та їх відокремлені підрозділи;
- унаслідок застосування фінансово-правової відповідальності суб'єкти зазнають певних втрат, переважно майнового характеру;
- заходи впливу спрямовані на відшкодування державі і органам місцевого самоврядування завданого правопорушенням збитку;
- відшкодування завданого правопорушенням збитку та покарання правопорушника відбувається переважно у грошовій формі;
- передбачає притаманні саме фінансово-правовій відповідальності санкції, а саме: штраф, пеня, припинення бюджетного фінансування та ін.

Зважаючи на притаманні ознаки, фінансово-правова відповідальність має міжгалузевий характер. Зокрема, при порушенні норм бюджетного законодавства можливе застосування фінансової відповідальності у вигляді припинення бюджетного фінансування, а також адміністративної чи кримінальної відповідальності до керівника та/або головного бухгалтера бюджетної установи (розпорядника бюджетних коштів) залежно від ступеня суспільної небезпечності скоєного правопорушення.

5.3. Поняття і склад фінансових правопорушень.

Ознаки порушення фінансового законодавства

Фінансові правопорушення можна розглядати виключно як фінансово-правову відповідальність, або більш ширше, охопивши застосування адміністративної, кримінальної, цивільної, дисциплінарної та фінансово-правової відповідальності.

Фінансове правопорушення – це суспільно шкідливе, винне, протиправне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що порушує врегульований правовими нормами порядок формування, розподілу та використання публічних фондів коштів, за яке законодавство встановило юридичну відповідальність.

Складом фінансового правопорушення є нормативно побудована юридична модель типових ознак винного протиправного діяння, що порушує фінансові норми та за яке передбачено фінансово-правову

відповідальність. Наявність складу фінансового правопорушення є підставою кваліфікації вчиненого діяння як фінансового правопорушення, що дає підстави застосування фінансово-правових санкцій. Тобто основною юридичною підставою для притягнення суб'єкта фінансових правовідносин до фінансово-правової відповідальності є наявність у протиправному діянні *сукупності суб'єктивних та об'єктивних ознак*. Такі ознаки складу фінансового правопорушення передбачені законом. Кваліфікація неправомірного діяння полягає в аналізі і зіставленні неправомірної поведінки з вимогами правових норм. Це дозволяє з'ясувати, чи містять діяння суб'єкта ознаки складу конкретного правопорушення. Фактичною підставою є діяння суб'єкта, а юридичною – вимоги закону і, відповідно, процесуально оформлений факт вчинення фінансового правопорушення.

Фактичною підставою фінансово-правової відповідальності є склад фінансового правопорушення. Йому властиві суспільна шкідливість (небезпечність), протиправність, винність. ***До складу фінансового правопорушення входять: суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт і об'єктивна сторона.***

Суб'єктом фінансового правопорушення може бути фізична або юридична особа-учасниця фінансових правовідносин. При цьому організаційно-правова форма та форма власності юридичної особи можуть бути будь-які. Суб'єктами фінансового правопорушення, на відміну від адміністративного правопорушення або кримінального злочину, можуть бути юридичні особи. Вони повинні бути правосуб'єктними (мати права та обов'язки у сфері фінансових правовідносин та відповідати за неправомірну реалізацію своїх прав або невиконання обов'язків).

Суб'єктивна сторона фінансового правопорушення характеризується виною. Щоб притягнути особу до фінансової відповідальності, її мають визнати винною.

Об'єктивна сторона фінансового правопорушення виражена в протиправному діянні, що завдає шкоди публічним інтересам суспільства, держави, територіальної громади і призводить до причинно-наслідкового зв'язку між протиправним діянням і його шкідливими наслідками. ***Складовими об'єктивної сторони*** є діяння (дія або бездіяльність суб'єкта фінансово-правових відносин), суспільна шкода (матеріального чи нематеріального характеру) та причинно-наслідковий зв'язок між ними.

Дією є активна поведінка суб'єкта фінансово-правових відносин, якій притаманні: суспільна шкода, порушення вимог фінансового законодавства, вольовий і усвідомлений характер. *Бездіяльністю* є невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків суб'єктом фінансових правовідносин.

Суспільна шкода (матеріального чи нематеріального характеру) не завжди пов'язана із завданням майнової шкоди публічним інтересам. Наприклад, платник податку, сплативши податок у повному розмірі, не подав своєчасно декларацію. При виконаному податковому зобов'язанні до платника податку будуть застосовані санкції.

Об'єктом фінансового правопорушення є порушені права чи інтереси у сфері фінансових ресурсів, що мобілізуються, розподіляються чи використовуються з відповідних фондів коштів, утворених для задоволення публічних інтересів.

Нормативною підставою фінансово-правової відповідальності є норми права, які забороняють соціально шкідливу (небезпечну) поведінку у сфері публічної фінансової діяльності. Таким чином держава встановлює нормативні критерії для можливості застосування фактичної підстави фінансово-правової відповідальності (складу фінансового правопорушення).

Процесуальною підставою фінансово-правової відповідальності є визначений законодавством у сфері фінансового контролю або нагляду процесуальний порядок фіксації фінансового правопорушення та притягнення винної у фінансовому правопорушенні особи до відповідальності. Зокрема, обов'язково приймається юрисдикційний акт щодо застосування норм права в конкретному випадку, що має офіційний, державно-владний характер. Серед документів слід виокремити такі, що можуть містити докази неправомірних діянь суб'єктів фінансових правовідносин: фінансово-планові акти; документи звітності про виконання державного бюджету та місцевих бюджетів; документи фінансової звітності бюджетних установ, суб'єктів господарювання, банків, інших фінансових установ; документи контрольних заходів (акти ревізії, перевірки, документи з інвентаризації, обстеження, аудиторський висновок тощо).

Фінансове правопорушення може утворювати склад дисциплінарного правопорушення, адміністративного правопорушення або кримінального злочину. Це не означає, що воно стає автоматично іншим правопорушенням або злочином, образ фінансового правопорушення є

збірним. Виходячи з іншої природи, характеру і порядку застосування, фінансово-правова відповідальність за фінансове правопорушення, яка є за характером колективною та майновою, реалізується поза залежністю від реалізації заходів дисциплінарного, адміністративного або кримінального характеру. Водночас необхідно обов'язково звернути увагу на певну особливість фінансового правопорушення, а саме на те, що фінансове правопорушення може утворювати склад дисциплінарного та адміністративного правопорушення або кримінального злочину. Ця обставина спричиняє реалізацію санкцій відповідно до дисциплінарного, адміністративного або кримінального характеру.

Фінансове правопорушення – це суспільно шкідливе (небезпечне) діяння (дія або бездіяльність), протиправне (таке, що порушує норми фінансового законодавства), винне діяння деліктоздатного суб'єкта (фізичної чи юридичної особи), яке зазіхає на фінансові інтереси держави і суспільства, що охороняються законом, і за яке встановлено фінансово-правову відповідальність.

Склад фінансового правопорушення являє собою нормативно побудовану юридичну модель типових ознак винного протиправного діяння, яке порушує фінансові норми і за які фінансовим законодавством передбачена фінансово-правова відповідальність. Склад фінансового правопорушення є критерієм достовірної кваліфікації вчиненого діяння і, відповідно, обґрунтуванням застосування фінансово-правових санкцій. Наявність у протиправному діянні сукупності суб'єктивних та об'єктивних ознак є основною юридичною підставою для притягнення суб'єкта фінансових правовідносин до фінансово-правової відповідальності. Розглядаючи підстави фінансового правопорушення у широкому значенні, слід брати до уваги й інші підстави, зокрема: нормативні, фактичні та процесуальні.

Ознаки складу фінансового правопорушення повинні бути передбачені законом, а кваліфікація неправомірного діяння, тобто аналіз і зіставлення неправомірної поведінки з вимогами правових норм, дозволять зробити висновок, чи містять діяння суб'єкта ознаки складу конкретного правопорушення. Фактична підстава повинна міститися в діянні суб'єкта, а юридична – у вимогах закону і відповідному процесуальному оформленні фінансового правопорушення.

Широке коло суб'єктів фінансово-правової відповідальності свідчить про різноманітність та різноплановість правовідносин, що захи-

шаються, в системі фінансового права. Іншою особливістю суб'єктного складу фінансового правопорушення є широке представництво юридичних осіб як суб'єктів юридичної відповідальності і не тільки як платників податків. Фінансова правосуб'єктність – це гарантована державою властивість суб'єктів мати та набувати нових прав і обов'язків у сфері фінансових правовідносин, а також відповідати за неправомірну реалізацію своїх прав або невиконання обов'язків, що зумовлена специфікою фінансової діяльності та здійсненням ними публічно-правових функцій.

Тяжіння вітчизняного законодавства, у тому числі й фінансового, тільки до психологічної концепції вини є певним нівелюванням цього важливого елемента. Діалектична сутність інституту вини вимагає при конструюванні цього поняття не відштовхуватися від зіставлення психологічної, нормативної, оціночної та іншої суті вини, а знаходити компроміс у їх симбіозі та поєднанні з іншими визначеними концепціями. Тільки за такої умови можливо повно та всебічно підійти до визначення суті фінансового правопорушення.

Об'єктивна сторона фінансового правопорушення (залежно від функціонального використання) може бути елементом складу фінансового правопорушення, однією з ознак кваліфікації протиправного діяння як фінансове правопорушення, як зовнішнє вираження в об'єктивній реальності кримінального протиправного поведіння у сфері фінансової діяльності. Об'єктивна сторона фінансового правопорушення – протиправне діяння, що завдає шкоди державі в особі уповноважених органів, у ході чого утворюється причинно-наслідковий зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками, що мають місце. *Обов'язковими ознаками об'єктивної сторони фінансового правопорушення*, крім діяння (дії або бездіяльності), є суспільна шкода (матеріального та нематеріального характеру, що може завдати матеріальної шкоди), а також причинно-наслідковий зв'язок між ними.

Дія, у контексті фінансового правопорушення, повинна являти собою активну поведінку суб'єкта, що характеризується рядом ознак: вольовим і усвідомленим характером, суспільною шкідливістю та здійсненням на порушення вимог фінансового законодавства. Бездіяльність у фінансовому правопорушенні – це невиконання або неналежне виконання суб'єктом фінансового правопорушення законних обов'язків.

Триваючим фінансовим правопорушенням є таке правопорушення, яке вчиняється правопорушником безперервно протягом тривалого періоду. Порухення встановленого строку подачі заяви про постановку на облік у податковому органі можна визначити як триваюче правопорушення. Продовжувані правопорушення – це вчинення однією особою декількох подібних правопорушень, які підпорядковуються одній меті.

Загальним об'єктом фінансового правопорушення є фінансові права, що охороняються законом, інтереси держави або права та інтереси держави у сфері здійснення фінансової діяльності на всіх її етапах, або система фінансових відносин, що виникають у сфері акумуляції, розподілу й перерозподілу державних централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів (сутнісний зміст та онтологічна суть визначення є однаковими).

Під *безпосереднім об'єктом правопорушення* розуміється індивідуальне певне благо, що охороняється юридичною санкцією. В аспекті фінансового правопорушення як безпосередній об'єкт посягання виділено конкретно визначені фінансовою нормою відносини, що охороняються фінансово-правовими санкціями.

Ознакою об'єкта фінансового правопорушення необхідно вважати посягання на нього діянням суб'єкта фінансового правопорушення будь-якого виду (або загроза посягання – при належному рівні розвитку фінансового законодавства).

Класифікацію фінансових правопорушень логічно виводити з підвидів фінансово-правової відповідальності та на основі методів фінансової діяльності держави. Додатковим критерієм для класифікації є норми фінансового законодавства в залежності від акта їх закріплення. Відповідно, слід виділяти *фінансові правопорушення* (ті, що передбачені нормами фінансового законодавства) та *правопорушення фінансового законодавства* (ті, що передбачені фінансовими нормами законодавства інших галузей права у сфері формування та використання централізованих фондів грошових коштів).

Таким чином, *фінансові правопорушення поділяються на п'ять груп:*

1) податкові (правопорушення обліку та звітності; правопорушення, що пов'язані з виконанням обов'язків щодо сплати податків і зборів; правопорушення, спрямовані проти порядку встановлення (зміни),

стягнення та перерахування податків; правопорушення, об'єктом посягання яких є права і законні інтереси платників податків; правопорушення, які спрямовані проти порядку здійснення податкового контролю);

2) у сфері валютного регулювання;

3) у сфері публічних банківських відносин;

4) у сфері грошово-касових операцій (правопорушення, пов'язані з дотриманням порядку ведення операцій з готівкою; правопорушення, пов'язані з недотриманням умов здійснення касових операцій; порушення правил застосування реєстраторів розрахункових операцій);

5) у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

У науці виділяють *види фінансових правопорушень залежно від підгалузі або інституту фінансового права*. Так, правопорушення у сфері фінансових відносин поділяються на *бюджетні, податкові, банківські, правопорушення у сфері готівкового грошового обігу, у сфері державних або муніципальних запозичень, у сфері здійснення фінансових операцій тощо*. Стаття 116 Бюджетного кодексу України містить поняття порушення бюджетного законодавства.

Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме:

1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів;

2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання;

3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;

4) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України та ін.³⁸

Податкове правопорушення – протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність) суб'єкта податкових відносин (платника податку, подат-

³⁸ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

кового агента, податкового органу, кредитної установи, їх посадових осіб), котрий зазіхає на соціальні цінності у сфері оподаткування (систему та справляння податків, права і обов'язки платників податків або податкових органів, порядок ведення податкового обліку та звітності тощо), що призводить до ненадходження коштів від податків чи обов'язкових платежів до бюджетів або позабюджетних цільових фондів чи до несвоєчасного подання звітності.

У науці податкове правопорушення також визначають як протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність), що виражається у невиконанні або неналежному виконанні платниками податків фінансових обов'язків перед бюджетом, державними цільовими фондами або в порушенні органом (посадовою особою) державної податкової служби прав і законних інтересів платників податків, за яке встановлено юридичну відповідальність.

Об'єктом податкового правопорушення є суспільні відносини, що виникають з приводу сплати податків, інших обов'язкових платежів до бюджету та державних цільових позабюджетних фондів. Ці відносини регулюють встановлений порядок реалізації податкового обов'язку платником податку, порядок обчислення, сплати, стягнення податків, податкової звітності і податкового контролю.

Відповідальність, встановлена податковим законодавством, застосовується лише до платників податків, які мають об'єкт оподаткування і зобов'язані у зв'язку з цим сплачувати відповідний податок, тобто відповідальність за правильність обчислення, своєчасність сплати податку та інших обов'язкових платежів і додержання законодавства про оподаткування покладається на платників податків та інших обов'язкових платежів.

Правопорушення у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного та соціального страхування – протиправне винне діяння, яке зазіхає на соціальні цінності у сфері державного пенсійного та соціального страхування, що призводить до ненадходження коштів до відповідного фонду або неподання (несвоєчасного подання) звітності, за що встановлено фінансово-правову відповідальність.

У фінансово-правових нормах встановлюються заходи державного примусу, яких необхідно вжити до суб'єктів фінансових відносин у разі вчинення фінансового правопорушення, а також порядок притягнення до фінансово-правової відповідальності. ***Примус*** у фінансовому

праві визначають як закріпленій нормами права владно-примусовий вплив держави в особі уповноважених нею органів та суб'єктів фінансових правовідносин у разі скоєння ними фінансових правопорушень. Цей вплив передбачає настання для порушників негативних наслідків у випадку обмежень особистого, організаційного або майнового характеру з метою охорони фінансових правовідносин, покарання правопорушників, запобігання правопорушенням та спонукання суб'єктів фінансових правовідносин дотримуватися належної поведінки у сфері фінансової діяльності. Найпоширенішим заходом державного примусу за вчинення фінансових правопорушень є *юридичні санкції, а саме – фінансові*.

5.4. Фінансові санкції

Фінансово-правові санкції – це обов'язкові структурні елементи норми фінансового права, що мають майновий характер, забезпечені примусовою силою держави, застосовуються у спеціальному процесуальному порядку уповноваженими на це державними органами та їх посадовими особами у випадку невиконання або неналежного виконання (тобто у випадку вчинення фінансового правопорушення) суб'єктом фінансової діяльності – фізичною чи юридичною особою – вимог законодавства про мобілізацію, розподіл, використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою відшкодування недоотриманих бюджетом та позабюджетними фондами грошових коштів, а також покарання порушників.

Фінансові санкції в науці поділяють на два види: 1) штраф, що має функцією покарання за вчинене; 2) пеня, що має компенсаційний, відновлювальний характер.

Серед основних *ознак фінансово-правових санкцій* наступні: застосовуються у сфері фінансово-правового регулювання; мають владний характер; формально визначені; накладаються уповноваженими законом органами державної влади; застосовуються у випадку порушення приписів фінансово-правових норм; застосовуються в судовому або позасудовому порядку; мають як каральний, так і правовідновлювальний характер; мають грошове вираження; вилучені кошти зараховуються до державного грошового фонду; мають власні процесуальні норми; не можуть бути встановлені угодою сторін; фінансово-правові

санкції є додатковим обтяженням майнового характеру; мають специфічний порядок провадження щодо їх застосування, строки давності та специфіку доказування (пеня та штраф застосовуються у безспірному або судовому порядку за результатами проведених податкових перевірок, перевірок отримувачів та розпорядників бюджетних коштів) тощо.

Характерними рисами фінансово-правових санкцій є їхня фінансово-правова публічна природа (відмінність від цивільно-правових санкцій) і виключно грошово-майновий характер, а в деяких випадках компенсаційний характер, звернення на колективні прибутки суб'єкта господарювання (в чому полягає відмінність від кримінально-правових і адміністративно-правових санкцій).

Виділяють наступні критерії класифікації фінансових санкцій:

1) залежно від видів фінансових правопорушень: податкові, валютні, банківські, за порушення грошово-касових операцій та у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування;

2) за суб'єктами, що їх застосовують: ті, що застосовуються судом, фіскальними органами, Національним банком України, фінансовою інспекцією, органами валютного регулювання і валютного контролю тощо;

3) залежно від різновидів нормативно-правових актів: такі, що містяться в кодексах та законах України та в підзаконних актах;

4) залежно від визначеності розмірів покарання: абсолютно визначені (з чітким встановленням покарання – в неоподаткованих мінімумах доходів громадян, гривнях) та відносно визначені (передбачають лише мінімальний та максимальний розмір);

5) з урахуванням способу призначення та пріоритету застосування: основні та додаткові;

6) за суб'єктами правопорушення: ті, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб;

7) ті, що застосовуються в судовому та позасудовому порядку;

8) залежно від способу охорони правовідносин: відновлювальні та каральні.

Правовідновлювальні фінансові санкції реалізуються задля усунення шкоди, заподіяної протиправними діяннями фінансовим інтересам держави, примусового виконання невиконаних фінансових обов'язків, а також відновлення порушених фіскальних (бюджетних) прав держави. Правовідновлювальною фінансовою санкцією є ***пеня***. Її

функція полягає у компенсуванні державі чи місцевому утворенню тих збитків, які вони несуть у зв'язку з несвоєчасною сплатою до відповідних бюджетів податків та інших обов'язкових платежів, несвоєчасним поверненням бюджетних коштів тощо. Пеня як фінансово-правова санкція є додатковим фінансовим обтяженням для правопорушника і відрізняється від пені як цивільно-правової санкції. Пеня як фінансова санкція не може встановлюватися угодою сторін, перераховується виключно в доход держави чи місцевого утворення, її стягнення здійснюється у безспірному порядку уповноваженими державними органами.

Каральні (штрафні) санкції спрямовані на попередження фінансового правопорушення, а також на виправлення і перевиховання порушників фінансового законодавства. Вони встановлюються за фінансові правопорушення з метою покарання правопорушника, а також попередження нових правопорушень. Штраф як фінансово-правова санкція на відміну від адміністративного не може бути замінений іншим стягненням, уповноважений орган на власний розсуд не може звільнити від накладення фінансового штрафу, виключається можливість стягнення і оскарження штрафу в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення і досить часто накладається разом зі стягненням недоїмки по податках та пені. На відміну від цивільно-правового штрафу він накладається за фінансові правопорушення, сплачується платником податків, отримувачем бюджетних кредитів за рахунок прибутку і не може встановлюватися угодою сторін.

За загальним уявленням фінансова санкція є формою реагування держави на порушення фінансового законодавства і є зовнішнім матеріальним вираженням державно-владного примусу за здійснення фінансового правопорушення.

Фінансові санкції – це засоби державного примусу, передбачені фінансово-правовими нормами, що покладають на правопорушників додаткові обтягнення у вигляді впливу на їх фінансовий стан.

У Бюджетному кодексі України (далі – БК) передбачені **заходи, що застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів:**

- призупинення бюджетних асигнувань (ст. 117 БК);
- зупинення операцій з бюджетними коштами (п. 2 ч. 1 ст. 118 БК);

- зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням (ч. 1 ст. 119 БК);

- обов'язкове повернення коштів, отриманих у вигляді субвенції до відповідного бюджету (ч. 2 ст. 119 БК);

- призупинення дії рішення про місцевий бюджет протягом місяця з дня його прийняття з одночасним зверненням до суду (ст. 122 БК).

Ці заходи по суті є видами фінансово-правових санкцій, оскільки вони містять вказівки на невиконання для порушників Бюджетного кодексу України наслідки. Такі санкції є різновидами фінансово-правової відповідальності, оскільки вони мають *рис*и і *ознаки*, що притаманні цьому виду відповідальності:

- застосовуються тільки за здійснене бюджетне правопорушення;

- встановлюються державою у фінансово-правових нормах, які є охоронними і містять фінансово-правові санкції;

- застосовуються до правопорушника суб'єктами, яким надане це право. Коло таких суб'єктів визначено Бюджетним кодексом України, а саме це: Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, органи Державної фінансової інспекції України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських міст районного значення, селищних та сільських рад, головні розпорядники бюджетних коштів;

- мають взаємозв'язок із заподіянням правопорушнику визначених негативних наслідків, тобто тягнуть для порушника приписів Бюджетного кодексу України визначені негативні наслідки: позбавлення матеріального (грошового) характеру;

- реалізуються у процесуальній формі, що передбачена ст. 124 Бюджетного кодексу України.

Специфічними особливостями передбачених Бюджетним кодексом України **санкцій (заходів) є:**

- їх завданням є охорона прав та інтересів держави, і тому вони можуть бути визначені як правоохоронні санкції;

- мають односторонній характер. Ці заходи застосовуються уповноваженою особою безпосередньо в позасудовому порядку і тому мають оперативний характер;

- односторонній характер застосування уповноваженою особою цих санкцій (заходів) визначає і специфічний характер гарантій їх правильного застосування;

- спричиняє невігідні наслідки для розпорядника або одержувача коштів;

- особливе призначення санкцій (заходів) у бюджетному процесі. Їх призначенням є спонукання розпорядника або одержувача бюджетних коштів до належного виконання покладених на нього обов'язків;

- можуть застосовуватися по відношенню до установ та організацій, які підпорядковані відповідним органам державної виконавчої влади і фінансуються за рахунок державного або місцевих бюджетів шляхом перерахування передбачених відповідними актами грошових сум цими ж уповноваженими органами.

Санкції визначені Бюджетним кодексом України, поділяють на дві групи:

1) санкції (заходи), які пов'язані з виконанням уповноваженою особою певних дій, наслідком яких не є прямий (безпосередній) вплив на фінансовий стан розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Так, у ст. 117 БК передбачено призупинення бюджетних асигнувань у випадках: несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання бюджету; невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання встановленого порядку перерахування цих коштів; подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету; порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань; нецільового використання бюджетних коштів. У разі виявлення бюджетного правопорушення органи, уповноважені ст. 118 БК, у межах своєї компетенції можуть зупинити операції з бюджетними коштами щодо тих розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, яким вони довели відповідні бюджетні асигнування;

2) санкції, які пов'язані із прямим (безпосереднім) впливом на фінансовий стан розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Серед них виділяються санкції, що пов'язані із частковим впливом на фінансовий стан розпорядника бюджетних коштів, а саме у випадку нецільового використання бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису. Уповноважений орган має право на зменшення асигнувань розпорядникам на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням. Якщо ж має місце нецільове викорис-

тання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенції, то зазначені кошти підлягають обов'язковому поверненню до відповідного бюджету, тобто застосовуються санкції, що мають на меті повний вплив на фінансовий стан розпорядника бюджетних коштів³⁹.

Слід розглянути **фінансові санкції за порушення податкового законодавства**.

Податковий борг (недоїмка) – податкове зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгоджене платником податків або узгоджене в адміністративному чи судовому порядку, але не сплачене у встановлений строк, а також пеня, нарахована на суму такого податкового зобов'язання.

Пеня – плата у вигляді процентів, нарахованих на суму податкового боргу (без урахування пені), що справляється з платника податків у зв'язку з несвочасним погашенням податкового зобов'язання.

Штрафна санкція (штраф) – плата у фіксованій сумі або у вигляді відсотків від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яка справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законами.

Поряд із фінансово-правовими санкціями можуть застосовуватись адміністративні або кримінальні санкції, в залежності від суспільної шкідливості або суспільної небезпеки відповідно. Адміністративні санкції таких особливостей не мають. Застосування фінансово-правових санкцій тягне негативні для суб'єкта правопорушення наслідки не організаційного характеру, а тільки грошово-майнового тощо та має за мету, на відміну від адміністративних санкцій, не тільки покарання порушника фінансової дисципліни, але й компенсацію презумованої шкоди.

5.5. Адміністративна відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за порушення вимог і зобов'язань у фінансовій сфері

Формування основ правової, соціальної і демократичної держави вимагає забезпечення відповідного рівня правопорядку, що, у свою чергу, робить необхідним ґрунтовне вивчення і втілення в життя зару-

³⁹ Фінансове право України. Загальна частина : навч. посібник / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос. – Суми : Унів. кн., 2004. – 320 с.

біжного досвіду розбудови громадянського суспільства, створення політичних, економічних, соціальних, правових механізмів протидії корупції. На вирішення цих завдань спрямовані заходи, що передбачені в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»⁴⁰.

Зазначений стратегічний документ передбачає першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що створює основу для проведення реформи у цій сфері:

- створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції;
- створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю;
- створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду;
- запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також на державних підприємствах, забезпечення для суспільства прозорості їх діяльності;
- продовження реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель;
- реформування судової влади в Україні та усунення ризиків корупції у судочинстві та діяльності органів кримінальної юстиції;
- усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;
- реалізація права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, яка може використовуватися

⁴⁰ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1669-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

для виявлення і припинення корупційної практики, дієвий державний контроль за реалізацією відповідного законодавства;

- створення системи інструментів, які дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів;

- формування в суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції.

Вивчення сучасної державної політики запобігання і протидії корупції дає змогу виявити сутність та видові характеристики і тенденції розвитку відповідальності як форми прояву зв'язку та взаємної залежності особи і суспільства за вчинення корупційних діянь⁴¹.

Відповідальність та її різновиди досліджують різні науки, розуміючи, що *будь-яка відповідальність* – це завжди певний обов'язок особи здійснити власний вибір поведінки відповідно до тих норм, що існують у будь-якій сфері суспільства, виходячи із пріоритетності своїх інтересів, і нести відповідальність за всій вибір, якщо такий вибір полягає в порушенні вимог соціальних норм.

Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності є засобом забезпечення та охорони соціальних відносин, які можуть бути порушеними внаслідок протиправної поведінки. Необхідно звернути увагу на те, що при розгляді відповідальності осіб, які виконують функції держави у фінансовій сфері, виникає необхідність розмежування фінансово-правової відповідальності як самостійного виду відповідальності та адміністративної відповідальності. На законодавчому рівні поняття «фінансові санкції», що є невід'ємним від фінансової діяльності, уперше було згадано в Законі України «Про державну податкову службу в Україні» від 04 грудня 1990 року. Після цього у десятках законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів зустрічається вживання терміну «фінансова санкція». Однак виникає багато дискусій серед учених про спільні і відмінні риси фінансової та адміністративної відповідальності.

Засобами розмежування адміністративної та фінансової відповідальності можуть служити сфера застосування і порядок реалізації.

⁴¹ Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посібник / уклад. С. М. Клімова, Т. В. Ковальова, М. О. Тучак. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 10–12.

Адміністративна відповідальність знаходить своє застосування у сфері державного управління, тоді як фінансово-правова відповідальність застосовується при організації фінансової діяльності (тобто у сфері державного регулювання) і є гарантією законності, доцільності і обґрунтованості останньої.

Спільними для адміністративної та фінансової відповідальності є такі ознаки, як нерівність сторін, спрощена процедура накладання стягнення, адміністративні норми також можуть охороняти фінансові відносини. Але все-таки ці види відповідальності ототожнювати не можна, оскільки між ними є досить багато відмінностей⁴².

Відповідно до ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції», за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень суб'єкти відповідальності притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку⁴³.

Оскільки єдиною підставою юридичної відповідальності є факт правопорушення, відповідні вчинки можуть бути кваліфіковані як протиправні лише за умови закріплення їх у відповідному законодавчому акті як конкретний склад правопорушення. Конвенцією ООН проти корупції (ч. 5 ст. 8) передбачені необхідність і доцільність запровадження у належних випадках та згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, заходів і систем, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб. Частина 6 ст. 8 цієї Конвенції закликає до вжиття дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти, установлені згідно з цією статтею. Ці положення впливають із визначених Конвенцією (частини 1 і 2 ст. 8) загальних стандартів, згідно з якими з метою боротьби з корупцією кожна держава-учасниця заохочує, *inter alia*, непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб згідно з основоположни-

⁴² Там же, с. 172–173.

⁴³ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

ми принципами своєї правової системи, а також прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій⁴⁴.

Кримінальним кодексом України визначено, що **корупційним правопорушенням у фінансовій сфері** є подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації (ст. 366-1 Кримінального кодексу України)⁴⁵.

Правопорушеннями, пов'язаними з корупцією у фінансовій сфері, у ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визначено наступні дії: несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення такими особами про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані; вчинення перелічених вище порушень, якщо протягом року таких осіб було піддано адміністративному стягненню.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та посадові особи юридичних осіб публічного права що прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, особи які припиняють таку діяльність (за період, не охоплений раніше поданими деклараціями), які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», до призначення або обрання зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

⁴⁴ Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – С. 168–169.

⁴⁵ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

Національне агентство проводить контроль щодо своєчасності подання декларації, який здійснюється протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня, у який така декларація повинна бути подана.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права зобов'язані упродовж семи робочих днів інформувати Національне агентство про припинення працюючими у них суб'єктами декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Якщо за результатами контролю встановлено, що суб'єкт декларування не подав декларацію, Національне агентство письмово повідомляє такого суб'єкта про факт неподання декларації, і суб'єкт декларування повинен протягом десяти днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію. Одночасно Національне агентство письмово повідомляє про факт неподання декларації керівнику державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного права, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, та спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

У разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це Національне агентство у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента. Крім того, якщо у майновому стані суб'єкта декларування відбудуться суттєві зміни, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року, зазначений суб'єкт у десятиденний строк з моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це Національне агентство. Зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства. Поря-

док інформування Національного агентства про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, а також про суттєві зміни у майновому стані визначаються Національним агентством.

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції» та форми Декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, *в декларації зазначаються відомості про:*

1) прізвище, ім'я, по батькові (ПІБ), реєстраційний номер облікової картки платника податків (серія та номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомила про це відповідний орган центрального органу виконавчої влади, відповідальний за формування державної податкової політики, і має про це відмітку у паспорті громадянина України) суб'єкта декларування та членів його сім'ї, місце реєстрації та фактичного проживання, місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування;

2) об'єкти нерухомості, що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуте таке право. Такі відомості включають:

а) дані щодо виду, характеристики майна, місцезнаходження, дату набуття майна у власність, оренду або інше право користування, вартість майна на дату набуття його у власність, володіння або користування;

б) якщо нерухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна вказуються відомості про них, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Якщо нерухоме майно перебуває в оренді або на іншому праві користування, про власника такого майна також вказуються відомості про них, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

3) цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної влас-

ності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні чи користуванні незалежно від форми правочину, внаслідок якого набуто таке право. Такі відомості включають:

а) дані щодо виду майна, характеристики майна, дату набуття його у власність, володіння або користування, вартість майна на дату його набуття у власність, володіння або користування;

б) дані щодо транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, а також щодо їх марки та моделі, року випуску, ідентифікаційного номера (за наявності). Відомості про транспортні засоби та інші самохідні машини і механізми зазначаються незалежно від їх вартості;

в) якщо рухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна також вказуються відомості про них або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. А якщо рухоме майно перебуває у володінні або користуванні, про власників такого майна також вказуються відомості про них, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

4) цінні папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із відображенням відомостей стосовно виду цінного папера, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів. А якщо цінні папери передані в управління іншій особі, щодо цієї особи також вказуються відомості про неї, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

5) інші корпоративні права, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із зазначенням найменування кожного суб'єкта господарювання, його організаційно-правової форми, коду Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, частки у статутному (складеному) капіталі товариства, підприємства, організації у грошовому та відсотковому вираженні;

5-1) юридичні особи, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є суб'єкт декларування або члени його сім'ї.

При цьому має враховуватись те, що термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» вживається у значенні, наведеному в За-

коні України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»;

б) нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, у тому числі об'єкти інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті. До відомостей щодо нематеріальних активів включаються дані про вид та характеристики таких активів, вартість активів на момент виникнення права власності, а також про дату виникнення права на них. Відповідно до Національного Положення (Стандарт), затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12 жовтня 2010 року № 1202⁴⁶, нематеріальний актив визнається активом, якщо його можна ідентифікувати (може бути виділений чи відокремлений від інших активів) та існує ймовірність отримання суб'єктом державного сектору майбутніх економічних вигід, пов'язаних з його використанням, та/або якщо він має потенціал корисності і його вартість може бути достовірно визначена. Для цілей бухгалтерського обліку нематеріальні активи включають:

- авторське та суміжні з ним права (право на літературні, художні, музичні твори, комп'ютерні програми, програми для електронно-обчислювальних машин, копії даних (бази даних), виконання, фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення тощо);

- права користування природними ресурсами (право користування надрами, іншими ресурсами природного середовища, геологічною та іншою інформацією про природне середовище тощо);

- права на знаки для товарів і послуг (товарні знаки, торгові марки, фірмові найменування тощо);

- права користування майном (право користування земельною ділянкою, крім права постійного користування земельною ділянкою, право користування будівлею, право на оренду приміщень тощо);

- права на об'єкти промислової власності (право на винаходи, розробки, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, породи тварин, захист від недобросовісної конкуренції тощо);

7) отримані (нараховані) доходи, у тому числі доходи у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти,

⁴⁶ Там же.

роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки та інші доходи. Зазначені відомості включають дані про вид доходу, джерело доходу та його розмір. А відомості щодо подарунка зазначаються лише у разі, якщо його вартість перевищує п'ять мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року, а для подарунків у вигляді грошових коштів – якщо розмір таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, перевищує п'ять мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року;

8) наявні грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах. Відомості щодо грошових активів включають дані про вид, розмір та валюту активу, а також найменування та код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України установи, в якій відкриті відповідні рахунки або до якої зроблені відповідні внески. Не підлягають декларуванню наявні грошові активи (у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам) та активи у дорогоцінних (банківських) металах, сукупна вартість яких не перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року;

9) фінансові зобов'язання, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу, розмір сплачених коштів у рахунок основної суми позики (кредиту) та процентів за позикою (кредиту), зобов'язання за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення, позичені іншим особам кошти. Відомості щодо фінансових зобов'язань включають дані про вид зобов'язання, його розмір, валюту зобов'язання, інформацію про таку особу, стосовно якої виникли такі зобов'язання, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та дату виникнення зобов'язання. Зазначені відомості зазначаються лише у разі, якщо розмір зобов'язання перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року. А якщо розмір зобов'язання не перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року, зазначається лише загальний розмір такого фінансового зобов'язання.

Якщо предметом правочину щодо забезпечення виконання зобов'язання є нерухоме або рухоме майно, в декларації зазначаються вид майна, його місцезнаходження, вартість та інформація про такого власника майна або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. У разі якщо засобом забезпечення отриманого зобов'язання є порука, в декларації має бути вказано інформацію про такого поручителя або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

10) видатки та всі правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування, у тому числі спільної власності, на нерухоме або рухоме майно, нематеріальні та інші активи, а також виникають фінансові зобов'язання, які зазначені у вище перерахованих пунктах 2-9. Такі відомості зазначаються лише у разі, якщо розмір відповідного видатку перевищує 20 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року. Окрім цього, до таких відомостей включаються дані про вид правочину, його предмет та інформація щодо найменування контрагента;

11) посаду чи роботу, що виконується або виконувалася за сумісництвом: дані про займану посаду чи роботу (оплачувану чи ні), що виконується за договором (контрактом), найменування юридичної чи фізичної особи, в якій (яких) особа працює або працювала за сумісництвом, із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи із зазначенням її реєстраційного номера облікової картки платника податків;

12) входження суб'єкта декларування до керівних, ревізійних чи наглядових органів громадських об'єднань, благодійних організацій, саморегулювальних чи самоврядних професійних об'єднань, членство в таких об'єднаннях (організаціях) із зазначенням назви відповідних об'єднань (організацій) та їх коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Відомості про прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія і номер паспорта суб'єкта декларування та членів його сім'ї, місце реєстрації і фактичного про-

живання, місце роботи або майбутньої роботи, займану посаду, або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) подаються незалежно від того, знаходиться об'єкт декларування на території України чи за її межами.

Відомості, про видатки та всі правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування, у тому числі спільної власності, на нерухоме або рухоме майно, нематеріальні та інші активи, а також виникають фінансові зобов'язання не зазначаються у деклараціях осіб, які претендують на зайняття посади, в органах державної влади та місцевого самоврядування або набуття статусу посадової особи в юридичних особах публічного права.

Відображення доходів і видатків суб'єктів декларування здійснюється у грошовій одиниці України. Вартість майна, майнових прав, активів, інших об'єктів декларування зазначається у грошовій одиниці України на момент їх набуття у власність або останньої грошової оцінки. Доходи/видатки, одержані/здійснені в іноземній валюті, з метою відображення у декларації перераховуються в грошовій одиниці України за валютним (обмінним) курсом Національного банку України, що діяв на дату одержання доходів/здійснення видатків. Стосовно доходів/видатків, одержаних/здійснених за кордоном, зазначається держава, в якій їх було одержано/здійснено.

Не підлягають декларуванню майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, які перебувають у шлюбі, а також їхні діти, у тому числі повнолітні, батьки, особи, які перебувають під опікою і піклуванням, інші особи, якщо вони проживають порізно від декларанта, або, проживаючи спільно, не пов'язані спільним побутом, або, проживаючи спільно та будучи певною мірою пов'язані спільним побутом, не несуть жодних взаємних прав та обов'язків.

Слід також мати на увазі, що у разі відмови члена сім'ї суб'єкта декларування надати будь-які відомості чи їх частину для заповнення декларації суб'єкт декларування зобов'язаний зазначити про це в декларації, відобразивши всю відому йому інформацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру такого члена сім'ї.

Положення ст. 9 КУпАП та ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» дають підстави визначити, що **правопорушення, пов'язане з корупцією**, слід визначити як: протиправне, винне, діяння, що не

містить ознак корупції, але порушує встановлені законодавством вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняними до неї особами або особами, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, чи особами, спеціально уповноваженими на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також іншими особами, які не є службовими особами та перебувають із підприємствами, установами, організаціями в трудових відносинах, і за які законом передбачено адміністративну відповідальність.

Порушення вимог, зобов'язань у фінансовій сфері є *триваючим правопорушенням* і стягнення за його вчинення може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. Такий строк передбачений ст. 38 КУпАП та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції»⁴⁷. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить визначення поняття «триваюче правопорушення». Однак у теорії адміністративного права триваючими визначаються правопорушення, які, почавшись з якоїсь протиправної дії або бездіяльності, здійснюються потім безперервно шляхом невиконання обов'язку. Початковим моментом такого діяння може бути активна дія або бездіяльність, коли особа, що виконує функції держави, не виконує конкретний покладений на неї обов'язок (вчасно не подає декларацію, вчасно не надає інформацію про суттєві зміни в майновому стані або про відкриття валютного рахунку в установі банку нерезидента) або виконує його неповністю чи неналежним чином.

Порушення вимог, зобов'язань у фінансовій сфері, передбачених ст. 172-6 КУпАП, починається з моменту його виявлення (з першого квітня, після закінчення звітного періоду у звітному році, по закінченні 10-денного терміну з моменту відкриття валютного рахунку в установі

⁴⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII // Офіційний вісник України. - 2015. – № 18. – С. 61.

банку-нерезидента, по закінченні 10-денного терміну з моменту суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування) і закінчується тільки тоді, коли суб'єктом декларування буде подано декларацію або надано інформацію про відкриття валютного рахунка чи суттєві зміни у майновому стані суб'єкта відповідальності. Характерною ознакою такого правопорушення є його тривалість у часі.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Якщо до особи, яка вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, *підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.*

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню пов'язаного з корупцією правопорушення, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або за приписом Національного агентства, рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Матеріальне поняття правопорушення, пов'язаного з корупцією у фінансовій сфері, конкретизується у формі конкретного складу правопорушення, передбаченого ст. 172-6 КУпАП.

Склад правопорушення, пов'язаного з корупцією, визначають ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону і суб'єкта правопорушення.

Об'єкт правопорушення, пов'язаного з корупцією, – це те, на що воно посягає, чому воно завдає шкоди. Корупційне правопорушення завдає шкоди або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт правопорушення. *Об'єктом фінансового контролю є:*

1) майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, відображені у відповідній декларації суб'єкта відповідальності, що складається за формою та в порядку, передбаченому в законодавстві;

2) валютні рахунки суб'єкта відповідальності в установах банків-нерезидентів;

3) суттєві зміни у майновому стані суб'єкта відповідальності.

Об'єктивну сторону правопорушення, пов'язаного з корупцією, характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), його шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення правопорушення.

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння. Правопорушення, пов'язане з корупцією у фінансовій сфері, характеризується у формі бездіяльність, тоді коли закон вимагає від суб'єктів відповідальності активних дій. До таких *форм бездіяльності* належить:

- несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Мета таких дій – ухилитись від надання інформації про майновий стан та доходи суб'єкта декларування (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП);

- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП).

Усі інші ознаки мають факультативний характер, тобто вони обов'язкові лише в тих випадках, коли прямо передбачені законом. Правопорушення, пов'язані з корупцією, не мають таких ознак, як шкідливі наслідки і причинний зв'язок. Для корупційних правопорушень характерним є недодержання визначених законом обмежень та загальнообов'язкових правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру.

Такі ознаки, як місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення правопорушення, можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу правопорушення. Необхідно враховувати вимоги Закону України «Про запобігання корупції», яким передбачено обов'язок для суб'єкта декларування подати декларацію щорічно до 1 квітня, що вказує на час, з якого починається невиконання обов'язку. Крім того, має враховуватись і місце (орган), до якого подається декларація чи інформація про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані.

Суб'єктивна сторона виявляється у психічному ставленні особи до вчиненого нею протиправного діяння і включає в себе три елементи: провину, мотив і мету, де провина завжди є обов'язковим елементом складу правопорушення, пов'язаного з корупцією, і вказує на психічний стан особи під час вчинення правопорушення. Її зміст складає одна із форм вини (умисел чи необережність) суб'єкта корупційного діяння, яка є обов'язковою умовою або підставою для притягнення до відповідальності. Зміст правопорушення, що характеризується, полягає в порушенні обмежень незалежно від того, чи настали внаслідок цього якісь конкретні шкідливі наслідки (це формальні склади правопорушень). Для визначення форм вини правопорушень, пов'язаних з корупцією, за основу має братися ставлення суб'єкта правопорушення до діяння та усвідомлення ним його протиправності.

Мета – це уявний образ результату, до якого прагне винний, його уявлення про ті бажані наслідки, які повинні настати в результаті вчинення проступку. Як обов'язкова ознака складу, мета називається тільки в тих ситуаціях, коли діяння відбувається умисно.

Під *мотивом* розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час вчинення правопорушення. Мотив також є факультативним елементом суб'єктивної сторони складу правопорушення, що характеризується. Як кваліфікуюча ознака мотив не вказується у статті 172-6 КУпАП.

Суб'єктами правопорушення, пов'язаного з корупцією у фінансовій сфері, згідно зі ст. 172-6 КУпАП, є:

1) *особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:*

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військово-службовців строкової військової служби;

г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – посадові особи юридичних осіб публічного права.

Наведені в переліку особи є спеціальними суб'єктами, тобто це такі особи, які крім загальних ознак, що характеризують суб'єкт адміністративного правопорушення як фізичну, осудну особу, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність, характеризуються ще й додатковими специфічними властивостями (посадові особи юридичних осіб публічного права, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та ін.).

Розглянуті вище ознаки характеризують правопорушення, пов'язані з корупцією у фінансовій сфері, як фактичні підстави адміністративної відповідальності і є характерними та властивими для таких правопорушень.

Контрольні питання

1. Які існують види юридичної відповідальності за порушення норм фінансового законодавства?
2. Визначте основні ознаки фінансово-правової відповідальності.
3. Сформулюйте поняття фінансового правопорушення і розкрийте його склад.
4. Визначте ознаки порушення фінансового законодавства.
5. Охарактеризуйте види фінансових санкцій.

Розділ 6

БЮДЖЕТНЕ ПРАВО ЯК ПІДГАЛУЗЬ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

- 6.1. Предмет та метод бюджетного права.
- 6.2. Принципи бюджетного права.
- 6.3. Особливості бюджетно-правових відносин та характеристика норм бюджетного права.
- 6.4. Система та джерела бюджетного права.
- 6.5. Бюджетні повноваження як правовий інститут.
- 6.6. Бюджетні повноваження держави та органів місцевого самоврядування.

6.1. Предмет та метод бюджетного права

Основною ланкою фінансової системи України є бюджетна система. Тому існує окрема група правових норм, що пов'язана з діяльністю держави у сфері бюджетних відносин. Бюджетно-правові відносини та норми, що їх регулюють, розглядаються в курсі фінансового права як окремий розділ.

Бюджетне право – це система правовідносин, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства і відповідальності за його порушення. Провідні фахівці-юристи Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко, Н. І. Химічова, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківський, Л. А. Савченко та ін. розглядають бюджетне право як **інститут** фінансового права. Вони підкреслюють центральне місце бюджетного права в системі фінансового права та зв'язок з іншими розділами й інститутами цієї галузі права⁴⁸.

Предмет бюджетного права – це система суспільних відносин з приводу формування, розподілу, використання та контролю бюджетних коштів держави та органів місцевого самоврядування, які регулюються нормами права.

Фінансове право розглядає відносини, які складаються у процесі фінансової діяльності держави у зв'язку з рухом публічних фінансових ресурсів, складовою яких є бюджетні кошти, які акумулюються в бюджетній системі України.

⁴⁸ Фінансове право : підручник / відп. ред. Л. К. Воронова. – Х., 1998. – С. 75–91.

Фінансово-правові відносини вміщують у себе бюджетні відносини, але, крім них, вони також складаються з відносин щодо формування державних доходів, державних видатків, кредитних, страхових, банківських та інших відносин, потрібних для вирішення завдань держави.

Здійснення бюджетної діяльності держави та місцевих органів влади потребує правового забезпечення, визначення прав, обов'язків, відповідальності усіх зацікавлених суб'єктів. У цьому полягає призначення бюджетного права, яке пов'язане з фінансовим правом тим, що природа цих відносин єдина. По-перше, тому що за своєю суттю та змістом це матеріальні, грошові відносини. По-друге, тому що ці суспільні відносини реалізуються у правовій, встановленій законом формі.

Система фінансово-правових відносин, які є предметом бюджетного права, складається з відносин щодо:

- а) формування структури бюджетної системи України;
- б) встановлення та розподілу доходів і видатків бюджетів;
- в) організації бюджетного процесу на рівні держави;
- г) організації бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів;
- г) міжбюджетної діяльності;
- д) контролю за бюджетною діяльністю та відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Коло бюджетних відносин вужче фінансових, але досить різноманітне. Це обумовлено кількістю учасників бюджетних відносин, стосунками, що складаються між ними, складністю їх правової компетенції. Кількість учасників залежить від форми державного устрою та адміністративно-територіального поділу країни.

Згідно з Конституцією України, систему адміністративно-територіального поділу складають АРК, області, райони, міста, райони у містах, селища та села. За формою державного устрою Україна – унітарна держава, тобто структура розподілу державної влади здійснюється «по вертикалі»: від «влади центру» до «влади на місцях». Але Бюджетний кодекс України (далі – БК) впроваджує децентралізацію бюджетної системи, а кожен бюджет має самостійне значення.

Верховна рада АРК, обласні, міські та районні ради мають повноваження, встановлені законодавством України щодо розробки, затвердження та виконання своїх бюджетів згідно з єдиною бюджетною та податковою політикою України. Відносини, які складаються під час реалізації цих повноважень між усіма зацікавленими суб'єктами, – різ-

номанітні, але вони мають єдину мету, бо націлені на формування, розподіл, використання бюджетних коштів як на рівні держави, так і окремої територіальної громади. Ці відносини виникають під впливом держави та її безпосередньої участі згідно з правовими нормами, яких повинні додержуватися у правовій державі.

Норми бюджетного права закріплюють загальні принципи побудови бюджетної системи, встановлення доходів та видатків бюджетів, регулюють розподіл бюджетних коштів між ланками цієї системи, визначають порядок здійснення бюджетного процесу.

Законодавство України встановлює право держави та її суб'єктів на використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання своїх функцій. Це право реалізується через систему бюджетно-правових відносин. У межах фінансового права складається низка однорідних, але самостійних правових інститутів щодо правового регулювання Державного й місцевих бюджетів, бюджетного контролю тощо. У чинному Бюджетному кодексі України розглядається новий правовий інститут – міжбюджетні відносини. Разом вони складають сукупність інститутів права у межах бюджетного права.

Правове регулювання цих відносин необхідне для забезпечення чіткої роботи державних і місцевих органів влади у бюджетному процесі щодо реалізації інтересів громадян, підприємств, установ, організацій та для існування самої держави.

Бюджетне право, як і фінансове право, використовує притаманний цій галузі, поряд з іншими методами фінансово-правового регулювання, – *імперативний метод*. Він передбачає владний вплив на учасників суспільних відносин без права вибору. На перший погляд, за методом правового регулювання немає різниці між бюджетним та фінансовим правом. Дійсно, діяльність більшості фінансово-кредитних установ держави націлена на здійснення бюджетних операцій. Фінансова діяльність притаманна також органам державної влади. Тобто бюджетна діяльність обов'язкова для органів державної влади, фінансових органів, органів місцевого самоврядування і регулюється методом владних приписів. Адміністративне право теж використовує цей метод, але не тільки у сфері фінансової або бюджетної діяльності.

Для фінансово-правового регулювання найбільш характерним є використання владних приписів саме у функціональних взаємозв'язках зі спеціальними органами управління фінансами держави. Але у фінан-

сових відносинах існує також діяльність, пов'язана з урахуванням рівності прав суб'єктів із варіантами їх поведінки. Наприклад, банківська, де суб'єкти мають право вирішувати, яку форму кредиту використовувати, як розраховуватися за продукцію, або страхова діяльність та ін. Крім методу владних приписів, фінансово-правовому регулюванню властиві **методи субординації і координації, заохочення і переконання**. На даний час вони набувають все більшого застосування. Це обумовлено ускладненням суспільних взаємозв'язків, зростанням рівня самостійності суб'єктів фінансових відносин.

Специфіка методу владних приписів у бюджетному праві проявляється в самому змісті конкретних дій державних органів, але в державі не існує самих цих тільки бюджетних органів або органів виключно для здійснення бюджетних операцій. Державні органи влади, місцеві органи, державні фінансові органи в обов'язковому порядку виконують свої функції у бюджетному процесі і не мають права вибору. Об'єктом їх діяльності є бюджетні кошти, їх формування, використання. Норми бюджетного права встановлюють розмір державних коштів, необхідних для утримання міністерств, відомств, установ, місцевих органів влади. Згідно зі встановленою законом компетенцією усі державні органи виконують свої функції у бюджетному процесі. Місцева влада теж має права та обов'язки у власному бюджетному процесі. Наприклад, вона має можливість встановлювати джерела доходів своїх бюджетів, а також вирішує, які виплати першочергові, але ці рішення залежать від Державного бюджету.

Юристи розглядають категорію «метод правового регулювання» як спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини. Ця складна категорія характеризується такими ознаками: стосується тільки юридичних норм, забезпечує єдність правового регулювання, гарантується у необхідних випадках засобами державного примусу, є одним із критеріїв поділу норм права на галузі. Усі ці ознаки притаманні методу фінансового права.

Метод бюджетного права також має такі ознаки: використовується стосовно бюджетно-правових норм, забезпечує єдність правового регулювання суб'єктів бюджетної діяльності, за допомогою державного примусу гарантує виконання всіх видів бюджетів. Суб'єкти бюджетних відносин мають рівні права, обов'язки перед громадянами, вони несуть юридичну відповідальність за свої вчинки, але

об'єкти їх діяльності мають різну вагу для держави і встановлюються нормативними актами різної юридичної сили. Коло повноважень цих суб'єктів відрізняється. Наприклад, тільки закон України встановлює обсяг находжень до Державного бюджету, але тільки рішенням про бюджет міста Харкова, який приймається на засіданні міської ради, можливо встановити обсяг находжень коштів, необхідних Харкову.

Імперативний метод потрібен для реалізації бюджетних відносин. За допомогою владних приписів здійснюється одна з головних функцій держави – фінансова. Метод правового регулювання, як сукупність юридичних засобів, за допомогою яких держава впливає на поведінку суб'єктів суспільних відносин, використовує *обов'язковість, дозвіл та заборону права*.

При регулюванні бюджетних відносин держава використовує різні засоби, але обов'язковість та заборона у даному імперативному методі яскраво виражені. Так, з оновленням бюджетного законодавства України переглядаються повноваження учасників бюджетної діяльності та методи регулювання міжбюджетних відносин. Законодавці шукають найбільш оптимальні шляхи розподілу коштів між бюджетами різного рівня. Для цього у Бюджетному кодексі України встановлюються повноваження суб'єктів бюджетної діяльності, які їм наказується виконувати, а також забороняється планувати та здійснювати витрати з бюджетів на виконання делегованих та неделегованих повноважень, не віднесених до цих бюджетів (ст. 85). Тобто всі бюджети повинні бути виконані; використання бюджетних коштів на цілі, не встановлені нормативним актом, забороняється.

У бюджетному праві варіанти поведінки учасників цих відносин не розглядаються, тобто методи субординації та координації, виховання та заохочення не притаманні. Таким чином, *метод бюджетного права відрізняється від метода фінансового права*. Більш того, бюджетна діяльність має найважливіше значення для життя країни, тому метод бюджетного права використовує прийом припису як головного чинника реалізації норм бюджетного права.

Бюджетне право необхідно розглядати як окрему, самостійну підгалузь фінансового права. Тісні зв'язки предмета та метода бюджетного права з фінансовим правом безспірні, проте теоретичні дослідження і практика свідчать про необхідність розмежування цих інститутів права для їх поглибленого дослідження. З теоретичного боку

існує необхідність розгляду та дослідження нормативно-правових актів з приводу бюджетних відносин. У діючому Бюджетному кодексі України ще не вирішена проблема бюджетної діяльності. З практичного боку потребує доопрацювання правовий механізм розподілу трансфертних платежів між бюджетами місцевого самоврядування та потребують уточнення правові джерела їх наповнення, склався незадовільний стан захисту прав суб'єктів бюджетних правовідносин та ін.

Бюджетне право України знаходиться у процесі реформування, що є наслідком об'єктивних причин розвитку країни, але цей процес потрібен для успіху її правового та економічного стану. З утворенням Української незалежної держави бюджетне право отримало новий імпульс розвитку, а значення його зросло.

По-перше, природа бюджетно-правових норм змінилася внаслідок змін політичного та економічного характеру. Сучасний політичний устрій, кризові явища в економіці вимагають самостійності учасників бюджетного процесу під контролем української влади, поширення прав на отримання власних фінансових ресурсів та їх використання, тобто правові форми по управлінню бюджетним процесом з боку держави потребують змін, а з боку інших суб'єктів виникають нові форми участі в ньому, які також вимагають сучасного правового забезпечення.

По-друге, ринкові умови господарювання потребують різних методів регулювання бюджетними коштами як з боку держави, так і територіальних громад.

По-третє, зростає матеріальна відповідальність усіх суб'єктів бюджетних правовідносин. У зв'язку з цим необхідно розробити правовий механізм забезпеченості виконання суб'єктами своїх обов'язків, громадського контролю і відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

По-четверте, потрібно враховувати історико-правовий аналіз бюджетних відносин, що відображає розвиток економіки країни, зміни у формі державного устрою, територіального поділу, державного управління, фінансової системи. Держава по-новому буде взаємовідносини з іншими учасниками бюджетного процесу, а відповідальність держави перед українським народом за ефективне використання бюджетних коштів постійно зростає.

Згідно з минулим бюджетним законодавством та практикою бюджетної діяльності, норми бюджетного права, які встановлювали повно-

важення суб'єктів у цій галузі, були побудовані з урахуванням інтересів держави, яка виконувала фіскальну функцію централізованими методами. Норми ж бюджетного права закріплювали перевагу її прав.

Намічені напрямки розвитку бюджетної діяльності із прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України та із врахуванням політичного та економічного стану країни тільки почали змінюватися у теорії та практиці розвитку фінансових відносин, і тим важливіше та актуальніше стає вивчення **поняття** бюджетного права.

6.2. Принципи бюджетного права

Принципи права – це вихідні положення права, які складають основу його змісту. Бюджетне право складається на підставі загальноправових, міжгалузевих та галузевих принципів права і має свої принципи як підгалузь фінансового права.

Загальні принципи права – єдині для всіх галузей права, вони виражають початок правотворення та праводіяльності у державі. Бюджетне право, як і кримінальне, адміністративне, фінансове право, базується на таких принципах:

- верховенства права;
- законності;
- рівності всіх перед законом;
- взаємовідповідальності особистості та держави;
- відповідальності при наявності вини.

На ці принципи вказують і фахівці теорії права⁴⁹.

Міжгалузеві принципи виражають східні риси у змісті деяких близьких, споріднених галузей права. Бюджетне право, як і фінансове право, базується на таких принципах:

- пріоритеті представницьких органів впади перед виконавчими;
- законності;
- державності;
- плановості;
- публічності та приватності;
- гласності;

⁴⁹ Погребной И. М. Теория права / И. М. Погребной, А. М. Шульга. – Х, 1998. – С. 25.

- самостійності;
- єдності фінансової політики та грошової системи.

Питання визначення принципів фінансового права мають висвітлення в юридичній літературі. Так, П. С. Пацурківський, О. Н. Горбунова, Н.І. Химічова та інші розглядали питання принципів фінансового права як проблему основних засад діяльності держави у фінансових відносинах⁵⁰.

Бюджетна система України, згідно з Бюджетним кодексом України, ґрунтується на певних принципах, але не треба змішувати їх із принципами бюджетного права як підгалузі фінансового права. Принципи побудови бюджетного права – це його сутність, яка розкривається у відмінних рисах бюджетних правовідносин від інших правовідносин. Тобто бюджетні правовідносини регулюються нормами бюджетного права, які виступають наслідками принципів бюджетного права.

Бюджетне право України спирається на власні принципи, на яких будуються бюджетні правовідносини:

1. Принцип нормативно-правових розпоряджень визначає необхідність дотримання актів про бюджет на різних рівнях влади як законних документів і потребує обов'язкового виконання.

2. Принцип економічної обґрунтованості. Бюджетні відносини мають матеріальний зміст. У межах правовідносин відбувається діяльність державних органів, яка спрямована на формування бюджету та його виконання у вигляді мобілізації коштів у бюджеті та їх використання відповідно до бюджетно-правових норм. Державні органи підкоряють свої дії вимогам норми (скільки треба зібрати доходів, скільки витратити бюджетних коштів). Потрібен науковий підхід до визначення сум цих коштів, орієнтований на макроекономічні показники розвитку країни з урахуванням максимальних потреб кожної людини, кожного суспільного організму. Це принцип обґрунтування засад формування бюджетів на підставі ринкових показників, наукових нормативів країни з урахуванням максимальних потреб кожної людини, кожного суспільного організму. Згідно з діючим Бюджетним кодексом України, цей принцип реалізується під час розрахунків трансфертних платежів.

⁵⁰ Пацурківський П.С. Поняття та зміст галузевих принципів фінансового права / П.С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1996. – № 11. – С. 57-60; Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. – М., 1996. – С. 33–35 та ін.

3. Принцип соціальної рівноваги. Бюджетна система має можливість успішно виконувати свої функції тільки з урахуванням інтересів усіх соціальних груп. Державні органи, органи місцевого самоврядування самостійно приймають рішення про використання грошей на підтримку життєдіяльності держави в цілому, або працюючих господарюючих суб'єктів, або на діяльність органів влади, або на непрацюючих, малозабезпечених громадян і т. ін. Відповідно до ч. 1 ст. 95 Конституції України, бюджетна система будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Чинний Бюджетний кодекс України вніс зміни до принципів побудови бюджетної системи України із врахуванням самостійності, субсидіарності, справедливості та неупередженості розподілу фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями України.

4. Принцип єдності бюджетів усіх рівнів. Згідно з цим положенням, в Україні бюджетна діяльність здійснюється на єдиній правовій базі, однакових документах, на існуванні єдиного казначейського обслуговування кожного бюджету, на бюджетній класифікації, яка визначає загальний для всіх системний підхід до групування доходів та видатків, на єдиній структурі міжбюджетних відносин.

5. Принцип незалежності і взаємної обумовленості, самостійності та взаємозалежності. Кожна ланка бюджетної системи України є самостійною, тому що розробляється, приймається, виконується на підставі рішення самостійного органу влади, забезпечується можливістю мати власні доходні джерела і правом визначати напрямки їх використання. Один з основних принципів місцевого самоврядування – поєднання місцевих і державних інтересів, як вказується у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵¹. Проте практика бюджетної діяльності свідчить, що регіональні бюджети при розробці та виконанні залежать від Державного бюджету, тобто поки він не прийнятий, не можуть бути прийняті місцеві бюджети. Державний бюджет затверджує суми фінансування місцевих бюджетів. Виконання багатьох статей цих бюджетів залежить від своєчасності перерахування коштів з вищого бюджету. Тільки з прийняттям Бюджетного

⁵¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (із змінами).

кодексу України почалась спроба перебудови бюджетного процесу, який здійснювався декілька років «зверху вниз», так перерозподілялись бюджетні кошти. Передача бюджетних коштів з одного бюджету до іншого одного і того ж рівня було заборонено (ст. 9).

Чинне законодавство надає місцевим органам влади права щодо формування обсягів та джерел знаходжень власних коштів, їх витрат на своє розуміння, але наведена норма права залишилась. Самостійність на стадії складання проектів бюджетів реалізується за допомогою сучасних методів бюджетного регулювання.

6. Принцип панування Державного бюджету. Він витікає з вище наведеної практики бюджетної діяльності, але також і з необхідності та важливості виконання державних завдань. Держава повинна забезпечити громадян соціальними благами, які гарантуються Конституцією, та фінансувати виконання інших функцій: державне управління, міжнародна діяльність, національна оборона країни та інших, що потребують грошей. Це не означає, що держава витрачає кошти тільки Державного бюджету, видатки місцевих бюджетів також використовуються на державні справи, але згідно з розподілом повноважень на власні та делеговані.

7. Принцип розмежування повноважень суб'єктів бюджетних відносин у бюджетному процесі. Правовий механізм бюджетної діяльності визначає права, обов'язки, відповідальність державних, представницьких та виконавчих органів влади, а також органів місцевого самоврядування у процесі складання, затвердження та виконання бюджетів. Так, тільки Верховна Рада України розробляє та затверджує бюджетну резолюцію, яка визначає основні напрямки бюджетної політики на наступний рік. Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання (ст. 110 Конституції України; ст.ст. 20, 32 БК).

8. Принцип публічності визначає необхідність широкого висвітлення бюджетного процесу, актів про бюджет. Згідно з Конституцією, регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені, звіт про Державний бюджет також (ст.ст. 95, 97). Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референду-

мах (ст. 38), але референдум щодо законопроектів з питань бюджету не припускаються (ст. 74). У цих положеннях існує суперечність, подолати яку повинно майбутнє законодавство про муніципальні органи.

Участь громадян через своїх представників в органах державної та місцевої влади забезпечує реалізацію їх інтересів, але потрібен механізм більш доцільного та широкого обміркування проектів і звітів про бюджети, особливо на регіональному рівні. Бюджетний кодекс також встановлює, що інформація про бюджет повинна бути оприлюднена. Міністерство фінансів України забезпечує доступність для публікації проекту Закону України про Державний бюджет України, самого Закону, інформацію про його виконання. Органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети (ст. 28 БК). Це свідчить про можливість широкого кола громадян, суспільних утворень брати участь в обговоренні цих документів.

9. Принцип плановості. Бюджети усіх видів – це фінансовий план суспільного розвитку. Держава використовує бюджети як інструмент суспільного саморегулювання. Держава, її установи, організації не можуть розвиватися, не розрахувавши своїх доходів, видатків на наступний рік. Держава відслідковує надходження доходів, фінансування видатків у відповідності з Законом України про Державного бюджету або на підставі ще більш складного нормативного акта – зведеного або консолідованого бюджету.

10. Принцип цілеспрямованості. Побудова доходної або видаткової частини бюджетів усіх рівнів, пошук джерел наповнення бюджетів та оптимальних напрямків використання мають єдину мету – забезпечити права на гідне життя кожного громадянина України, кожного суб'єкта суспільства. При цьому права державних органів на отримання коштів для казни – це узаконені вилучення із суспільного продукту, створеного спільною працею. Результат праці належить виробнику, але законне отримання частини цього результату має підстави тільки тоді, коли використовуються державою для утримання виробника, побудови соціально-економічних умов для його життя та праці. Право держави на бюджетні кошти обґрунтовано тільки при наявності законодавства, яке забезпечує використання цих грошей на кращий життєвий рівень для себе та своєї сім'ї.

Таким чином, **принципи бюджетного права** – це основні положення побудови бюджетних правовідносин, що націлені на розвиток

суспільних відносин, необхідних для успіху життєдіяльності країни. Головна відмінна риса бюджетних правовідносин від фінансових або будь-яких інших відносин – це принцип повного забезпечення надходжень до всіх бюджетів та їх оптимальне використання.

Бюджетна діяльність на сучасному етапі розвитку України потребує пошуку нових підходів до формування та використання бюджетних коштів, до організації бюджетного процесу, тому аналіз методу правового регулювання бюджетного права як підгалузі фінансового права повинен бути переглянутий та доповнений згідно з реаліями сьогодення.

6.3. Особливості бюджетно-правових відносин та характеристика норм бюджетного права

Бюджетні правовідносини – це урегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, які складаються у процесі бюджетної діяльності між суб'єктами цих відносин згідно з їх правами та обов'язками. Коло цих відносин дуже широке, бо вони пов'язані з:

- а) організацією бюджетної системи України;
- б) формуванням доходів та видатків бюджетів;
- в) розподілом бюджетних коштів;
- г) використанням бюджетних коштів;
- г) розмежуванням бюджетних повноважень між державою, її органами та органами регіональної влади, тобто між головними розпорядниками бюджетних коштів, розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів;
- д) організацією бюджетного процесу, тобто встановленням періодів складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, а також звітів про виконання бюджетів;
- е) організацією контролю за бюджетною діяльністю.

Усі вказані відносини знаходяться у взаємозв'язку і складаються із ще більш конкретних повноважень учасників бюджетного процесу. Наприклад, розмежування бюджетних повноважень між розпорядниками бюджетних коштів здійснюється відповідно до правової компетенції кожного суб'єкта та бюджетних асигнувань. Від цього залежать умови виконання учасником бюджетного процесу бюджетного зобов'язання або здійснення інших операцій протягом бюджетного періоду.

Усі вказані групи суспільних відносин регулюються нормами бюджетного права і існують як бюджетні правовідносини. За змістом ці відносини – фінансові, грошові, а за формою – правові. Регулювання бюджетної діяльності полягає в тому, що суб'єкти соціального спілкування з приводу руху державних грошових сум свої діяння повинні підкоряти нормам права, які уряд встановлює для керування ними. Усі суб'єкти, що беруть участь у бюджетному процесі, зіставляють свої дії з вимогами норми, підкоряють їй свої дії і тим самим об'єктивно закріплюють фінансові відносини.

Бюджетні правовідносини за своєю суттю є економічними (матеріальними), тому їм притаманні всі риси, які властиві фінансово-правовим відносинам. У фінансових правовідносинах виявляються суб'єктивні права їх учасників з приводу мобілізації, розподілу і використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, реалізується поведінка людини у фінансовій діяльності. Бюджетні кошти – це частина державних фінансів, і, як і останні, вони складаються під впливом об'єктивних економічних законів.

Бюджетні правовідносини мають свої особливості.

По-перше, ці правовідносини виникають на підставі норм бюджетного права, які закріплені у бюджетному законодавстві (наприклад, у Бюджетному кодексі України). Тобто ці норми права регулюють відносини з приводу бюджетної діяльності.

По-друге, коло суб'єктів бюджетних правовідносин відрізняється від суб'єктів інших фінансово-правових відносин. Під суб'єктами бюджетних правовідносин розуміють учасників цих відносин, які мають взаємопов'язані права та обов'язки. Кожен суб'єкт цих відносин бере участь у формуванні доходів або розподілі видатків бюджетів, у їх складанні або виконанні.

По-третьє, реалізація бюджетних правовідносин пов'язана з виконанням суб'єктами цих відносин, своїх прав та обов'язків. При цьому, чим більше взаємоузгоджені їх дії, тим більш ефективно складаються ці відносини, що має важливі практичні наслідки.

По-четверте, виникнення бюджетних правовідносин пов'язане головним чином з діяльністю держави, її представницьких органів. Вони, згідно з Конституцією України, як представники народу мають найширшу бюджетну правомочність. Реалізація їх волі – це воля держави, і в залежності від засобів її реалізації здійснюється діяльність усіх суб'єктів.

По-п'яте, держава захищає ці правовідносини. Вона має органи державного та фінансового контролю, встановлює відповідальність суб'єктів за порушення норм бюджетного права.

По-шосте, дія бюджетних правовідносин обмежена часом. Закони та рішення місцевих органів влади про бюджети діють тільки протягом бюджетного року (з 1 січня по 31 грудня) в Україні і потім перестають існувати. Але бюджетні правовідносини мають більш складний характер, оскільки вони пов'язані з бюджетним процесом, дія якого, згідно зі стадіями цього процесу, починається з 15 червня попереднього року і закінчується 1 травня року, наступного за звітним. Тому з прийняттям актів про бюджет на наступний рік дія бюджетних правовідносин поновлюється.

Фахівці з проблем фінансової діяльності підкреслюють у своїх працях особливості бюджетно-правових відносин, вказують на відмінність цих відносин від фінансово-правових⁵².

Однак основні ознаки, які притаманні бюджетним правовідносинам, – це ознаки правовідносин взагалі, що свідчить про відокремленість бюджетного права.

Бюджетні правовідносини мають внутрішню побудову, як і інші правовідносини.

Склад або структура цих відносин типова:

- а) зміст;
- б) суб'єкти;
- в) об'єкти.

Зміст бюджетних правовідносин складається з таких елементів, як суб'єктивні права, юридичні обов'язки, тобто юридичні повноваження та відповідальність суб'єктів бюджетних правовідносин з приводу бюджетної діяльності.

Суб'єкти бюджетних правовідносин – це визначені державою за допомогою норм права носії суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та юридичної відповідальності в бюджетних правовідносинах.

До них належать:

- держава, Президент, державні органи влади, законодавчі, виконавчі, судові органи та їх керівники;

⁵² Фінансове право : підручник / відп. ред. Л. К. Воронова. – Х., 1998. – С. 118–119; Кучеров И. И. Бюджетное право России / И. И. Кучеров. – М., 2002. – С. 60–62.

- керівники та посадові особи бюджетних установ, організацій, підприємств, що утримуються за рахунок бюджетних коштів;
- колективи індивідів – одержувачі бюджетних коштів або ті, хто здійснюють операції з бюджетними коштами;
- місцеві державні адміністрації або місцеві органи самоврядування;
- соціальні утворення – народ, територіальні громади, соціальні спілки;
- державні фінансові, банківські установи та органи фінансового контролю.

Коло суб'єктів цих відносин досить широке, але не всі суб'єкти бюджетних правовідносин стають учасниками бюджетної діяльності, тобто виконують певні дії щодо формування і виконання державного та міських бюджетів. Головна різниця між суб'єктами бюджетних правовідносин – це правосуб'єктність, тобто встановлена нормами бюджетного права здатність носіїв бути учасником бюджетної діяльності. Правосуб'єктність реалізується за допомогою таких елементів: правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Учасникам бюджетної діяльності також притаманні ці характеристики, але суб'єкти бюджетних правовідносин стають конкретними учасниками, коли безпосередньо реалізують свої повноваження через використання своїх прав та виконання обов'язків, тобто бюджетних повноважень, що надаються законом про Державний бюджет України, постановою та рішеннями про місцевий бюджет. За порушення бюджетного законодавства учасники бюджетних правовідносин притягаються до відповідальності.

Визначення понять «суб'єкт бюджетних правовідносин» та «учасник бюджетної діяльності» як різних, не тотожних, необхідне для організації бюджетної діяльності, а відмінні риси цих категорій більш наглядно характеризують їх порівняння з філософськими категоріями «абстрактне» та «конкретне», тобто відповідно – суб'єкт бюджетних правовідносин та учасник бюджетної діяльності.

Об'єкти бюджетних правовідносин – це бюджети та бюджетні кошти держави, регіонів, тобто те, на що спрямована діяльність учасників цих відносин.

Склад (структура) бюджетних правовідносин має власні характеристики, але вони типові, що підтверджує самостійне існування цих відносин як правових. За галузевими ознаками це бюджетні правовідносини. Слід розглянути ці відносини за іншими ознаками. Більшість

науковців за рівнем правового регулювання поділяють правовідносини на матеріальні та процесуальні⁵³.

Відповідно, *бюджетні правовідносини поділяються на:*

- матеріальні бюджетно-правові відносини, що складаються з вмісту бюджету, структури бюджетної системи, визначення доходів та видатків бюджетів цієї системи;
- процесуальні бюджетні відносини, що виникають при складанні, розгляді, затвердженні бюджету, проведенні контролю, складанні, розгляді і затвердженні звіту про виконання бюджету.

За іншими ознаками правовідносин бюджетні відносини характеризуються як *активні*, що реалізуються на користь правомочного суб'єкта, котрими є держава та державні утворення.

За кількісним складом учасників це *складні відносини*, тому що вони виникають між багатьма суб'єктами (державою, її законодавчі та виконавчі органи, органи влади на місцях та інші державні установи).

За ступенем визначеності сторін вони *абсолютні*, їх головним суб'єктом є держава, а інші особи – правозобов'язані, тобто повинні утримуватися від порушення інтересів правомочного суб'єкта.

За характером розподілу прав та обов'язків бюджетні відносини *багатосторонні*, тобто всі особи, які здійснюють ці відносини, мають як права, так і обов'язки. Наприклад, місцеві органи самоврядування, згідно з Конституцією України, на обласних та районних радах повинні затверджувати районні і обласні бюджети та мають право розподіляти ці кошти між територіальними громадами; вони повинні на відповідній території забезпечити підготовку та виконання відповідних бюджетів, звіту про їх виконання.

Як обов'язковий елемент потрібно розглянути підстави для виникнення бюджетних правовідносин. Бюджетні правовідносини складаються, розвиваються, реалізуються як наслідок різних, взаємопов'язаних юридичних обставин.

Передумовами виникнення правовідносин є норми права, правосуб'єктність та юридичні факти. Бюджетні відносини складаються як наслідок норм бюджетного права, які встановлюють права та обов'язки осіб, регулюють їх діяльність у бюджетному процесі, наділяють правосуб'єктністю, тобто мають юридичні підстави.

⁵³ Шульга А. М. Теория государства и права / А. М. Шульга. – Х., 2000. – С. 65.

Бюджетні правовідносини реалізуються під впливом юридичних фактів, які класифікуються за наслідками як правотворчі, правозмінюючі та правоприпиняючі, а за вольовими ознаками – як події та дії, що бувають правомірні (дозволені) або неправомірні (забороняючі). Різні юридичні події викликають необхідність діяльності правомочних осіб. Так, стихійне лихо в областях Західної України викликало потребу у додаткових коштах із Державного бюджету. Місцева адміністрація обґрунтувала суму коштів та поставила питання перед Кабінетом Міністрів, що викликало, у свою чергу, певні дії цього органу та Президента.

Життєві обставини, які передумовлені (або ні) нормами права, потребують певних рішень згідно з чинним законодавством. Бюджет на різних рівнях влади потрібен народу України, тому суспільні відносини з приводу його формування та використання встановлюються законодавством, реалізуються як бюджетно-правові відносини.

***Норми бюджетного права** – це встановлені та захищені державою правила, зразки поведінки, які визначають права і обов'язки суб'єктів у бюджетній діяльності.*

Зміст бюджетного права складають бюджетно-правові норми, які по суті є фінансовими. Існують окремі відмінні риси бюджетно-правових норм і схожі риси з нормами фінансового права за предметом та методом правового регулювання. Так, предмет регулювання у бюджетному праві – бюджет, його складові частини, бюджетний процес, його формування та виконання. Ця діяльність – частина, і досить велика, фінансової діяльності держави. Проте ця діяльність займає головне, центральне місце в роботі зацікавлених суб'єктів. Вона має першочергове значення серед усієї фінансової діяльності держави, але не обмежується тільки бюджетом. Фінансова діяльність держави спрямована на формування та розподіл державних і місцевих фондів грошових коштів, які складаються внаслідок страхової, банківської, кредитної, валютної діяльності.

Юридичний інструментарій, за допомогою якого держава впливає на вольову поведінку учасників фінансових відносин, тобто метод правового регулювання у бюджетній діяльності теж має особливості, які реалізуються першочергово за рахунок державного примусу. Все це підтверджує те, що норми бюджетного права мають схожі та відмінні риси з нормами фінансового права.

Схожі риси бюджетно-правових та фінансово-правових норм – це риси, які притаманні правовим нормам взагалі: обов'язковість, формальна визначеність, установлення та захист компетентними органами держави.

Особливості бюджетно-правових норм як підвиду фінансово-правових норм, визначаються у:

- а) змісті бюджетно-правових норм;
- б) характері встановлених в них розпоряджень;
- в) відповідальності за порушення встановлених в них правил;
- г) засобах захисту прав учасників бюджетних правовідносин.

Зміст бюджетно-правових норм складають правила поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин. Ці правила визначають права учасників цих відносин та надають їм юридичні обов'язки, які забезпечують у разі їх виконання складання бюджетних коштів, їх використання на суспільні потреби та в цілому функціонування держави, її суспільних органів та громадян згідно із задачами соціально-економічного розвитку. Зміст цих норм конкретний і деталізований, що є особливістю цих норм. Кошти бюджету формуються згідно зі встановленими законом податками, зборами та обов'язковими платежами, які використовуються тільки в напрямках та розмірах, встановлених іншим законом. Права на встановлення джерел доходів бюджету та їх розподіл мають законодавчі органи влади. Все, що стосується встановлення та витрачення бюджетних коштів, підлягає суворій регламентації.

Зміст бюджетно-правових норм обумовлює їх імперативний характер. Як і фінансові норми, вони мають вимоги до учасників бюджетних відносин, які точно встановлюють їх права та обов'язки. Імператив виступає у формі категоричного припису, що виключає зміну умов норми за волевиявленнями суб'єктів відносин. Імперативний характер бюджетної норми вміщує державне веління, і це не потребує згоди інших суб'єктів, більше того – ставить їх поведінку в залежність від інтересів головного суб'єкта. Таке положення суб'єктів необхідне для реалізації державних задач, але обов'язково вони повинні вирішувати проблеми громадян, підприємств, установ у цілому. Певна кількість громадян залежить від бюджетних коштів безпосередньо: робітники бюджетної сфери, пенсіонери, студенти, інваліди, малозабезпечені, але всі громадяни України залежать від бюджетних коштів посередньо, оскільки живуть за допомогою суспільних послуг (наприк-

лад, охорона життя та власності, медичні та освітні послуги). Імперативність бюджетної норми приписує суб'єктам бюджетних відносин підкорятися велінням держави, і більше того – без права самостійності.

Мають місце певні особливості і в юридичних властивостях прав та обов'язків суб'єктів бюджетних правовідносин. Це наслідок кола суб'єктів цих відносин, які відрізняються від суб'єктів фінансово-правових відносин. Повноваження суб'єктів бюджетних правовідносин – це сплав прав та обов'язків у єдиному значенні. Наприклад, норма права встановлює, що використання бюджетних коштів на соціально-економічні програми відповідних територій – це одночасно права та обов'язок місцевих органів влади. Ці особливості в характері бюджетно-правової норми аналізуються в роботах Н.І. Химічової та інших науковців⁵⁴.

За засобами захисту прав учасників фінансових відносин норми бюджетного права виходять із переважного права держави перед іншими суб'єктами та реалізуються через механізм відповідальності. За відповідальністю норми бюджетного права охоплюють дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та фінансову відповідальність згідно з чинним законодавством. Такий підхід підкреслює важливість для держави цих відносин, зацікавленість в їх постійній реалізації.

Класифікація бюджетно-правових норм традиційно здійснюється за наступними критеріями:

1. За функцією, яку вони виконують у правовому регулюванні:

а) *регулятивні*, тобто такі норми, які встановлюють юридичні права та обов'язки суб'єктів бюджетних правовідносин;

б) *правоохоронні*, тобто такі норми, які розраховані на неправомірну поведінку осіб і мають санкції, що застосовуються до правопорушників (наприклад, ст. 121 БК встановлює відповідальність за порушення бюджетного законодавства).

2. За рівнем правового регулювання:

а) *норми матеріального права*, які закріплюють організацію та принципи побудови бюджетної системи, її структуру, принципи побудови;

б) *норми процесуального права*, які встановлюють процедуру діяльності органів держави щодо проходження бюджету, тобто бюджетний процес. Вони мають процедурний характер та поширюються на стадії бюджетного процесу.

⁵⁴ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М., 1996. – С. 143-145.

3. За характером диспозиції:

а) *уповноважуючі* бюджетно-правові норми, в яких держава надає учасникам бюджетних відносин повноваження щодо проведення певних дій (наприклад, Верховна Рада України визначає основні напрямки бюджетної політики спеціальною постановою – бюджетною резолюцією);

б) *зобов'язуючі* бюджетно-правові норми – приписують здійснити певні дії, скеровані на мобілізацію або витрачення бюджетних коштів;

в) *забороняючі* бюджетно-правові норми – приписують не чинити дій, які порушують або підривають бюджетну дисципліну (наприклад, використання коштів Державного бюджету на цілі, які не передбачені Законом про Державний бюджет України на поточний рік).

4. За засобом встановлення диспозиції – імперативні, тобто такі, які встановлюються державою.

Норми бюджетного права ретельно регулюють відносини в галузі бюджету, оскільки коштів бюджету не вистачає на першочергові потреби, тому все, що стосується витрачання бюджетних коштів, підлягає суворій регламентації. Порядок відпуску коштів і їх витрачення встановлений в актах, які входять до фінансового законодавства, але складають самостійне бюджетне законодавство.

5. За дією у просторі:

а) *загальні (загальнодержавні)*;

б) *місцеві*;

в) *регіональні*;

г) *локальні*.

Це такі бюджетно-правові норми, які діють згідно із законами на всій території України, або рішення міських, обласних, республіканських рад з приводу дій бюджетів окремої території.

6. За дією у часі:

а) *постійні*;

б) *періодичні*.

Постійні норми діють згідно з тими законами, які не залежать від зміни календарного року (наприклад, Конституція України). *Періодичні* норми, навпаки, діють тільки протягом одного бюджетного року з 1 січня по 31 грудня і перестають існувати, як і акти про бюджет.

7. За впливом на коло осіб:

а) *загальні* – поширюються на есе населення держави;

б) спеціальні – поширюються на окремих осіб (наприклад, на учасників бюджетного процесу – державні органи).

8. За юридичною силою:

а) норми законів;

б) пункти підзаконних актів.

Державний бюджет – це фінансовий план, який має силу закону та містить бюджетно-правові норми, що діють протягом календарного року і поширюються на всі суб'єкти бюджетних відносин. Бюджет регіону (наприклад, Харківської області) приймається рішенням відповідної ради і містить пункти, які діють на вказаній території для всіх суб'єктів даного кола відносин.

Норма бюджетного права за своєю структурою складається з трьох основних елементів: *гіпотези, диспозиції та санкції*.

Гіпотеза бюджетно-правової норми визначає умови, за яких виникають юридичні права та обов'язки суб'єктів у бюджетних відносинах.

Диспозиція вказує, якою повинна бути поведінка сторін бюджетних відносин у разі наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин. Вона містить вимоги та норми, встановлює права та обов'язки суб'єктів бюджетних відносин і завжди виражена в безумовно визначеній формі.

Санкція бюджетно-правової норми вказує на невиконання для її порушника наслідки. За порушення бюджетного законодавства застосовуються фінансова, адміністративна та кримінальна відповідальність згідно з чинним законодавством. До порушників бюджетного законодавства застосовуються санкції у вигляді заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, що встановлюються ст. 117 БК. У зв'язку з необхідністю виконання бюджетних зобов'язань та скорішого реагування на порушення, у Бюджетному кодексі України розглядаються види порушень бюджетного законодавства (ст. 116) та процедурний порядок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (ст.ст. 118, 120, 121). Отже, в Бюджетному кодексі України закладені правові підстави для розгляду бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової.

Таким чином, норми бюджетного права мають ознаки, які свідчать про необхідність систематичного досконалого регулювання бюджетної діяльності.

6.4. Система та джерела бюджетного права

Бюджетне право базується на широкому колі бюджетно-правових норм, які складають певну систему. Ця система має логіку побудови, об'єктивний характер, тобто вона, згідно з характером правового регулювання, включає дві великі групи норм. Ці групи пов'язані між собою і взаємозалежні. Матеріальні норми складають основу бюджетного права, а процесуальні забезпечують виконання цих норм.

Відмітними рисами процесуальних норм бюджетного права є те, що вони мають процедурний характер. Вони регламентують процес формування проектів бюджетів, їх розгляду, затвердження, виконання, звітності, контролю та міжбюджетні відносини, тобто вони керують стадіями бюджетного процесу. Проте вони реалізують вже встановлені повноваження суб'єктів цієї діяльності, які регламентуються матеріальними нормами бюджетного права. Таким чином, процесуальні норми мають підлеглий характер відносно матеріальних. Ці характеристики норм бюджетного права є підставою для системи бюджетного права.

Система бюджетного права – об'єктивна, логічна сукупність взаємопов'язаних суспільних, фінансових відносин, які обумовлюють внутрішню побудову бюджетного права, зміст та особливості розташування норм щодо їх впливу на бюджетні правовідносини.

Раніше бюджетне право розглядалося як самостійний правовий інститут, що не завжди було доцільним. Після революції 1917 р. більшовики ліквідували кафедри фінансового права у вузах та відмінили його викладання. У Конституції РРФСР 1918 р. сутність фінансової політики розглядалася у п'ятому розділі, який називався «Бюджетне право». На першому плані були «бюджетні інтереси» диктатури пролетаріату. У цей період з'явилися монографії з бюджетної діяльності: А. М. Гурвича «Бюджетне право за законодавством РРФСР» (Москва, 1918), А. А. Алексеєва «Бюджетне право народного представництва» (Харків, 1918), які стали основою для подальшого розвитку бюджетно-правових норм, які, по суті, ототожнювалися з нормами фінансового права.

Питання співвідношення категорій «фінансове право» та «бюджетне право» має два аспекти.

По-перше, категорія «бюджетне право» – центральна категорія з ряду інших, які входять до системи категорій фінансового права. Деякі фінансисти, юристи-практики не розрізняють ці поняття. Наприклад, в уряді деяких європейських країн замість посади міністра фінансів існує посада міністра державного бюджету.

По-друге, категорія «бюджетне право» вихідна для ряду спеціальних категорій типу: «бюджетна система», «бюджетний процес», «бюджетне регулювання», «бюджетна класифікація» тощо. Вона також використовується у фінансовому праві як галузі права.

Ці категорії детально аналізувалися у 60-70-х рр. ХХ ст. і мають багату історію⁵⁵.

Сучасний етап розвитку економіки України, кризові явища, бурхливий правотворчий процес, оновлення Бюджетного, Кримінального, Цивільного, Податкового кодексів України потребують нових досліджень бюджетно-правових категорій.

Бюджетне право посідає головне місце серед фінансово-правових категорій тому, що інші категорії (податкові, кредитні, страхові та ін.) залежать від методів їх формування та засобів реалізації. Бюджетне право як підгалузь фінансового права має відмінні та схожі риси з ним.

Місце категорії «бюджетне право» серед інших інститутів галузі «Фінансове право» вважається першим за значенням, і ця категорія тісно пов'язана з податковим правом, із правовим регулюванням ринку цінних паперів – доходи, які держава отримує до бюджетів, з банківським правом та іншими правовими інститутами.

Виступаючи як підгалузь фінансового права, бюджетне право має зв'язки з усіма галузями права. Як і фінансове право, бюджетне право пов'язане з конституційним та адміністративним правом. Бюджетні правовідносини охоплюють повноваження органів державної влади, її представницьких та виконавчих органів, місцевих органів самоврядування в бюджетній системі та бюджетному процесі. Бюджетне право тісно пов'язане з конституційним правом, оскільки повноваження вказаних суб'єктів регулюються і нормами конституційного права. Відповідальність за діяльність цих органів встановлюється нормами адміністративного права. Порушення бюджетного законодавства припускає і кримінальну відповідальність.

⁵⁵ Бельский К. С. Финансовое право / К. С. Бельский. – М., 1994. – С. 28–30.

У Кримінальному кодексі України встановлюються види покарань за порушення бюджетного законодавства (ст.ст. 210, 211).

Бюджетні правовідносини мають зв'язки з господарською діяльністю, що залежить від наявності грошових коштів, джерела яких складають бюджети, інвестиції з бюджетного фінансування. Використання доходів підприємців також пов'язане з бюджетами різного рівня, з якими потрібно розрахуватися. Тобто бюджетне право розташовується поруч із господарським правом. Зв'язок бюджетного права через надходження до бюджетів митних платежів існує і з митним правом. Тобто зв'язки, що існують між фінансовим правом та іншими галузями права, притаманні і бюджетному праву як головній підгалузі фінансового права. Важливе правове значення цієї підгалузі більш яскраво висвітлюється через розгляд бюджетного законодавства.

Джерела бюджетного права – це офіційні засоби зовнішнього розгляду та закріплення норм бюджетного законодавства.

Теоретики права всі основні джерела права поділяють на:

- *нормативно-правові акти;*
- *нормативно-правові договори;*
- *правові звичаї;*
- *правові прецеденти.*

Розглянемо їх більш детально. В Україні судовий *прецедент* не є джерелом права, оскільки суд не відноситься до правотворчих органів⁵⁶. *Правовий звичай* теж неможливо віднести до джерел бюджетно-правових норм, тому що в праві він розглядається як встановлений державою звичай, що має обов'язкове значення. Санкціонованих звичаїв у бюджетній діяльності України неможливо знайти тому, що ця діяльність, як правило, мала короткочасний характер, а історія розвитку самостійних бюджетів почалась тільки з 1991 р., коли держава стала незалежною.

Нормативно-правовий договір розглядається як самостійне джерело права у міжнародному праві.

Нормативно-правовий акт – це найбільш поширений документ як джерело права. До недавнього часу норми бюджетного права мали джерела, які були встановлені Конституцією України, Законом України

⁵⁶ Погребной И. М. Теория права / И. М. Погребной, А. М. Шульга. – Х., 1998. – С. 62.

«Про бюджетну систему України» і ще декількома іншими, але, як правило, норми права змінювалися під впливом постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, рішень місцевих органів щодо організації бюджетного процесу. Після проголошення незалежності України бюджетне законодавство, з одного боку, мало два нормативно-правових акти, які не встановлювали всіх необхідних повноважень суб'єктів бюджетної діяльності, мали багато пробілів, а з іншого – щорічно приймалась велика кількість підзаконних актів, без яких неможливо було здійснювати бюджетний процес. Недоліки законодавства реалізувалися в негативній практиці бюджетування. Так, Державний бюджет 1999 р. був прийнятий із запізненням, бюджетні кошти 1995 р. пропали, а звіти про виконання бюджетів не публікувалися. Усі ці порушення не розглядалися у встановленому законом порядку, а відповідальність державних органів або посадових осіб існувала тільки в теорії. Права та обов'язки місцевих органів самоврядування у бюджетній діяльності не існували навіть у теорії.

Усі ці колізії та проблеми у бюджетному законодавстві повинен був вирішити та доповнити прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс України. Робота над цим кодексом – дуже цінний правовий досвід, накопичений Україною. У процесі обговорення цього кодексу було розглянуто два його проекти, велика кількість пропозицій, і вся ця робота мала радикальне значення щодо побудови нового зведеного систематизованого нормативного акта підвищеного рівня стабільності.

Таким чином, *джерелом бюджетного права України є нормативно-правові акти*, система яких складає бюджетне законодавство, що має коротку, але бурхливу історію побудови.

У процесі обговорення Бюджетного кодексу України юристи, законодавці обґрунтували принципи побудови бюджетного законодавства. Вони дійшли висновку, що бюджетне законодавство базується на таких принципах:

- *відповідності Конституції України;*
- *верховенства закону;*
- *належної правової процедури його прийняття та дії;*
- *єдиних засад регулювання бюджетних правовідносин;*
- *встановлення бюджетних повноважень;*

- контролю за його дотриманням;
- відповідальності у разі його порушення⁵⁷.

Бюджетне законодавство виступає формою реалізації бюджетного права та включає досить широке коло нормативно-правових актів, що регулюють бюджетну діяльність.

Склад бюджетного законодавства – це нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні. Згідно з Бюджетним кодексом України, до них належать:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс;
- Закон про Державний бюджет України, що приймається на поточний рік;
- інші закони України, що регулюють бюджетні правовідносини;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади;
- рішення про місцевий бюджет;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що не суперечать Бюджетному кодексу України та іншим нормативно-правовим актам.

Таким чином, бюджетне законодавство має традиційну правову структуру: Конституція, кодекс, закон, підзаконні акти, рішення, договір.

Нормативно-правові акти бюджетного законодавства України набувають чинності в порядку, встановленому законодавством, а втрачають у випадках:

- 1) спливу терміну, на який вони приймалися;
- 2) скасування;
- 3) набрання чинності нормативно-правовим актом бюджетного законодавства, що по-іншому регулює відносини, які були врегульовані раніше;
- 4) визнання Конституційним судом України нормативно-правового акта бюджетного законодавства України неконституційним;

⁵⁷ Бюджетний кодекс України : проект Комітету Верховної Ради з питань бюджету / Ю. Тимошенко, С. Жовтяк, П. Кузнецов, О. Турчинов та ін. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 3270.

5) визнання судом нормативно-правового акта бюджетного законодавства України незаконним.

Бюджетне законодавство регулює всі питання, пов'язані з бюджетними правовідносинами. При виникненні колізії в регулюванні бюджетних правовідносин між бюджетним законодавством та іншим законодавством України застосовується бюджетне законодавство України. Аналіз складу та тлумачення бюджетного законодавства свідчить, що воно містить:

- а) загальні нефінансові закони (Конституція);
- б) загальні бюджетні (фінансові) закони (кодекси, поточні бюджетні закони, податкові закони тощо);
- в) інші нефінансові закони (Кримінальний кодекс, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.);
- г) специфічні бюджетні нормативно-правові акти та розпорядження (бюджети місцевого самоврядування, бюджетну класифікацію, бюджетну програму, бюджетний розпис).

Бюджетне законодавство у вузькому значенні охоплює систему нормативно-правових та розпорядчих актів, які в рамках чинного законодавства визначаються на відповідний бюджетний період:

- а) Закон України про Державний бюджет України на поточний рік;
- б) зведений бюджет України, що включає показники Державного бюджету України, зведений бюджет АРК, зведений бюджет областей та міст Києва і Севастополя;
- в) рішення Верховної ради АРК;
- г) рішення органів місцевого самоврядування;
- д) бюджетну класифікацію, інструкцію щодо підготовки бюджетних запитів, бюджетні запити та ін.

Дійсно, бюджетне законодавство – це система бюджетно-правових норм, але ці норми мають також інші джерела існування. Тобто поняття джерел бюджетного права не обмежується тільки бюджетним законодавством або має не тільки вузьке, але і широке тлумачення. Розглядання бюджетного законодавства як джерела бюджетного права припускає аналіз широкого кола нормативно-правових актів згідно із вказаними принципами його побудови.

Згідно з цими принципами, *головне джерело бюджетного права – Конституція України*. У цьому документі встановлюються повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету

Міністрів України, інших органів виконавчої влади щодо бюджетної діяльності (ст.ст. 85, 95, 106, 114, 116, 119, 138, 142). Конституція України встановлює засади бюджетної системи України (ст. 95) та питання бюджетної діяльності, які регулюються виключно Законами України.

У системі бюджетного законодавства України центральне місце посідає *Бюджетний кодекс України* (прийнятий 21 червня 2001 року, нова редакція від 25 листопада 2011 року). Кодекс визначає засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

До джерел бюджетно-правових норм слід віднести також *Податковий кодекс України*, прийнятий Верховною Радою України 23 грудня 2010 року. Податки, збори, обов'язкові платежі складають джерела доходів бюджетів усіх рівнів, а податкові правовідносини тісно переплітаються з бюджетними правовідносинами.

При розгляді питань, пов'язаних зі встановленням відповідальності за порушення бюджетних правовідносин, можливо використовувати норми *Кримінального кодексу України*⁵⁸. Тобто нормативно-правові акти інших галузей права, які припускають специфічний механізм реалізації волі держави та місцевих органів влади щодо бюджетних правовідносин, теж відносяться до джерел бюджетного права в широкому значенні.

Серед джерел бюджетного права можна назвати й інші закони, які регулюють фінансові правовідносини. По-перше, це стосується щорічного Закону України «Про Державний бюджет України», який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду та регулює інші питання щодо бюджетного процесу. По-друге, це фінансові закони (наприклад, Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг»), які теж регулюють окремі сторони бюджетних правовідносин. Окрему групу складають специфічні закони (наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), тобто такі, які встановлюють правоздатність окремих суб'єктів діяльності. Отже, низка законів, які торкаються бюджетно-правових норм, досить різноманітна.

⁵⁸ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

До складу джерел бюджетного права відносяться також підзаконні акти:

- укази Президента України щодо бюджетного процесу, доходів, витатків бюджетів, повноважень суб'єктів бюджетних правовідносин;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які приймаються на підставі Бюджетного кодексу України;
- нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим та рішення органів місцевого самоврядування згідно з бюджетним процесом, прийняті відповідно до Бюджетного кодексу та інших законів України;
- чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які регулюють бюджетні правовідносини;
- інші нормативні акти про бюджет: бюджетний розпис, бюджетне зобов'язання, бюджетне призначення, бюджетний запит тощо.

Таким чином, **джерела бюджетного права (у широкому розумінні)** – це система нормативно-правових актів з приводу бюджетної діяльності, які містять норми бюджетного права.

Слід розглянути джерела бюджетного права за різними ознаками:

1. За територіальною ознакою:

- а) загальнодержавні;
- б) республіканські;
- в) місцеві.

2. За методами правового регулювання:

- а) нормативно-правовий акт у вигляді закону;
- б) рішення про бюджет.

3. За характером правової норми:

- а) нормативні – акти, які мають правові норми загального порядку, прийняті компетентними органами в установленому порядку;
- б) ненормативні – акти, які не містять правових норм загального характеру (наприклад, рішення про місцевий бюджет).

У свою чергу, цікавим є аналіз закону про державний бюджет як джерела бюджетного права. Не зменшуючи значення Бюджетного кодексу України, потрібно все ж таки розглянути закон, який встановлює норми бюджетного права.

По-перше, закон про бюджет на бюджетний період приймається на рік, тобто має часове значення, і з прийняттям нового закону по-

новлюються бюджетні правовідносини. По-друге, бюджетні закони знаходяться в одному ряді з іншими актами про бюджет: бюджетним розписом, бюджетною класифікацією і т. ін. По-третє, виконання законів залежить від виконання рішень про регіональні бюджети.

Нормативні акти, які реалізуються у формі законів, а також підзаконних актів, відповідають нормам Конституції України та Бюджетному кодексу України.

Чинне законодавство передбачає порядок подання та розгляду законопроектів, що впливають на доходну та видаткову частину бюджетів. Запропонований законопроект повинен надаватися до Верховної Ради України для проходження експертизи та затвердження на пленарному засіданні або у разі необхідності проходити ще і експертизу Міністерства фінансів України. Такі закони повинні прийматися до 15 серпня року, що передує плановому. Прийняття таких законопроектів необхідне для постійного стабільного розвитку бюджетного законодавства відповідно до суспільного розвитку.

Періодичність дії нормативно-правових актів про бюджет – це свідчення постійного оновлення, необхідного для руху норм бюджетного права.

6.5. Бюджетні повноваження як правовий інститут

Основою юридичного змісту правовідносин є суб'єктивні права і юридичні обов'язки сторін. Теоретики права вважають, що під суб'єктивним правом сторін розуміється встановлена юридичною нормою міра можливої поведінки учасників правовідносин, а юридична відповідальність – це міра належної поведінки зобов'язального суб'єкта, тобто обумовлена вимогою юридичної норми і забезпечена можливістю державного примусу необхідність певної поведінки, певних дій. Від суб'єктивного права є можливість відмовитися, а від юридичних обов'язків відмовитися неможливо⁵⁹.

Враховуючи теоретичне підґрунтя, сутність суб'єктивного права в бюджетних правовідносинах складається з гарантованої державою можливості здійснювати суб'єктивні бюджетні повноваження. Відповід-

⁵⁹ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 2001. – С. 231–232.

но до Конституції України, бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (ст. 95). Дане конституційне положення затверджує можливість здійснення певних дій для всіх уповноважених суб'єктів бюджетних правовідносин.

Можлива поведінка суб'єктів бюджетних правовідносин складається з ряду форм вияву. Це, по-перше, можливість певного суб'єкта поводитися адекватно і активно, тобто так, як встановлено юридичними нормами та не заборонено законом. Наприклад, як визначено в Конституції України, Верховна Рада України щорічно затверджує Державний бюджет України на період з 1 січня по 31 грудня, а за інших обставин – на інший період (ст. 96 Конституції України)⁶⁰. По-друге, це можливість вимагати від зобов'язальної особи здійснювати активні дії чи утримуватися від них. Наприклад, Кабінет Міністрів України повинен не пізніше 15 вересня кожного року надавати до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року (ст. 96 Конституції України). По-третє, це право захищати власні можливості. У бюджетних відносинах дане право реалізується шляхом бюджетного контролю та притягнення до юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Юридичні обов'язки в бюджетних правовідносинах також реалізуються в різних формах, але особливістю цих обов'язків є їх співвідношення з правами. Наведені вище приклади прав окремих суб'єктів бюджетних правовідносин можуть бути і прикладами обов'язків цих суб'єктів. Таке положення в теорії права визначається як правовий збіг, тобто можливість дій, що встановлена особі юридичними нормами, є її обов'язком, становить для неї певну суспільну необхідність дій⁶¹.

При детальному розгляді прав суб'єктів бюджетних правовідносин бачимо можливість, обумовлені завданнями і функціями суб'єктів бюджетних правовідносин, тобто їх повноваження. Органи державної влади і місцевого самоврядування та їх посадові особи, які є суб'єкта-

⁶⁰ Конституція України від 28 червня 1996 року. – Х. : Весна, 2011. – 50 с. (зі змінами та доповненнями).

⁶¹ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – С. 233.

ми бюджетних правовідносин, мають повноваження в бюджетній сфері, що становлять одночасно їх права та обов'язки. Реалізація прав указаних суб'єктів щодо одержувачів бюджетних коштів та їх споживачів є обов'язком цих суб'єктів стосовно держави і адміністративно-територіальних утворень.

У дослідженнях можливої та реальної поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин використовуються різні правові категорії. Використовуючи термін «бюджетні права», Н. І. Хімичева визначає, що це поняття в більшості випадків означає нерозривність правомочності та обов'язків суб'єктів бюджетного права. Бюджетна правомочність складається з прав і обов'язків як матеріального так і процесуального характеру. До правомочності матеріального порядку належать такі, як право мати бюджет, право на бюджетні доходи та бюджетні витрати, право на розмежування доходів та витрат між бюджетами, що становлять державний бюджет, тощо. Коло процесуальних правомочностей відповідає стадіям бюджетного процесу⁶². Сучасна бюджетна система України, як і механізм реалізації бюджетних відносин, змінилася, тому термін «бюджетні права» широко не використовується і потребує уточнення.

Бюджетні повноваження в системі бюджетних відносини СРСР детально досліджувалися Л. К. Вороновою, висновок якої, з урахуванням сучасної бюджетної системи України, є чинним і наразі: «Юридичним змістом бюджетних прав суб'єктів Радянської союзної держави є коло їх повноважень зі складання, розгляду, затвердження і виконання державних бюджетів. За своєю суттю бюджетні права цих суб'єктів означають наявність самостійних бюджетів, право мобілізації доходів, що надходять на їх території, і право використовувати ці доходи на виконання державних функцій у межах своєї компетенції»⁶³.

Бюджетні повноваження – це сукупність бюджетних прав і обов'язків суб'єктів бюджетних правовідносин.

Бюджетні повноваження як сукупність прав і обов'язків у Бюджетному кодексі України встановлюються для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, тобто для всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Ок-

⁶² Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева ; ред. В. М. Манохин. – Саратов : СГУ, 1979. – С. 46–48.

⁶³ Воронова Л. К. Бюджетно-правовое регулирование в СРСР / Л. К. Воронова. – К. : Вища шк., 1975. – С 47–48.

ремі суб'єкти бюджетних правовідносин отримують бюджетні повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. Відповідно до Бюджетного кодексу України, бюджетне призначення – це повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане цим Кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування⁶⁴.

Таким чином, особливістю бюджетних повноважень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів є їх обмеження – кількісні, часові та цільові. Дані особливості простежуються під час розгляду повноважень розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, за обсягом наданих прав розпорядники поділяються на головних розпорядників коштів і розпорядників коштів нижчого рівня. Головним розпорядником бюджетних коштів є бюджетна установа в особі її керівника, якій встановлюються бюджетні призначення. Розпорядником бюджетних коштів може бути бюджетна установа в особі її керівника, який уповноважений на отримання бюджетних асигнувань, прийняття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів з конкретною метою у процесі виконання бюджету.

Визначення головних розпорядників бюджетних коштів та їх повноваження встановлюються у ст. 22 Бюджетного кодексу України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України та наказів Мінфіну України визначено повний перелік розпорядників коштів державного бюджету з чітким встановленням їх підпорядкування і розмежуванням за повноваженнями на розпорядників коштів державного бюджету і одержувачів коштів державного бюджету⁶⁵.

Наприклад, головні розпорядники коштів Державного бюджету України є уповноваженими юридичними особами (бюджетні установи), які забезпечують діяльність: Верховної Ради України – Апарат ВР України, Президента України – Державне управління справами (сумновідома ДУСя), Кабінету Міністрів України – Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату КМУ, міністерства та інші органи вико-

⁶⁴ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

⁶⁵ Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 296-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1657 (зі змінами).

навчої влади в особі їх керівників тощо. До системи головного розпорядника, крім центрального апарату Мінфіну, входять шість відповідальних виконавців, а саме: Державна казначейська служба України; Державна митна служба України; Державна фіскальна служба України; Державна пробірна служба України; Державна фінансова інспекція України; Державна служба фінансового моніторингу України⁶⁶.

Разом із визначенням бюджетних повноважень суб'єктів бюджетних правовідносин науковці використовують поняття «бюджетна компетенція» та «правовий статус».

Бюджетна компетенція – це сукупність закріплених законодавством владних бюджетних повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в межах предмета їх ведення у сфері бюджетної діяльності з метою реалізації нормативно визначеної мети.

Поняття «бюджетна компетенція» за змістом є ширшим, ніж поняття «бюджетні повноваження», частина прав та обов'язків яких становлять компетенційні права та обов'язки.

Бюджетна компетенція, на відміну від бюджетних повноважень, не має кількісного, часового та цільового обмеження, оскільки охоплює права і обов'язки, які залежно від цілей створення та діяльності в бюджетній сфері розрізняють суб'єктів бюджетних правовідносин, конкретизують їх.

Бюджетні призначення як складова бюджетних повноважень перебувають у залежності від норм (пунктів) нормативного акта про бюджет, оскільки вони обмежені обсягом бюджетних асигнувань, наданих на бюджетний період. Так, право на бюджетні призначення знаходиться в компетенції Міністерства внутрішніх справ України як розпорядника бюджетних коштів відповідно до Бюджетного кодексу України, але на утримання апарату управління щорічно кошти надаються з Державного бюджету як бюджетній установі⁶⁷.

У теорії права поняття «компетенція» розмежовується з поняттям «статус». Про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі в бюджетному процесі вказано в Інструкції Мініс-

⁶⁶ Про Порядок взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу : наказ Міністерства фінансів України від 23 серпня 2012 року № 939 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 86. – Ст. 3512.

⁶⁷ Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 5515-VI // Голос України. – 2014. – № 241.

терства фінансів України від 14 лютого 2001 року № 574 (зі змінами) (далі – Інструкція)⁶⁸. Інструкцію розроблено з метою чіткого розмежування повноважень, прав і відповідальності головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм у процесі складання, затвердження та виконання бюджету в умовах впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес.

Відповідальний виконавець визначається головним розпорядником за погодженням з Міністерством фінансів України. У системі головного розпорядника не може бути більше ніж дев'ять відповідальних виконавців. Відповідальними виконавцями можуть бути:

- головний розпорядник – за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;
- розпорядники бюджетних коштів державного бюджету нижчого рівня (далі – розпорядники коштів нижчого рівня), які виконують бюджетні програми в системі головного розпорядника.

Саме поняття «статус» взагалі та щодо відповідального виконавця не визначено даною Інструкцією, проте вона містить повну характеристику статусу відповідального виконавця та його права. Відповідальний виконавець є юридичною особою, має окремий рахунок та бухгалтерський баланс. Таким чином, особливості правового статусу одержувачів бюджетних коштів залежать від бюджетних призначень і враховуються при встановленні видів видатків, що здійснюються з Державного бюджету України (ст. 83 БК).

6.6. Бюджетні повноваження держави та органів місцевого самоврядування

Бюджетні повноваження держави складаються під впливом політичних та економічних інтересів України як цільного, суверенного, незалежного суб'єкта бюджетної діяльності. Україна реалізує свої інтереси через державні органи влади різного рівня компетенції, тобто учасників бюджетної діяльності.

⁶⁸ Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : наказ Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 року № 574 (зі змінами, внесені згідно з наказом Міністерства фінансів України від 24 листопада 2010 року № 1455) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 76.

Ці інтереси впроваджуються Державним бюджетом та регіональними бюджетами, охоплюють усіх суб'єктів бюджетної діяльності як у відношенні до свого «рідного» бюджету, так і до Державного, тому що ці процеси взаємозалежні.

Конституційні норми регулюють діяльність представницьких та виконавчих органів влади, норми Бюджетного кодексу України деталізують діяльність усіх суб'єктів, розподіляють права та обов'язки між ними. Реалізація бюджетних повноважень на рівні суспільних інтересів втілюється у правах та обов'язках державних представницьких органів влади та її виконавчих органів зверху до низу. Верховна Рада України на своїх сесіях вирішує певні питання, що за Регламентом належать до спеціальних процедур. Серед таких спеціальних процедур, що здійснюються Верховною Радою, слід назвати розгляд, затвердження Державного бюджету та контроль за його виконанням.

До бюджетних повноважень Верховної Ради України належать:

- визначення бюджетної політики держави;
- встановлення основ бюджетних повноважень усіх учасників бюджетного процесу;
- визначення складу і обсягів доходів та видатків Державного бюджету України;
- розгляд і прийняття постанови про основні напрямки бюджетної політики на поточний рік (бюджетна резолюція);
- затвердження нормативів бюджетної забезпеченості та інших показників, необхідних для формування бюджетів усіх рівнів;
- розгляд та прийняття Закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та внесення змін до нього;
- відхилення проекту закону України про Державний бюджет України;
- розгляд та прийняття додатків до закону України про розпис доходів та видатків Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та внесення змін до нього;
- розгляд та прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України;
- прийняття до розгляду законопроектів, які приводять до змін доходної та видаткової частин бюджетів усіх рівнів лише при наявності висновку комітету Верховної Ради України з питань бюджету;

- звернення до Генеральної прокуратури України щодо притягнення до відповідальності учасників бюджетного процесу;

- заслуховування Прем'єр-міністра України, керівників міністерств, державних комітетів та головних розпорядників бюджетних коштів з питань виконання бюджету та бюджетного законодавства;

- здійснення контролю за виконанням бюджетів та дотриманням бюджетного законодавства;

- здійснення інших бюджетних повноважень, передбачених Бюджетним кодексом України та іншими законами України.

До бюджетних повноважень Президента України належать:

- розгляд і підписання постанови про основні засади складання проекту Державного бюджету України (бюджетна резолюція) на наступний період, Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період» та Закону України про внесення змін і доповнень до цього Закону, а також інших законів, які стосуються бюджетного законодавства, з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями Президента України;

- застосування права вето щодо прийняття законопроектів з бюджетної діяльності з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями Президента України.

До бюджетних повноважень Кабінету Міністрів України належать:

- надання Верховній Раді України передбачених Бюджетним кодексом документів та матеріалів, необхідних для розробки проекту Закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період;

- надання Верховній Раді України зауважень та пропозицій до проекту Закону України про Державний бюджет, прийнятого у першому та другому читаннях;

- надання на розгляд Верховної Ради України законопроекту про розпис доходів та видатків бюджетів на відповідний бюджетний період;

- виконання Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік»;

- підготовка та надання Верховній Раді України звітів про виконання Державного бюджету;

- розгляд показників зведеного бюджету України та підготовка звіту про його виконання;

- прийняття рішення про здійснення державних запозичень в обсягах і на умовах, визначених Законом України про Державний бюджет;
- здійснення інших повноважень, визначених Бюджетним кодексом України.

Бюджетні повноваження інших суб'єктів бюджетної діяльності України можливо розглянути з двох боків. По-перше, це повноваження, пов'язані з виконанням представницьких функцій регіональних органів влади або інших державних органів, по-друге – з виконанням обов'язків щодо формування та виконання власних бюджетів. Ці повноваження відрізняються від повноважень органів влади держави на вищому рівні тим, що вони повинні здійснювати діяльність під впливом Закону про державний бюджет, відповідно до власного бюджету та бюджету регіонів.

Адміністративно-територіальні формування мають самостійність у бюджетній діяльності, але відносно залежать від правового регулювання з боку вищих суб'єктів. Особливість бюджетних повноважень цих суб'єктів полягає в тому, що чим нижче знаходиться регіональний орган влади, тим менше він має бюджетних коштів, які залежать від кількості мешканців даного регіону, і тим менше він виконує функцій у бюджетній системі. Проте всі регіональні органи влади мають право на самостійні бюджети.

Бюджетні права місцевих органів влади встановлюються згідно зі ст.ст. 138, 142, 143 Конституції України, БК України, ст.ст. 28, 43, 44, 46, 52, 61, 63, 64 - 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До бюджетних повноважень Верховної Ради АРК належать:

- підготовка, затвердження, надання Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України бюджетної пропозиції щодо бюджету АРК на наступний бюджетний період із врахуванням делегованих повноважень;
- затвердження і контроль за виконанням бюджету АРК на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;
- прийняття постанови Верховною радою АРК про бюджет Автономної республіки;
- затвердження нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів у районні бюджети та бюджети міст республіканського значення;
- забезпечення контролю за виконанням постанови Верховної ради АРК про бюджет республіки;

- внесення змін до постанови про бюджет;
- ухвалення рішення щодо звіту Ради Міністрів АРК про виконання бюджету республіки;
- здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України, Конституцією АРК та БК України.

До бюджетних повноважень обласних рад належать:

- підготовка, затвердження і подання до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України бюджетних пропозицій щодо обласних бюджетів на наступний бюджетний період із зарахуванням делегованих повноважень;
- прийняття рішення про затвердження обласного бюджету;
- внесення змін до рішення про обласний бюджет;
- прийняття рішення щодо звіту обласних державних адміністрацій про виконання обласного бюджету;
- здійснення інших повноважень, визначених бюджетним законодавством.

До бюджетних повноважень районних рад, а також сільських, селищних, міських рад належать ті ж самі повноваження, які вказані для представницьких органів влади, але відповідно до власного (районного, сільського та ін.) бюджету. Ці повноваження типові і націлені на правове забезпечення бюджетного процесу згідно зі статусом відповідного суб'єкта.

Виконавчі органи влади займаються роботою щодо організації бюджетного процесу на кожній його стадії. Вони здійснюють його так зване «економічне» забезпечення. Так, ***до бюджетних повноважень місцевих державних адміністрацій*** належать:

- підготовка та виконання відповідних обласних, районних, міських та інших бюджетів;
- складання та надання звітів про виконання відповідних бюджетів;
- здійснення бюджетних повноважень, делегованих їм відповідними радами;
- внесення пропозицій щодо змін відповідних бюджетів;
- підготовка та надання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період;
- виконання інших повноважень.

Органи виконавчої влади, які мають функціональне призначення, виконують свої бюджетні обов'язки згідно зі своїми головними функціями.

До бюджетних повноважень Державної казначейської служби України належать:

- казначейське виконання Державного бюджету України та бюджетів органів самоврядування;
- казначейське обслуговування позабюджетних коштів бюджетних установ;
- ведення обліку виконання Державного бюджету України;
- складання звітів про виконання Державного бюджету України;
- складання звітів про виконання зведеного бюджету України та зведеного бюджету АПК, областей, міст Києва і Севастополя;
- управління бюджетними асигнуваннями розпорядниками бюджетних коштів відповідно до бюджетного розпису;
- затвердження єдиних правил бухгалтерського обліку та звітності про виконання всіх бюджетів, передбачених бюджетною системою України, кошторисів доходів та видатків бюджетних установ та їх позабюджетних коштів;
- здійснення інших повноважень, передбачених Бюджетним кодексом України.

Спеціальні повноваження в бюджетній діяльності мають місцеві фінансові органи:

- складання проекту бюджету відповідного рівня;
- підготовка проекту рішення місцевої ради про затвердження місцевого бюджету відповідного рівня та надання його для схвалення відповідному виконавчому органу міської ради чи місцевій державній адміністрації;
- здійснення методичного керівництва в галузі територіально-фінансового планування;
- складання і затвердження бюджетного розпису;
- забезпечення виконання бюджету;
- управління асигнуваннями головних розпорядників бюджетних призначень;
- контроль за використанням бюджетних асигнувань розпорядниками коштів;
- підготовка і надання відповідному виконавчому органу міської ради чи місцевій державній адміністрації письмових звітів про хід і виконання бюджету;
- підготовка і надання до місцевих державних адміністрацій фінансових показників, необхідних для складання проектів бюджетів усіх рівнів;

• здійснення інших повноважень, встановлених Бюджетним кодексом та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, тобто бюджетні установи в особі їх керівників теж мають повноваження, які згідно з БК України отримали назву «бюджетні призначення». Вони встановлюються Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет і мають кількісні та часові обмеження і дозволяють надавати бюджетні асигнування (ст. 29 БК).

Інститут бюджетних повноважень встановлюється чинним бюджетним законодавством України, його реалізація залежить від певних економічних політичних, соціальних умов розвитку країни.

Контрольні питання

- 1. Що вивчає бюджетне право?*
- 2. Визначте місце бюджетного права серед інших галузей права.*
- 3. Чи можливо стверджувати, що бюджетне право є окремому галуззю права?*
- 4. Чи вірно стверджувати, що бюджетне право – інститут фінансового права?*
- 5. Які принципи складають основу бюджетного права?*
- 6. Який метод правового регулювання притаманний бюджетному праву?*
- 7. Чим відрізняється метод регулювання бюджетних правовідносин від методу регулювання фінансових правовідносин?*
- 8. У чому полягають особливості бюджетних правовідносин?*
- 9. Яку структуру мають бюджетні правовідносини?*
- 10. Що є об'єктом бюджетних правовідносин?*
- 11. Хто є суб'єктом бюджетних правовідносин?*
- 12. Назвіть види бюджетних правовідносин.*
- 13. Чи є відмінні риси між нормами бюджетного права та нормами фінансового права?*
- 14. За якими ознаками можливо класифікувати норми бюджетного права?*
- 15. Які елементи складають структуру норми бюджетного права?*
- 16. Що таке система бюджетного права?*

17. *Яке місце посідає бюджетне право серед інших категорій права?*
18. *Які джерела норм бюджетного права існують?*
19. *З чого складається бюджетне законодавство?*
20. *Які нормативно-правові акти щодо бюджету постійно змінюються?*
21. *Як можна класифікувати нормативно-правові акти, що складають джерела бюджетного права?*
22. *Чи можна стверджувати, що бюджетне законодавство та джерела бюджетного права є тотожними поняттями?*
23. *Яким документом встановлюється порядок подання нормативно-правових актів про бюджет?*
24. *Які ознаки мають учасники бюджетної діяльності?*
25. *Хто належить до учасників бюджетної діяльності?*
26. *Як поділяються учасники бюджетної діяльності згідно з бюджетними повноваженнями?*
27. *Чи є Харківський національний університет внутрішніх справ учасником бюджетної діяльності та суб'єктом бюджетних правовідносин?*
28. *Хто належить до головних розпорядників бюджетних коштів і які їх повноваження?*
29. *Які функції виконує бюджетна установа?*
30. *Чим відрізняються поняття «бюджетні повноваження», «бюджетні призначення» та «бюджетні зобов'язання»?*
31. *Яким нормативно-правовим актом встановлюються повноваження Верхової Ради України, Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Харківської державної обласної адміністрації, Дергачівської районної адміністрації та адміністрації м. Дергачі, сільської ради?*
32. *Які повноваження в бюджетній діяльності мають органи місцевого самоврядування?*
33. *Які риси відрізняють повноваження вищих органів влади та органів місцевого самоврядування у бюджетній діяльності?*

Розділ 7

ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТУ. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

- 7.1. Бюджет як правова категорія.
- 7.2. Склад та принципи бюджетної системи України.
- 7.3. Бюджетна класифікація та її склад.

7.1. Бюджет як правова категорія

Бюджет – це важливий і необхідний інструмент формування та розподілу грошових фондів, які потрібні державі, органам місцевого самоврядування для виконання власних функцій.

Матеріальні засоби, необхідні країні, акумулюються в бюджетах і розподіляються на підставі затверджених нормативних актів про бюджет. Українська держава з набуттям незалежності, здійснюючи політичні та економічні перетворення, змінила правовий статус державних органів управління, їхні повноваження, відносини із суб'єктами господарювання, засоби їхнього грошового забезпечення, що потребує розвитку та вдосконалення бюджетних відносин.

Бюджет – це цільовий грошовий фонд, який згідно з Конституцією України встановлює власну частину суспільного багатства громадянина, територіальної громади, держави. Виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система.

Законом про Державний бюджет України, який приймається щороку, визначаються обсяг доходів та їх джерела, обсяг і напрями видатків держави та її адміністративно-територіальних утворень, а також рівень перевищення видатків над доходами – дефіциту або перевищення доходів над видатками – профіциту бюджету.

Централізований грошовий фонд, який складає бюджет, постійно зростає (див. табл. 1).

Ці кошти розподіляються між учасниками бюджетного процесу, тобто між виконавчими органами державної влади та місцевих органів самоврядування, підприємствами, установами, організаціями для забезпечення їх діяльності щодо виконання своїх функцій.

Обсяги доходів та видатків Державного бюджету України⁶⁹

Державний бюджет України за 2001–2015 роки	Доходи (тис. грн)	Видатки (тис. грн)
2001	41.990.788,5	41.990.788,5
2002	45.390.509,5	49.573.467,3
2003	50.020.875,9	52.055.801,1
2004	60.702.390,9	64.192.219
2005	106.135.385,4	114.080.879,8
2006	124.945.131	137.081.485,7
2007	147.888.145,7	161.819.000,8
2008	231.931.966,7	253.207.875,1
2009	245.309.356,4	274.156.440,7
2010	254.995.704,1	307.748.182,9
2011	303.875.487,7	342.690.347,5
2012	373.960.236,2	413.605.316
2013	351.164.635,3	419.843.834,9
2014	377.821.587,5	441.587.118,6
2015	475.939.248,7	527.893.651

⁶⁹ Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2007 року № 107-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/107-17>; Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26 грудня 2008 року № 835-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/835-17>; Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27 квітня 2010 року № 2154-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2154-17>; Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 грудня 2010 року № 2857-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>; Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 року № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>; Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06 грудня 2012 року № 5515-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>; Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16 січня 2014 року № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>; Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/paran4#n4>.

Визначення бюджету встановлюється ст. 2 Бюджетного Кодексу України. **Бюджет** – це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду⁷⁰.

Згідно з Бюджетним кодексом України (далі – БК), бюджетний період – це час дії Закону про Державний бюджет України та рішень про місцеві бюджети. Бюджетний період для всіх бюджетів, передбачених БК, складає один календарний рік, який починається з 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Тобто в Україні бюджетний рік співпадає з календарним. У випадках введення у державі воєнного стану або оголошення надзвичайного стану Державний бюджет може бути затверджений на інший бюджетний період (ст. 3 БК).

Бюджет – це складна категорія. По-перше, тому що бюджет має правову форму, тобто це нормативно-правовий акт, який потрібно виконувати. По-друге, бюджет є інструментом розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, тобто є економічним важелем управління державою. По-третє, він є державним фінансовим планом та фінансовим планом адміністративно-територіальних органів влади, який призначений для забезпечення суспільних потреб грошовими коштами. По-четверте, є засобом матеріального забезпечення соціального захисту населення, суб'єктів господарювання, юридичних осіб тощо. Отже, бюджет має правове, економічне, матеріальне, політичне та інше значення і тому досліджується в різних галузях науки.

Бюджет як правова категорія – це фінансовий план формування, розподілу та використання централізованих грошових фондів відповідних територій, який затверджують представницькі органи державної або місцевої влади на бюджетний період.

В Україні **Державний бюджет** – це Закон, що затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин на інший період. **Рішення про місцевий бюджет** – це нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради, виданий в установленому законодавством України порядку, що містить затвержені повноваження від-

⁷⁰ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

повідно Ради міністрів АР Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Верховна Рада АР Крим, обласні і районні, міські ради (міст Києва та Севастополя та міст обласного значення) та інші ради затверджують відповідні бюджети. Правову форму має і звіт про виконання бюджетів, він також затверджується законом або рішенням відповідних рад.

Правове значення бюджету має двояку характеристику. З одного боку, закон або рішення ради регіональних органів затверджує план формування, розподілу та використання державних фінансових ресурсів, тобто ні джерела доходів, ні їх суми, ні напрямки та обсяги використання не можуть бути ніякими іншими, а тільки тими, що вказані в цьому юридичному акті. Дотримання їх контролюється та визначається юридична відповідальність за їх порушення.

З іншого боку, правове значення бюджету полягає в тому, що юридичний акт про бюджет надає органам державної влади повноваження щодо керування фінансовим господарством України та її регіонами, а також щодо контролювання бюджетної діяльності. Нормативно-правові акти про бюджет встановлюють права та обов'язки органів виконавчої влади держави і на місцях щодо формування, розподілу та використання бюджетних коштів і зобов'язують ці органи їх виконувати, дозволяють відповідним керівникам надавати бюджетні асигнування, брати бюджетні зобов'язання, які мають конкретно-адресний характер.

Таким чином, правове призначення бюджету полягає у встановленні законності в отриманні та використанні державних грошей, у державному управлінні централізованими грошовими фондами у країні та в регіонах.

Бюджет як економічна категорія – це система економічних (грошових) відносин між державою та іншими суб'єктами господарювання щодо формування, розподілу та використання бюджетних фондів різного рівня, необхідних для забезпечення суспільних потреб.

Економічні відносини з приводу розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу, які складаються між державою та уповноваженими державними органами, установами, підприємствами, відображаються в Державному бюджеті України. Бюджет потрібен для планомірного обчислення доходів і першочерго-

вих видатків держави, регіону, підприємства, юридичної особи на певний період. Для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку країни держава розробляє зведений бюджет.

Зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного та соціального розвитку держави. Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя. Зведений бюджет АР Крим включає показники бюджету автономії, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення. Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі, коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. З метою реалізації норм закону та перспективного плану формування територій громад, до відповідних бюджетів включаються показники бюджетів об'єднаних територіальних громад (ст. 6 БК).

Бюджет у матеріальному значенні – це централізовані фонди коштів, які необхідні і які формуються на різних рівнях, але використовуються для забезпечення діяльності органів державної або місцевої влади державними суб'єктами господарювання, тобто у процесі функціонування бюджетні відносини матеріалізуються у бюджетні фонди. Бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди визначається законом про Державний бюджет України. Джерела формування спеціального фонду визначаються виключно законами України.

Бюджет як прикладна категорія має різноманітну форму: розпис, таблиці, відомості, додатки, але має єдиний грошовий зміст. Слово «бюджет» у перекладі з латинської означає «сумка або шкіряний мішок»; великий гаманець використовувався в англійському парламенті у XII столітті при розподілі грошей на потреби короля та населення. Форма «сумки» може бути різною, але наповнення єдине – гро-

ші. Грошові кошти фіксуються у фінансових планах, що мають різну правову форму, в офіційних документах, призначених для різних цілей та для різних державних суб'єктів господарювання. І обсяги цих коштів цікавлять усіх, адже від цього залежить життєдіяльність як окремої фізичної чи юридичної особи, так і держави в цілому.

Політичне значення бюджету полягає в тому, що питання формування та розпорядження бюджетними коштами завжди були серед найгостріших питань політичних програм будь-якої партії в будь-який період. За часів Французької буржуазної революції розподіл прав щодо розпорядження бюджетними коштами між королем, парламентом, посадовими особами та відомствами став предметом політичних спекуляцій і трагедій⁷¹.

Сутність бюджету будь-якої країни залежить від форми правління, адміністративно-територіального устрою, завдань і цілей, які ставить перед собою уряд даної країни. Але головна мета бюджету єдина – накопичення централізованих та децентралізованих грошових фондів для їх оптимального використання на суспільні потреби.

Українська держава поступово долає негативні економічні та політичні явища, які були притаманні початковій стадії розвитку ринкової економіки. На сучасному етапі призначення бюджету полягає в удосконаленні засобів підтримки нематеріального виробництва, соціальних програм, вітчизняних державних виробників та суб'єктів господарювання, у справедливому розподілі внутрішнього продукту між регіонами, у збільшенні обсягів та форм надання допомоги малозабезпеченим громадянам, а головне – у забезпеченні стабільності фінансових відносин.

Суверенна Україна повинна мати та забезпечити діяльність власних органів законодавчої, виконавчої, судової влади. Держава також повинна фінансувати витрати на утримання армії, правоохоронних органів, лікувальних закладів, установ освіти, культури, мистецтва, спорту та на інші суспільні потреби. Тобто для власного утримання та для організації діяльності суспільства уряд повинен мати правові засади для формування, розподілу, використання величезних коштів. Бюджет виступає як узаконений фінансовий план руху грошових фондів.

Для кожної країни у конкретний період часу існує власний бюджет та власні правові принципи його побудови. Наприклад, у Великобрита-

⁷¹ Всеобщая история государства и права / под ред. К. И. Батыра. – М., 1995. – С. 328.

нії бюджет та план державних доходів і витрат складаються окремо. Уряд керує бюджетним дефіцитом або профіцитом у власних цілях. Бюджет має три окремо затверджених частини: асигнований, розподілу, стабілізації⁷².

Державний бюджет України з 2000 року складається із загального та спеціального фондів, що становлять складові частини бюджету.

До загального фонду бюджету надходять: всі доходи, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду; всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду; кошти від повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду; призначення, отримані внаслідок фінансування загального фонду бюджету. *Спеціальний фонд бюджету включає:* бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень, гранти або дарунки на конкретні цілі, різницю між доходами та видатками спеціального фонду бюджету; суми, отримані в якості повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та внаслідок надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду; призначення, отримані внаслідок фінансування спеціального фонду.

У складі бюджетів має передбачатися певний обсяг нерозподілених видатків у вигляді резервного фонду для здійснення протягом року непередбачених видатків, він є складовою частиною загального фонду бюджету. У Законі України «Про Державний бюджет України», що приймається строком на один рік, встановлюються постатейно джерела доходів загального та спеціального фондів, державний борг та фінансування бюджету, видатки та їх розподіл, джерела доходів місцевих бюджетів, обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, що деталізуються у додатках до Закону, які є його невід'ємною частиною.

Поняття бюджету більш детально розглядається шляхом аналізу його *функцій*, які є наступними:

1. Економічна. Щорічно у Законі України «Про Державний бюджет України» і в рішеннях про місцеві бюджети встановлюються еко-

⁷² Словарь современной экономической теории / под ред. Д. У. Пирса. – М., 1997. – С. 42.

номічні показники, необхідні для утримання галузей позавиробничої та виробничої сфер, соціальних програм, підтримки суб'єктів господарювання.

2. Соціальна. Ця функція бюджету полягає в тому, що громадяни України, згідно зі ст. 46 Конституції України, мають право на соціальний захист. Заробітна плата, стипендії, пенсії, соціальні платежі, матеріальна допомога тощо повинні забезпечувати рівень життя не нижче встановленого законом рівня.

У 2007 році Законом України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» було затверджено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня – 492 гривні, з 1 квітня – 501 гривня, з 1 жовтня – 510 гривень, а розмір мінімальної заробітної плати з 1 січня 2007 року – 400 гривень на місяць, з 1 липня 2007 року – 420 гривень та з 1 грудня 2007 року – 450 гривень.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», на 1 січня 2015 року мінімальна заробітна плата у місячному розмірі сягає 1218 гривень, а з 1 грудня становитиме 1378 гривень. Також Законом встановлено на поточний рік прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня 2015 року – 1176 гривень, з 1 грудня – 1330 гривень.

Якщо розглядати зазначені показники 2015 року у порівнянні із показниками 2007 року, то слід зазначити, що час, в якому велика кількість громадян України існувала за межею бідності через перевагу прожиткового мінімуму над мінімальною заробітною платою, минув. Перелічені дані свідчать про досягнення нового кількісно-якісного рівня у сфері забезпечення мінімальних соціальних гарантій⁷³.

Але навіть таке забезпечення потребує державних дотацій, субсидій, інших видів соціальної допомоги, які надаються з відповідних бюджетів.

Соціальні витрати пов'язані також із виконанням загальнодержавних функцій у галузі освіти, охорони здоров'я, культури та інших. Держава також виконує програми допомоги інвалідам, дітям, особам по-

⁷³ Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19 грудня 2006 року № 489-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/489-16>; Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/paran4#n4>.

хилого віку. Кошти потрібні для ліквідації наслідків стихійних лих, екологічних та інших катастроф.

3. Політична. Держава повинна захищати свій суверенітет та територіальну цілісність, забезпечувати економічну безпеку, правовий порядок, вести зовнішньоекономічну діяльність, тобто виконувати свої загальнополітичні функції. Бюджетні кошти використовуються для утримання адміністративно-територіальних утворень, виконання регіональних бюджетних програм (що нерідко стає приводом для дискусій з боку політичних партій, громадських об'єднань). Кошти бюджету кожен рік розподіляються на виконання цих завдань відповідно до принципів бюджетної діяльності.

4. Управлінська. Функція управління пов'язана з утриманням органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів. Ці гроші призначені для фінансування органів державної влади різного рівня управління, різного правового положення та компетенції.

5. Аналітична. Ця функція бюджету полягає в аналізі динаміки формування та використання бюджетних коштів із року в рік. Починаючи ще з 1862 року в Російській імперії бюджети уряду стають публічними. Вони обговорюються, звіт про їх виконання друкується. Одні з перших публікацій про державний бюджет – це праці Імператорського вільного економічного товариства в 1862 році. Бюджет царської Росії 1862 року був детально розглянутий М. П. Огарьовим⁷⁴.

Отже, бюджет – це складна категорія, правове значення якої полягає у забезпеченні законності формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави на загальносуспільні потреби.

7.2. Склад та принципи бюджетної системи України

Бюджетна система України – це сукупність Державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована певними нормами права.

⁷⁴ Огарев Н. П. Финансовые споры / Н. П. Огарев. – Лондон, 1864; Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды императорского экономического общества. – 1862. – № 10–12.

Визначення структури бюджетної системи України встановлюєть-

ся ст. 5 Бюджетного кодексу. Бюджетна система України складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами визначаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування визначаються бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, а також міст, включаючи їх райони.

Відповідно до адміністративно-територіального поділу країни зараз нараховується 24 обласних бюджети і майже 11049 бюджетів міст, районів у містах, сіл і селищ. Щодо бюджетів міст Києва та Севастополя, то вони складаються та затверджуються окремо. За допомогою місцевих бюджетів щорічно перерозподіляється близько 15 % валового внутрішнього продукту і в них акумулюється майже 35 % бюджетних ресурсів. Місцеві бюджети виконують особливу роль у кожній унітарній країні тому, що вони є фінансовою основою місцевого самоврядування. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються найбільш значні заходи держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо, тобто всі ті витрати, які торкаються інтересів громадян. За доходами та витратами, які встановлюються у місцевих бюджетах, вони значно відрізняються. За статистичними даними Міністерства фінансів України, за січень-квітень 2006 року рівень доходів бюджету на одного мешканця у Тернопільській області складав 108 грн, у Херсонській – 138,7 грн, у Черкаській – 167,2 грн, у Сумській – 167,4 грн, уПолтавській – 211,9 грн, у Харківській – 218,7 грн, в АР Крим – 229 грн, у Київській – 904,6 грн (максимальний показник). Коливання між максимальним та мінімальним показниками доходів складає понад 8 разів.

З інформації Міністерства фінансів можна зробити висновок, що співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів у середньому по Україні складає 0,63 %, тобто на сьогодні в державі склалась абсурдна ситуація, коли жоден із регіонів не в змозі існувати за рахунок лише власної доходної бази⁷⁵.

Отже, бюджетна система України сьогодні недостатнім чином відповідає потребам регіонального розвитку. Надмірна централізація фінансових потоків призводить до того, що органи місцевого само-

⁷⁵ Інформація Міністерства фінансів України щодо доходів та видатків місцевих бюджетів станом на 22 вересня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua>.

врядування не мають можливості реалізовувати повною мірою свої повноваження без залучення додаткових трансфертів із держбюджету. Нині потребують удосконалення принципи здійснення місцевого бюджетного процесу.

Аналіз наукової літератури з питань бюджетної системи та принципів її побудови свідчить про різноманіття думок з приводу цього питання. Тривалий час поняття «бюджетна система» розглядалось разом із поняттям «бюджетний устрій». Визначення цих категорій, принципів їх побудови були дискусійними питаннями серед науковців⁷⁶. Прийняття Бюджетного кодексу внесло зміни до теорії розробки вказаних понять. У цьому документі поняття «бюджетний устрій» відсутнє. У процесі обговорення кодексу ці поняття розглядалися як тотожні⁷⁷.

Необхідність визначення принципів будь-якого суспільного явища пов'язана зі встановленням основних елементів даного явища, які складають фундамент його будови. У перекладі з латинського «принцип» (principium) означає основу, начало; у філософському тлумаченні розглядається як основне положення, передумова⁷⁸.

Стаття 95 Конституції України встановлює, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Бюджетний кодекс України (ст. 7) встановлює **принципи, на яких будується сучасна бюджетна система:**

1) принцип єдності бюджетної системи – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

⁷⁶ Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 360 с.

⁷⁷ У науці фінансового права під бюджетним устроєм розуміють правовий порядок організації бюджетної системи та принципи її побудови. Згідно з минулим бюджетним законодавством, бюджетний устрій цілком залежав від форми державного управління та адміністративно-територіального поділу країни, тобто реалізувався за принципом правового регулювання бюджетної системи згори донизу. Така побудова бюджетної системи ставила діяльність учасників бюджетного процесу в залежність від центральних органів влади і обмежувала їх права на формування і використання власних коштів.

⁷⁸ Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА – М., 2000. – С. 363.

2) *принцип збалансованості* – полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період (ст. 95 КУ);

3) *принцип самостійності* – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами Державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади АР Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради АР Крим та відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети;

4) *принцип повноти* – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування;

5) *принцип обґрунтованості* – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) *принцип ефективності* – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) *принцип субсидіарності* – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен бути заснований на потребі у максимально ефективному зближенні безпосереднього споживача із наданням йому гарантованих державою послуг;

8) *принцип цільового використання бюджетних коштів* – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;

9) *принцип справедливості і неупередженості* – бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (ст. 95 КУ);

10) *принцип публічності та прозорості* – Державний бюджет країни та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою АР Крим та відповідними радами. Інформація про бюджет публікується в офіційних урядових виданнях та ЗМІ;

11) *принцип відповідальності учасників бюджетного процесу* – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. Впровадження цього принципу потребує подальшої розробки законодавства з контрольних відносин у бюджетному процесі.

Таким чином, принципи бюджетної системи України складають підставу для створення бюджетно-правових норм, що встановлюються Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами, та реалізуються через виконання бюджетного законодавства.

7.3. Бюджетна класифікація та її склад

Для формування складу доходів та видатків Державного та місцевих бюджетів використовується бюджетна класифікація. Бюджетна класифікація України є єдиною для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України. Структура та призначення бюджетної класифікації затверджуються ст. 8 Бюджетного кодексу.

Бюджетна класифікація – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна класифікація України створюється для:

- складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання;
- здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів;

- проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків;
- забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

З метою досягнення цілісності бюджетних категорій доходів та видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональними призначеннями та економічним характером видатків бюджету Міністерство фінансів своїм наказом затверджує бюджетну класифікацію і зміни до неї, інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України. Саме бюджетна класифікація допомагає проводити дієвий контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

Згідно з наказом Міністра фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 «Про бюджетну класифікацію» була впроваджена нова структура такої класифікації, яка відповідає сучасним вимогам реформування бюджетних відносин⁷⁹.

Бюджетна класифікація має такі складові частини:

1. Класифікація доходів бюджету, яка складається за такими розділами:

- *податкові надходження;*
- *неподаткові надходження;*
- *доходи від операцій з капіталом;*
- *трансферти (ст. 9 БК).*

До *податкових надходжень* відносяться загальнодержавні та місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі, які встановлені податковим законодавством України. Наприклад, податок на прибуток, податок на додану вартість, платежі за користування надрами, мито або збір за спеціальне використання природних ресурсів.

До неподаткових надходжень відносяться:

- а) доходи від власності та підприємницької діяльності (наприклад, доходи, які держава отримує від продажу державних підприємств);
- б) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- в) надходження від штрафів та фінансових санкцій;

⁷⁹ Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=356065.

г) інші неподаткові надходження (наприклад, надходження коштів від реалізації конфіскованого майна за матеріалами митних органів).

До доходів від операцій з капіталом належать надходження від продажу основних засобів, державних запасів товарів, землі і нематеріальних активів.

Трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Таким чином, класифікація доходів бюджету складається з груп, які поділяються на підгрупи за видами, а підгрупи поділені на статті, а деякі – і на підстатті.

2. Видатки бюджету, які класифікуються за:

- функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (*функціональна класифікація видатків*);
- економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (*економічна класифікація видатків*);
- ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (*відомча класифікація видатків*);
- бюджетними програмами (*програмна класифікація видатків*) (ст. 10 БК).

Функціональна структура видатків дозволяє визначити цільове призначення діяльності органів державної влади і має розділи, в яких визначаються напрямки використання бюджетних коштів на здійснення загальних функцій держави та органів місцевого самоврядування.

До головних розділів функціональної структури видатків бюджетів відносяться державні послуги загального призначення. Ці послуги включають у себе діяльність державних органів, не пов'язану з наданням послуг окремим особам чи господарським одиницям. Це, наприклад: загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека та судова влада; економічна діяльність; охорона навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіта; соціальний захист і соціальне забезпечення та інші.

Розділи поділяються на підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на виконання повноважень учасників бюджетної діяльності. Наприклад, розділ «Громад-

ський порядок, безпека та судова влада» містить підрозділи: діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону; протипожежний захист та рятування; судова влада; кримінально-виконавча система та виправні заходи; діяльність у сфері безпеки держави; нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді; фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади; інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади.

Економічна класифікація видатків бюджетів деталізує використання коштів за їхніми предметними ознаками – заробітна плата, нарахування на заробітну плату, комунальні послуги, операції із основним капіталом, товари і послуги, субсидії, капітальні і поточні трансферти та ін. Тобто ця класифікація здійснюється за економічними ознаками, які зведені в економічні категорії. Такий розподіл забезпечує єдиний підхід до всіх одержувачів з точки зору виконання бюджету.

Під *видатками* розуміють державні платежі, які не підлягають поверненню, тобто такі платежі, які не створюють і не компенсують фінансові вимоги. Видатки можуть передбачатись на поточні потреби (поточні видатки) або для здійснення капітальних витрат (капітальні видатки). *Поточні видатки* – це всі платежі з бюджету, що передбачаються на поточні цілі. Наприклад, оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, видатки на відрядження, оплата комунальних послуг та енергоносіїв тощо. *Капітальні видатки* – платежі з метою придбання капітальних активів, стратегічних і надзвичайних запасів товарів, землі, нематеріальних активів, капітальний ремонт або капітальні внутрішні трансферти, тобто невідплатні платежі, що передаються органам державного управління нижчого рівня, державним підприємствам з метою придбання ними капітальних активів, виплат компенсацій, витрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням основних фондів. Наприклад, капітальний ремонт, створення державних запасів і резервів та ін.

Відомча класифікація видатків визначає головних розпорядників бюджетних коштів. На її основі Державна казначейська служба України веде реєстр розпорядників бюджетних коштів. Відомча класифікація видатків має на меті оптимізацію кількості головних розпорядників коштів бюджетів, поліпшення бюджетного планування та побудову

чіткої, організаційно досконалої системи державного управління. До головних розпорядників коштів державного бюджету належать: Управління справами Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Господарське управління Кабінету Міністрів України, Верховний Суд України, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів України, інші міністерства, урядові організації, Рада міністрів АР Крим, обласні державні адміністрації та ін.

Програмна класифікація видатків передбачає розподіл бюджетних призначень за бюджетними програмами, які є систематизованим переліком заходів, спрямованих на досягнення загальної мети та їх виконання.

Програмна класифікація видатків базується на конкретних комплексних програмах із чітко визначеними цілями та завданнями, а механізм і методика оцінки бюджетних коштів дозволяють оцінювати результативність та ефективність таких програм за встановленими критеріями. Починаючи з 2002 року Державний бюджет України формується із застосуванням програмної класифікації видатків, і впровадження програмно-цільового методу у формування всіх рівнів місцевих бюджетів є наступним кроком бюджетної реформи. Планування видатків із застосуванням програмно-цільового методу передбачає розробку, аналіз та вибір програм на стадії стратегічного планування⁸⁰. Таку роботу проводить головний розпорядник бюджетних коштів у період підготовки бюджетного запиту та розробки пропозицій до проекту бюджету на наступний бюджетний рік. У додатку № 5 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» встановлюється розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями. Наприклад, видатки, передбачені на виконання завдань Державної цільової соціальної програми «Молодь України»⁸¹ або Національної програми інформатизації, в тому числі проектів інформатизації органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України розробили низку нормативно-правових актів та методичних до-

⁸⁰ Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

⁸¹ Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2009-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2009 року № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/41-2009-%D0%BF>.

кументів, які визначають порядок застосування програмно-цільового методу формування бюджетів як основного чинника⁸².

Дієва система управління державними фінансами в Україні є інструментом, спроможним забезпечити економічний розвиток держави та гарантувати виконання соціальних зобов'язань перед її громадянами. Стратегічне значення для регулювання реального сектору економіки та фінансового сектору, забезпечення розвитку регіонів, підтримки підприємницької діяльності мають державні фінанси, планове використання яких є одним з основних чинників економічного та соціального розвитку України. Ефективна система управління державними фінансами має значний вплив на забезпечення стабільності бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання країни.

Необхідним кроком у реалізації «Стратегії розвитку системи управління державними фінансами» в частині запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні було видання наказу Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»⁸³.

3. Класифікація фінансування бюджету, яка здійснюється за такими ознаками:

а) *фінансування за типом кредитора* – за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань;

б) *фінансування за типом боргового зобов'язання* – за засобами, що використовуються для фінансування дефіциту або профіциту.

Під *фінансуванням бюджету за типом кредитора* розуміють залучення коштів для фінансування видатків за рахунок коштів бюджетів інших рівнів та державних фондів, за рахунок позик Національного банку України та інших банків.

⁸² Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

⁸³ Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 року № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80/paran12#n12>.

Фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання передбачає отримання коштів за рахунок випуску та погашення довгострокових і короткострокових облігацій та векселів.

Класифікація фінансування бюджету вказує на джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, а також показує використання коштів, які утворилися в результаті перевищення доходів бюджету над його видатками.

Фінансування бюджету поділяється на підгрупи: внутрішнє фінансування і зовнішнє. *Внутрішнє фінансування* включає всі операції фінансування, що відбуваються між органами державного управління та резидентами вітчизняної економіки, до яких відносяться приватні особи, підприємства, органи управління та інші економічні одиниці.

Формами фінансування є: позики, одержані з державних фондів, з бюджетів інших рівнів, позики у банках тощо; зміна структури залишків бюджетних коштів на розрахунках в установах банків.

Зовнішнє фінансування включає всі операції фінансування між органами державного управління та приватними особами, підприємствами, державними органами, міжнародними організаціями та іншими економічними одиницями, що не є резидентами даної країни. Сюди ж відноситься торгівля між резидентами та нерезидентами державними паперами, які знаходяться в обігу. Статистичні дані про фінансування, які класифікуються за типом боргового зобов'язання, є важливим джерелом інформації про засоби, що використовуються державними органами для фінансування свого дефіциту чи розподілу фінансових ресурсів, утворених унаслідок перевищення їх доходів над видатками.

Навіть після того, як державні органи здійснили залучення з метою фінансування свого дефіциту, ця заборгованість ще протягом тривалого періоду часу буде впливати на структуру активів та пасивів усієї економіки в цілому. Для того, щоб тримати в полі зору даний аспект діяльності органів управління, необхідно мати послідовні та узгоджені дані про їх непогашений борг, які відповідали б потребам статистичного аналізу.

4. Класифікація боргу, яка систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, АР Крим та органів місцевого самоврядування перед юридичними особами, банківськими установами за внутрішніми та зовнішніми зобов'язаннями. Наприклад, заборгова-

ність перед банківськими установами за залишками вкладів населення, централізованими колишнім Ощадним банком СРСР, та компенсація за ними.

Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

На даний час затверджено цілу низку документів, впровадження яких спрямоване на вдосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом, у тому числі з метою зменшення ризиків у сфері управління державним боргом. Наприклад, для ефективного управління державним боргом у період з 2013 по 2015 рік діє «Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013–2015 роки», протягом 2014 року діяла «Програма управління державним боргом на 2014 рік», у період з 2012 по 2014 рік діяла «Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2012–2014 роки»⁸⁴.

Станом на 31 грудня 2014 року державний та гарантований державою борг України становив 1.100.563.980,35 тис. грн або 69.794.848,71 тис. дол. США, в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 611.697.072,98 тис. грн (що становить 55,58 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 38.792.206,02 тис. дол. США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 488.866.907,36 тис. грн (44,42%) або 31.002.642,69 тис. дол. США.

Державний борг України становив 946.819.427,35 тис. грн (або 86,03 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 60.044.776,92 тис. дол. США. Державний зовнішній борг становив 485.815.804,55 тис. грн (44,14 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 30.809.149,84 тис. дол. США. Державний внутрішній борг становив 461.003.622,80 тис. грн (41,89 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 29.235.627,08 тис. дол. США.

Гарантований державою борг України становив 153.744.552,99 тис. грн (13,97 %) або 9.750.071,79 тис. дол. США, в тому числі: гарантова-

⁸⁴ Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 26 серпня 2014 року № 836 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14/para18#n18>.

ний зовнішній борг – 125.881.268,43 тис. грн (11,44 %) або 7.983.056,18 тис. дол. США; гарантований внутрішній борг – 27.863.284,56 тис. грн (2,53 %) або 1.767.015,61 тис. дол. США⁸⁵.

Структура бюджетної класифікації України необхідна для створення єдиної інформаційної системи державних доходів і видатків на всіх рівнях влади, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних даних. Бюджетна класифікація єдина як для доходів і видатків державного бюджету, так і для місцевих бюджетів, зведеного бюджету. Однак частина бюджетної класифікації використовується тільки для Державного бюджету. Наприклад, підрозділ «Створення державних запасів і резервів» належить до розділу економічних видатків Державного бюджету. Класифікація джерел зовнішнього фінансування дефіциту або класифікація структури зовнішнього боргу також використовуються для складання Державного бюджету.

Практика складання бюджетів останніх п'яти років свідчить про впровадження бюджетної класифікації у бюджетний процес із постійними новаціями. Так, Закон «Про Державний бюджет України на 2015 рік» було затверджено з десятьма додатками: додаток № 1 «Доходи Державного бюджету України на 2015 рік»; додаток № 2 «Фінансування Державного бюджету України на 2015 рік»; додаток № 3 «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2015 рік», який поєднав функціональну та відомчу класифікацію державних видатків; додаток № 4 «Повернення кредитів до Державного бюджету України та розподіл надання кредитів з Державного бюджету України в 2015 році»; додаток № 5 «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2015 рік на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями»; додаток № 6 «Міжбюджетні трансферти (базова та реверсна дотації, освітня та медична субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам) на 2015 рік»; додаток № 7 «Міжбюджетні трансферти (інші дотації та субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам) на 2015 рік»; додаток № 8 «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2015 рік на здійснення правосуддя в розрізі місцевих та апеляційних судів»; додаток № 9 «Перелік кредитів (позик), що залучаються

⁸⁵ Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 року № 320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/320-2013-%D0%BF>.

державою до спеціального фонду Державного бюджету України у 2015 році від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів)»; додаток № 10 «Перелік закладів, установ, організацій та заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту, які передаються на фінансування / надання фінансової підтримки з місцевих бюджетів». Додатки мають таку ж юридичну силу, як і **Закон**.

Отже, бюджетна класифікація необхідна для визначення та групування джерел доходів і напрямів витрачення коштів за однорідними рисами, що систематизує та полегшує процес формування, виконання бюджетів і бюджетного контролю за рухом бюджетних коштів.

Контрольні питання

- 1. Чому «бюджет» – це складна категорія?*
- 2. У чому полягає політичне значення бюджету?*
- 3. У чому полягає правове значення бюджету?*
- 4. Які складові частини має бюджет?*
- 5. Які функції виконує бюджетна діяльність?*
- 6. Яке призначення має зведений бюджет?*
- 7. Визначте структуру бюджетної системи України.*
- 8. На яких принципах ґрунтується бюджетна система України?*
- 9. Які принципи побудови бюджетної системи встановлює Конституція України?*
- 10. Для чого використовується бюджетна класифікація?*
- 11. За якими розділами класифікуються доходи бюджету?*
- 12. За якими розділами класифікуються видатки та кредитування бюджету?*
- 13. За якими розділами класифікується фінансування бюджету?*
- 14. За якими розділами класифікується борг?*
- 15. Який нормативний акт встановлює бюджетну класифікацію та для чого вона використовується?*

Розділ 8 БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

8.1. Бюджетний процес і принципи його здійснення.

Стадії бюджетного процесу.

8.2. Учасники бюджетного процесу.

8.3. Державний бюджет України: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність.

8.4. Місцеві бюджети: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність.

8.1. Бюджетний процес і принципи його здійснення. Стадії бюджетного процесу

Нормативно-правові акти про бюджет будь-якого рівня мають тимчасовий характер. Вони щорічно розробляються, приймаються, потім виконуються, і послідовність проходження бюджетів постійно повторюється, тобто процес відтворення бюджетів відбувається у встановленому законом порядку.

Бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетний процес здійснюється на підставі Конституції України, Бюджетного кодексу України (далі – БК), законів України та інших нормативно-правових актів.

Бюджетний процес в Україні, відповідно до чинного законодавства, має такі **принципові риси**:

а) *плановість та послідовність*, що підтверджується діяльністю з організації стадій проходження бюджетного процесу;

б) *розмежування повноважень учасників бюджетного процесу*; реалізація яких забезпечує задоволення інтересів кожного суб'єкта і, як наслідок, держави в цілому. Розмежування повноважень простежується в компетенції органів представницької та виконавчої влади. До функцій органів виконавчої влади належить складання та виконання бюджетів, складання звітів, а до функцій органів законодавчої (представницької) влади – їх розгляд та затвердження;

в) *самостійність кожного учасника бюджетного процесу*. Згідно з бюджетним призначенням кожен учасник бюджетного про-

цесу – розпорядник бюджетних коштів або бюджетна установа має свої функції, виконання яких забезпечує виконання бюджетного процесу в цілому. Держава не втручається в реалізацію повноважень суб'єктів, якщо інше не передбачено законом;

з) *достовірність, реальність показників бюджетів усіх рівнів.* Завдяки застосуванню бюджетної класифікації доходи та видатки бюджетів встановлюються з урахуванням інтересів держави та інших суб'єктів економічно та функціонально обґрунтовано. Це дозволяє ефективно керувати бюджетним процесом;

г) *обов'язковість та цілеспрямованість.* Конституція України, **Бюджетний кодекс** та інші нормативно-правові акти про бюджет вимагають виконання своїх повноважень від кожного учасника. Від цього залежить не тільки бюджетний процес, а й життєздатність самої держави. Важливість доцільної діяльності кожного суб'єкта підкреслюються тим фактом, що держава уповноважує Державне казначейство України здійснювати безперечне списання коштів з рахунків, на яких обліковувалися кошти Державного бюджету України та органів місцевого самоврядування (ст. 25 БК);

д) *внутрішній та зовнішній контроль на всіх стадіях бюджетного процесу.* Він потрібен для постійного аналізу діяльності всіх учасників бюджетного процесу, для оцінки достовірності та відповідності результатів встановленим завданням і планам. Внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечувати інформування керівника бюджетної установи щодо активів, пасивів, доходів та видатків бюджетної установи. Керівник бюджетної установи, розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан фінансової, господарської діяльності у своїх та підлеглих бюджетних установах. Зовнішній контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють органи влади та органи державного фінансового контролю;

е) *сувора терміновість організації всіх стадій бюджетного процесу та забезпеченість відповідними документами, розрахунками, показниками.* Вони мають економічну обґрунтованість і встановлену правову форму. На всіх стадіях бюджетного процесу існують терміни надання та розгляду, затвердження відповідних бюджетних документів. Так, Національний банк України до 1 квітня року, що передує плановому, розробляє та надає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України проект заходів грошово-кредитної політики

на наступний бюджетний період. Діяльність усіх учасників бюджетного процесу має встановлені строки, яких необхідно дотримуватися, що важливо для виконання Державного та місцевих бюджетів.

У Бюджетному кодексі передбачена стаття, яка регламентує порядок подання та розгляду законопроектів, які впливають на доходну та видаткову частини бюджетів. Так, кожен законопроект протягом двох тижнів проходить експертизу щодо його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному році в Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. Згідно з експертним висновком та рішенням Комітету законопроекти вносяться на засідання Верховної Ради за умови, що вони не впливають на виконання бюджетів, або протягом трьох днів передаються до Міністерства фінансів України для отримання пропозицій щодо узгодження цього законопроекту з бюджетами.

Закони України, які впливають на формування доходної та видаткової частин бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому (ст. 27 БК);

є) доступність інформації про організацію бюджетного процесу. У БК встановлено, що Міністерство фінансів України забезпечує доступність публікації (оприлюднення):

- проекту закону про Державний бюджет;
- закону про Державний бюджет України з додатками;
- інформації про виконання Державного бюджету поквартально та за рік;
- інформації про показники виконання Зведеного бюджету України;
- іншої інформації.

Проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті «Урядовий кур'єр» не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України (ст. 28 БК).

Стадіями бюджетного процесу є:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами) (ст. 19 БК).

Під *стадіями бюджетного процесу* розуміють низку заходів, що охоплюють планування, розрахунки, аналіз, оцінку, тобто різні дії з бюджетними коштами. На стадіях бюджетного процесу цілеспрямовано реалізують повноваження всі учасники бюджетних правовідносин, які повинні гарантувати чітке дотримання бюджетної дисципліни. Стадії бюджетного процесу здійснюються як окремі, послідовні етапи бюджетної діяльності. Період з початку складання проектів бюджетів до затвердження звітів про їх виконання складає повний цикл бюджетного процесу. В Україні цей цикл триває понад два роки. Наприклад, у Російській Федерації тривалість усіх стадій бюджетного процесу з початку складання проектів до затвердження звітності займає понад три роки⁸⁶.

Бюджетний процес є формою реалізації повноважень учасниками цього процесу, тобто матеріальних та процесуальних норм бюджетного права.

Учасники бюджетного процесу отримують власні повноваження при затвердженні відповідних бюджетів на підставі матеріальних норм бюджетного права, а потім виконують свої функції згідно з бюджетними призначеннями, тобто здійснюють бюджетний процес. Таким чином реалізуються процесуальні бюджетно-правові норми, де простежується тісний зв'язок між матеріальними і процесуальними нормами бюджетного права.

Характер зв'язку матеріальних і процесуальних норм бюджетного права відрізняється від характеру зв'язку норм цивільного права та цивільно-процесуального права або в карного та карно-процесуального права. На істотні відмінності цих зв'язків вказувала професор Л. К. Воронова та інші науковці. Бюджетні процесуальні і матеріальні норми складають хоча й окремі правові інститути, але входять до підгалузі фінансового права – бюджетного права.

⁸⁶ Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 360 с.; Орлюк О. П. Финансовое право : навч. посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 160.

У цивільних і цивільно-процесуальних відносинах існують самостійні різні суб'єкти, у бюджетних – це один і той же суб'єкт⁸⁷. До того ж ці суб'єкти мають відповідно до свого правового положення різні бюджетні повноваження. Наприклад, розпорядник бюджетних коштів на відміну від головного розпорядника не має права затвердження кошторисів нижчого рівня.

8.2. Учасники бюджетного процесу

На всіх стадіях бюджетного процесу задіяні його учасники, якими визначаються органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства (ст. 19 БК України).

До основних учасників бюджетного процесу належать: Президент України, органи законодавчої (представницької) влади, органи виконавчої влади, розпорядники бюджетних коштів, установи казначейської служби, Національний банк України, органи державного фінансового контролю.

Президент України як учасник бюджетного процесу підписує закон України про Державний бюджет України на відповідний рік та закони України про внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет, а також інші закони, що стосуються бюджетного законодавства, звертається із щорічним і позачерговими посланнями до Верховної Ради України. До бюджетних повноважень Президента України належить також застосування права вето щодо прийнятого Верховною Радою України закону про Державний бюджет України на відповідний рік та законів про внесення змін і доповнень до закону про Державний бюджет, а також інших законів, які стосуються бюджетного законодавства, із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями. Президент має право законодавчої ініціативи відповідно до ст. 93 Конституції України, а та-

⁸⁷ Бандурка О. М. Бюджетне право України : підручник / О. М. Бандурка, О. П. Гетманець. – Х. : Ун-т внутрішніх справ, 2000. – 368 с.

кож видає укази та розпорядження з питань, не врегульованих бюджетним законодавством.

Законодавчі (представницькі) органи влади як учасники бюджетного процесу – Верховна Рада України, Комітет з питань бюджету, інші комітети Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, сільські, селищні, міські та районні у містах ради – **наділені такими бюджетними повноваженнями:**

- розгляд і затвердження бюджетів;
- розгляд і затвердження звітів про виконання бюджетів;
- контроль за виконанням рішень відповідної ради про бюджет.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету як учасник бюджетного процесу має такі повноваження:

- розгляд і прийняття рішення щодо поданих до Верховної Ради України законопроектів, які стосуються змін діючого законодавства і його впливу на формування доходів та здійснення видатків Державного бюджету;

- відстежування, опрацювання та узагальнення пропозицій і висновків комітетів Верховної Ради України, народних депутатів України до проекту закону про Державний бюджет та законопроектів, які впливають на доходну та видаткову частини бюджетів;

- підготовка висновків і необхідних матеріалів та 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;

- розгляд та заслуховування інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, інших установ про підготовку підзаконних актів, спрямованих на реалізацію бюджетної політики, зокрема закону про Державний бюджет;

- відстежування, виконання, оцінка та підготовка висновків про виконання закону про Державний бюджет протягом року;

- підготовка висновку до звіту про виконання закону про Державний бюджет України;

- розробка та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів про внесення змін до закону України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та ін.

До бюджетних повноважень комітетів Верховної Ради України належать:

- розробка законопроектів, пов'язаних із формуванням доходної та видаткової частин бюджетів;
- попередній розгляд та підготовка пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період з питань, які належать до їх компетенції;
- заслуховування інформації щодо використання коштів Державного бюджету України за профілем комітетів та подання висновків до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для підготовки узагальнених пропозицій тощо.

До бюджетних повноважень Національного банку України належать:

- визначення основних засад грошово-кредитної політики;
- розробка законопроектів, пов'язаних із формуванням доходної та видаткової частин бюджетів, підготовка пропозицій до проекту Державного бюджету України на наступний рік, підготовка звіту про виконання Державного бюджету України та інші.

Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, тобто складають так звану мережу розпорядників бюджетних коштів.

Мережа розпорядників бюджетних коштів – це згрупована розпорядником коштів бюджету відповідно до законодавства України вичерпна інформація щодо установ (організацій), які у своїй діяльності підпорядковані цьому розпоряднику. Кошти бюджету, які отримують фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються їм лише через розпорядника бюджетних коштів. Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Головні розпорядники бюджетних коштів (далі – головні розпорядники) – бюджетні установи в особі їх керівників, які визначаються відповідно до ст. *виключно за бюджетними призначеннями*, передбаченими Законом про Державний бюджет України, а головні розпорядники коштів місцевих бюджетів – за бюджетними призначеннями, передбаченими рішенням про місцевий бюджет відповідного рівня.

Розпорядники коштів бюджету нижчого рівня (далі – розпорядники нижчого рівня) – розпорядники, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному головному розпоряднику та/або діяльність яких координується через нього. Розпорядники коштів нижчого рівня, у свою чергу, класифікуються на таких, що мають власну мережу, та на розпорядників коштів без мережі. За часів впровадження казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів не існувало однозначного підходу до складання мережі розпорядників. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 травня 2006 року № 296-р «Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів зі змінами» була упорядкована структура розпорядників, яка запропонована для впровадження Мінфіном у бюджетний процес у 2007 році. Для уникнення неоднозначних тлумачень нормативних документів, які застосовуються у процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів, Міністерство фінансів затвердило наказом від 13 грудня 2004 року № 773 «Методичні рекомендації зі складання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів усіх рівнів».

Головний розпорядник бюджетних коштів:

1) розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;

2) розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;

3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;

4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачене законодавством;

5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

6) одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів⁸⁸.

З часу запровадження в Україні казначейського обслуговування місцевих бюджетів усіх рівнів існує неоднозначний підхід до питання складання мережі розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів і робота над її упорядкуванням продовжується.

Бюджетне призначення – це повноваження, надане головному розпоряднику БК України законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні і часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування. Якщо у процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністр фінансів України (керівник місцевого фінансового органу) приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету). Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної ради) у двотижневий термін подає до Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради) у встановленому порядку пропозиції про приведення у відповідність бюджетних призначень Державного бюджету України (місцевого бюджету).

У Бюджетному кодексі України існує норма, яка встановлює, що будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення.

Бюджетне зобов'язання – це будь-яке здійснення відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з яким необхідно здійснювати платежі протягом цього ж періоду або в майбутньому.

⁸⁸ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 13 серпня 2003 року № 1058-ІУ // Офіційний вісник України. – 2003. – № 33. – Ст. 1770.

Зобов'язання виникає внаслідок складання угод, замовлень, договорів, згідно з якими розпорядник коштів бюджетів, як споживач товарів, робіт, послуг, повинен сплатити належну суму виконавцю за умов виконання цих договорів. Зобов'язання розпорядників коштів сплатити кошти за надання товарів (послуг) чи інші ідентичні операції розглядаються як фінансові зобов'язання і обліковуються розпорядниками коштів бюджетів на рахунках як кредиторська заборгованість, що відображається у звітності.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Відповідальні виконавці бюджетних програм:

1) розробляють плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів));

2) організовують і забезпечують на підставі плану діяльності та індикативних прогностичних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подають їх головному розпоряднику бюджетних коштів;

3) отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження в законі про Державний бюджет України; приймають рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляють та доводять до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

5) надають головному розпоряднику пропозиції щодо формування порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, здійснення заходів, за якими передбачене нормативно-правове визначення механізму використання бюджетних коштів;

6) розробляють проекти паспортів бюджетних програм та подають головному розпоряднику бюджетних коштів, складають звіти про їх виконання, здійснюють аналіз показників виконання бюджетних програм;

7) здійснюють управління бюджетними коштами в межах встановлених їм бюджетних повноважень та оцінювання ефективності бюджетних програм;

8) здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

9) здійснюють своєчасне повернення у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою, та коштів, наданих під державні гарантії;

10) забезпечують організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової та бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством⁸⁹.

Бюджетна норма визначає, якщо після прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) відповідальність за виконання функцій або надання послуг, на які затверджено бюджетне призначення, передається відповідно до законодавства від одного головного розпорядника іншому головному розпоряднику бюджетних коштів, дія бюджетного призначення не припиняється і застосовується в порядку, встановленому законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), для виконання тих самих функцій чи послуг іншим головним розпорядником, якому це доручено. У цьому випадку Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) повідомляє Кабінет Міністрів України (Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеву державну адміністрацію, виконавчий орган відповідної ради) та Верховну Раду України (Верховну Раду Автономної Республіки Крим, відповідну раду) про такі зміни в двотижневий термін. Усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, за винятком тих випадків, коли окремим законом передбачені багаторічні бюджетні призначення.

Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються у порядку, встановленому для подання пропозицій до проекту бюджету. Видатки, відповідно до внесених до бюджетних призначень змін, здійснюються лише після набрання чинності від-

⁸⁹ Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький ; за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.

повідним законом (рішенням відповідної ради), яким внесено такі зміни. Інші зміни розмірів і мети та обмеження в часі бюджетних призначень провадяться лише за наявності в законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) відповідного положення.

8.3. Державний бюджет України: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність

Організація бюджетного процесу на рівні Державного бюджету України відповідає встановленим законодавством стадіям. Кожен учасник бюджетної діяльності виконує повноваження, які притаманні окремим стадіям бюджетного процесу, оскільки у Бюджетному кодексі України містяться процесуальні юридичні норми, які деталізують порядок складання проекту бюджету, його розгляду, прийняття закону, виконання та звітності про Державний бюджет.

Перша стадія бюджетного процесу присвячена підготовці проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Відповідно до ст. 32-62 БК України, ця стадія має етапи.

Перший етап пов'язаний зі складанням проекту Державного бюджету. Ця робота покладається на Кабінет Міністрів України. Міністр фінансів відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетної політики, розробляє інструкції щодо підготовки бюджетних запитів. Для складання проекту закону про Державний бюджет України Національний банк України готує прогностичні монетарні показники на наступний рік (до 15 березня року, що передує плановому), інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягає перерахуванню до державного бюджету (до 1 квітня року, що передує плановому), інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягає перерахуванню до державного бюджету (до 1 вересня року, що передує плановому).

Робота зі складання нового бюджету країни починається з підготовки Кабінетом Міністрів України та подання до Верховної Ради України проекту Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (раніше цей документ мав назву – Бюджетна резолюція). На пленарному засіданні у червні року, що передує плановому, парламент розглядає цей документ.

Проект Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період містить положення щодо:

1) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (зокрема з 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 (ст. 33 БК України).

Другий етап підготовки закону про Державний бюджет пов'язаний з підготовкою бюджетних запитів. Для підготовки проекту Державного бюджету України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів.

Третій етап підготовки закону про Державний бюджет пов'язаний з розглядом і схваленням Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів України аналізує бюджетні запити, узгоджує їх з головними розпорядниками і на підставі даних готує проект закону про Державний бюджет України, подає його до Кабінету Міністрів України, а також вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду. Всі матеріали Кабінет Міністрів України після обговорення і схвалення, не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України у вигляді постанови Кабінету Міністрів України щодо схвалення проекту закону про Державний бюджет.

Не пізніше ніж через п'ять днів після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону Міністр фінансів України представляє його на пленарному засіданні парламенту. Комітет Верховної Ради з питань бюджету доповідає про відповідність проекту закону вимогам Бюджетного кодексу України, Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України (далі – ВР України). За результатами обговорення ВР України може прийняти мотивоване рішення про відхилення проекту, у цьому разі готується новий проект закону.

Друга стадія бюджетного процесу присвячена розгляду та затвердженню Державного бюджету України. Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України подає Президенту України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом закону про Державний бюджет України, поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні.

Після прийняття до розгляду представленого проекту закону він розглядається народними депутатами, а також у комітетах, депутатських фракціях та групах. Комітети ВР України формують свої пропозиції до проекту закону і передають їх до Комітету Верховної Ради з питань бюджету та призначають представників для участі у роботі цього Комітету. Після аналізу всіх пропозицій щодо внесення змін до розміру та напрямків видатків, джерел доходів, їх обсягу, Комітет з питань бюджету готує «Висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України», а також таблиці з пропозиціями, що вносять учасники бюджетної діяльності, які мають права законодавчої ініціативи.

На першому читанні проекту закону всі матеріали доповідає голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету. В обговоренні цього питання беруть участь депутати, представники Кабінету Міністрів та Рахункової палати. Схвалені «Висновки та пропозиції» набувають статусу «Бюджетних висновків Верховної Ради України». Їх необхідно прийняти до 20 (25) жовтня року, що передує плановому. Після прийняття проекту закону у першому читанні Кабінет Міністрів у двоциф-

невий термін готує матеріали до другого читання. Друге читання починається з доповіді Міністра фінансів щодо допрацьованого з урахуванням бюджетних висновків проекту закону про Державний бюджет.

На наступних засіданнях ВР України передбачається затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту) доходів і видатків Державного бюджету України з подальшим постатейним голосуванням щодо проекту закону. Ця робота завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому. При цьому загальний обсяг дефіциту (профіциту) доходів і видатків, обсяг міжбюджетних трансфертів та деякі інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, повинні бути прийняті у другому читанні в обов'язковому порядку і не підлягають розгляду у третьому читанні.

Статі проекту закону про Державний бюджет України, не прийняті у другому читанні, переносяться на розгляд у третьому читанні.

Профільний Комітет Верховної Ради України доопрацьовує проект закону про Державний бюджет України та вносить його на розгляд парламенту у третьому читанні не пізніше 25 листопада року, що передує плановому.

Слухання проекту закону про Державний бюджет України починається з доповіді голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та співповіді Міністра фінансів України. Після доповіді голови парламентського Комітету та співповіді Міністра фінансів України Верховна Рада України проводить голосування відносно пропозицій Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо статей проекту закону про Державний бюджет України, які не були прийняті у другому читанні, та відносно проекту закону в цілому.

У разі якщо рішення про схвалення закону про Державний бюджет України із запропонованими пропозиціями Комітету Верховної Ради України з питань бюджету в цілому не прийнято, проводиться голосування щодо кожної запропонованої профільним Комітетом пропозиції. Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до **1 грудня року**, що передує плановому.

Терміни прийняття Закону про Державний бюджет можуть бути змінені з урахуванням повторного розгляду проекту Кабінетом Міністрів України, Президентом України.

Якщо до початку бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів має право здійс-

нювати витрати Державного бюджету лише на цілі, які визначені у законі про Державний бюджет на попередній бюджетний період і одночасно передбачені в проекті нового закону про бюджет.

Третя стадія бюджетного процесу – це виконання Державного бюджету України.

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету, Міністерство фінансів здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу.

В Україні застосовується казначейська форма обслуговування Державного бюджету, яка передбачає здійснення операцій з коштами бюджету, розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів, контроль бюджетних повноважень та інші функції з боку Державного казначейства.

Державний бюджет виконується за розписом, який затверджується Міністерством фінансів, відповідно до бюджетних призначень, у місячний термін після набрання чинності закону про Державний бюджет України.

Виконання Державного бюджету за доходами встановлюється ст. 45 БК України. Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету і має виключне право надання відстрочок по сплаті податків і зборів (обов'язкових платежів) на умовах податкового кредиту, за поданням органів стягнення, на термін до 3-х місяців, у межах поточного бюджетного періоду. Державне казначейство веде бухгалтерський облік усіх надходжень та за поданням органів стягнення здійснює повернення коштів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджету. Доходи Державного бюджету зараховуються на єдиний казначейський рахунок. Органи стягнення забезпечують надходження доходів до Державного бюджету у повному обсязі та своєчасно.

Стадіями виконання Державного бюджету України за видами визначаються:

- 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 у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;

- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання 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).

Кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.

Державна казначейська служба України здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису Державного бюджету України. Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за управління бюджетними асигнуваннями.

Четверта стадія бюджетного процесу пов'язана з підготовкою, розглядом та затвердженням звітності про хід виконання Державного бюджету України. Зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету здійснюється Державною казначейською службою України. Розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством.

Місячна звітність про виконання Державного бюджету надається казначейством Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним. Вона містить інформацію про виконання захищених статей бюджету, про використання коштів із резервного фонду, про бюджетну заборгованість, про фактичне надходження доходів тощо.

Квартальний звіт про виконання державного бюджету включає такі частини:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- 2) звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;

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

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

5) зведені показники звітів про виконання бюджетів;

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

6-1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;

7) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;

8) інформацію про надані державні гарантії;

8-1) інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

9) пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Квартальний звіт надається Державним казначейством України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів Верховній Раді України не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. *Річний звіт 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.

Рахункова палата протягом двох тижнів з дня подання Кабінетом Міністрів України річного звіту готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету України. Верховна Рада України отримує висновки і розглядає звіт у двотижневий термін. Представляє звіт перед ВР України Міністр фінансів України. Заслуховуються також головні розпорядники бюджетних коштів, Голова Комітету з питань бюджету та Голова Рахункової палати. За результатами розгляду Верховна Рада України приймає рішення щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

8.4. Місцеві бюджети: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність

Бюджет Автономної Республіки Крим та інші місцеві бюджети складаються для фінансування повноважень у бюджетній діяльності органів влади АР Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Як і інші бюджети, вони містять знаходження та витрати. При цьому обов'язково враховуються доходи та видатки, що пов'язані з виконанням власних повноважень, і ті доходи

та видатки, що пов'язані з виконанням делегованих державних повноважень, і вони повинні забезпечуватися відповідними коштами.

Доходи місцевих бюджетів *за засобами надходження*, як вже розглядалось, поділяються на доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та доходи, що не враховуються в обсязі трансфертів, а належать у повному обсязі регіональним бюджетам.

Складання регіональних бюджетів – процес, який має не менш важливий характер, ніж формування Державного бюджету, тому він послідовно, детально регламентується главою 12 БК України «Складання, розгляд, затвердження та звітність місцевих бюджетів» (статті 75-80).

Організація складання місцевих бюджетів залежить від процесу розробки та прийняття закону про Державний бюджет України, тобто бюджетний процес на рівні регіонів залежить від бюджетного процесу на рівні держави. Після завершення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період Міністерство фінансів України доводить до всіх учасників бюджетної діяльності особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

За часів існування минулої бюджетної практики бюджетний процес мав непрозорий характер і залежав від домовленостей між його учасниками. Важливі рішення про місцевий бюджет приймалися без заохочення органів місцевого самоврядування щодо збільшення власних доходів та зменшення видаткових потреб. Одним із завдань бюджетної реформи, яке визначене з прийняттям Бюджетного кодексу України, є перебудова бюджетних відносин шляхом надання самостійності місцевим органам самоврядування щодо формування власних бюджетів та доступність інформації про бюджетний процес.

Нормами Бюджетного кодексу передбачено, що складання проектів відповідних місцевих бюджетів організовують Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи рад місцевого рівня. Спочатку для складання місцевих бюджетів виконавчі органи місцевого самоврядування повинні підготувати проект рішення про місцевий бюджет, який розглядається на сесії відповідної ради. Для підготовки рішення місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів згідно з типовою формою бюджетних запи-

тів, визначеною Міністерством фінансів України, а також граничні обсяги видатків (ст. 75 БК). Головні розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст бюджетних запитів, які вони зобов'язані надати до місцевих фінансових органів. Бюджетний запит повинен містити інформацію про показники проекту місцевого бюджету. Ці дані необхідні для розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників. Вони повинні відповідати особливостям складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період, що доводить Міністерство фінансів України до виконавчих органів відповідних рад.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів мають право аналізувати бюджетні запити, тобто їх повноваження Бюджетним кодексом України поширені.

Кабінет Міністрів України повинен доводити Раді міністрів АР Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад основні показники міжбюджетних відносин, які були прийняті Верховною Радою України при розгляді проекту закону про Державний бюджет України.

На першій стадії бюджетного процесу формування місцевих бюджетів відбувається відповідно до:

- основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- основних напрямків соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- прогнозних показників зведеного балансу фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- планів інвестиційного розвитку відповідної території;
- аналізу виконання відповідного місцевого бюджету в поточному бюджетному періоді.

При формуванні показників бюджетів на наступний рік відбувається відстеження процесу виконання бюджету в поточному році, аналізуються показники виконання попередніх бюджетів.

На другій стадії бюджетного процесу відбувається підготовка проекту місцевого бюджету до слухання, його розгляд та затвердження рішенням відповідної ради місцевого рівня. Проект рішення про місцевий бюджет Верховної Ради АР Крим, відповідної ради схвалюється Радою міністрів АР Крим, місцевою державною адміністрацією

чи виконавчим органом відповідної ради. Перед розглядом рішення про місцевий бюджет на сесії його проект надається разом із пояснювальною запискою, яка містить інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, оцінку надходжень доходів, прогноз обсягів видатків за їх класифікацією, обґрунтування необхідності субвенцій та інші дані. До проекту рішення надається прогноз показників відповідного бюджету, проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом тощо, перелік інвестиційних програм та інші матеріали (ст. 76 БК).

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

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

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій з урахуванням положень статті 17 Бюджетного кодексу;

3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

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

7) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;

8) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету (ст. 76 БК України).

Після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України не пізніше ніж у двотижневий термін затверджується рішенням Верховної Ради АР Крим бюджет АР Крим, рішенням відповідних рад – бюджети обласні, районні, міські (Києва та Севастополя), міст республіканського та обласного значення. Далі, також не пізніше ніж у двотижневий термін, затверджуються бюджети міст районного значення, районів у містах, селищні та сільські бюджети.

На третій стадії бюджетного процесу Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Норма Бюджетного кодексу передбачає (ст. 78), що в Україні застосовується *казначейська форма обслуговування місцевих бюджетів*, яка передбачає здійснення органами Державної казначейської служби України:

- операцій з коштами місцевого бюджету;
- розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- контроль бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийняті зобов'язань та проведенні платежів;
- бухгалтерський облік та складання звітності про виконання місцевого бюджету.

Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління коштами відповідного місцевого бюджету за розписом, який затверджує керівник цього органу у місячний термін після затвердження відповідного бюджету. *Бюджетний розпис* – це документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням (ч. 3 ст. 78 БК).

У процесі виконання місцевого бюджету за доходами податки, збори та обов'язкові платежі, інші доходи зараховуються на рахунок відповідного бюджету, відкритий у територіальному органі Державної казначейської служби України. Вони не можуть акумулюватися на рахунках органу стягнення.

Виконання місцевих бюджетів за видатками здійснюється за такими етапами:

1) місцевий фінансовий орган встановлює головним розпорядникам бюджетних коштів обсяги асигнувань на основі затвердженого бюджетного розпису;

2) затвердження головним розпорядником бюджетних коштів кошторисів розпорядникам бюджетних коштів. *Кошторис* – це документ, який відповідно до бюджетних призначень встановлює на рік

повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів та здійснення видатків. Кошторис складається відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 «Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;

3) взяття розпорядниками бюджетних коштів бюджетних асигнувань;

4) отримання розпорядниками бюджетних коштів товарів, робіт та послуг;

5) здійснення органами Державної казначейської служби платежів;

6) використання розпорядниками бюджетних коштів товарів, робіт, послуг на виконання бюджетних програм.

Внесення змін до місцевих бюджетів у процесі їх виконання можливе тільки при прийнятті рішення відповідних рад та обґрунтування необхідності, але ці зміни не повинні призвести до виникнення нових бюджетних зобов'язань, які не забезпечені бюджетним асигнуванням.

Під час виконання загального фонду відповідних місцевих бюджетів можуть виникати тимчасові касові розриви. Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішеннями Верховної Ради АР Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички (запозичення) у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Заборонено надавати позички з одного бюджету іншому (ст. 73 БК).

Бюджетний кодекс України вперше у правовому полі урегулював питання безспірного списання коштів з рахунків місцевих бюджетів. Державна казначейська служба України здійснює безспірне списання коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів, за рішенням, яке було прийняте державним органом, що відповідно до закону має право на його застосування.

У разі списання коштів з реєстраційних рахунків бюджетних установ, з вини яких виникли відповідні зобов'язання, протягом місяця з часу проведення такої операції розпорядники бюджетних коштів повинні впорядкувати свої зобов'язання з урахуванням без-

спірного списання коштів і привести їх у відповідність до бюджетних призначень на відповідний бюджетний період. При цьому безспірне списання коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів, у рахунок погашення зобов'язань таких бюджетних установ не допускається (ст. 25 БК).

На четвертій стадії бюджетного процесу місцевими фінансовими органами готується звітність про виконання місцевих бюджетів у вигляді балансів, звітів та інших фінансових документів. Форму, структуру та термін подачі звітності встановлює Державна казначейська служба України разом з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Органи стягнення надають місцевим фінансовим органам відповідні звіти надходження податків та інших обов'язкових платежів. Квартальні та річні звіти про виконання місцевих бюджетів подаються до Верховної Ради АР Крим або відповідної ради місцевим виконавчим органом у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою палатою АР Крим чи комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого звіт затверджується або приймається інше рішення (ст. 80 БК).

У звіті про виконання місцевих бюджетів обов'язково вказуються:

- показники виконання бюджету за загальним обсягом доходів та видатків;
- статті доходів та видатків, за якими бюджет не був виконаний; обсяги та причина цього невиконання;
- показники збільшення або зниження бюджетного дефіциту (профіциту) відповідно до встановленої суми;
- показники виконання бюджету за загальною сумою видатків з бюджету розвитку або поточного бюджету.

Можливі інші показники з виконання бюджету.

Одночасно органи представницької влади різного рівня розглядають зведені показники звітів про виконання бюджетів, що подаються разом із показниками про виконання місцевих бюджетів територіальними органами Державного казначейства України. Звіти про виконання зведених бюджетів є підставою для накопичення статистичної інформації, необхідної для підготовки Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Контрольні питання

1. Які стадії містить бюджетний процес?
2. Хто відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України?
3. Які повноваження має Міністерство фінансів України в бюджетному процесі?
4. Які повноваження має Національний банк України в бюджетному процесі?
5. Які положення містять Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період?
6. Яким чином відбувається складання бюджетного запиту?
7. Яким чином відбуваються розгляд та затвердження Державного бюджету України?
8. Хто відповідає за організацію виконання Державного бюджету України?
9. Що таке розпис Державного бюджету України ?
10. З чого складається виконання Державного бюджету за доходами?
11. З чого складається виконання Державного бюджету за видатками?
12. Які бюджетні зобов'язання встановлюються розпорядникам бюджетних коштів?
13. Які види бюджетної звітності встановлюються Бюджетним кодексом України?
14. Хто відповідає за складання бюджетної звітності?
15. Які особливості має бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів?

Розділ 9

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

9.1. Поняття міжбюджетних відносин.

9.2. Розмежування видатків між бюджетами. Розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

9.3. Поняття та види міжбюджетних трансфертів. Дотації вирівнювання. Субвенції. Кошти, що передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Додаткові дотації.

9.1. Поняття міжбюджетних відносин

Поняття міжбюджетних відносин з'явилося із прийняттям Бюджетного кодексу (далі – БК). Цей нормативний документ переслідував декілька цілей, серед яких – сформувати та вдосконалити систему відносин між ланками бюджетної системи в Україні. Ця система спрямована на нову схему зв'язків між державними і місцевими бюджетами та між самими місцевими бюджетами.

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України (ст. 81 БК).

Учасники бюджетного процесу виконують свої завдання та функції відповідно до бюджетних коштів, які вони мають у власному розпорядженні. Бюджетні повноваження, обсяги коштів, джерела надходжень цих коштів, напрями витрат встановлюються відповідними актами про бюджет. Новели БК встановлюють правову схему реалізації бюджетних відносин, єдиною для будь-якого бюджету на всіх стадіях бюджетного процесу. Практика засвідчила, що на стадії виконання бюджетів розпорядники бюджетних коштів більш за все сперечаються з приводу фінансування своїх повноважень. А ці суперечки є наслідком рішень, закріплених у відповідних бюджетних документах, ще на стадії складання та затвердження проектів бюджетів. **Разом ця діяльність залежить від врегульованих міжбюджетних відносин.**

Спроба реалізувати нові децентралізовані підходи до бюджетної діяльності була зроблена при розробці місцевих бюджетів на 2002 рік.

Але негативні явища, які склалися у минулій бюджетній практиці, можливо подолати тільки поступово. Тому подальший розвиток між-бюджетних відносин пов'язаний з усуненням таких недоліків, як: дуже непрозорий і суб'єктивний процес ухвалення бюджетних рішень, хронічна нестабільність у видаткових і доходних повноваженнях місцевих бюджетів, а також викривлені стимули для місцевих бюджетів щодо збільшення додаткових надходжень та ефективного здійснення видатків для надання суспільних послуг.

Теорія фінансового права використовує для розгляду цих питань таку категорію, як «бюджетне регулювання». Погляди науковців на зміст цього питання більш-менш збігаються⁹⁰. Наприклад, професор А. І Худяков аналізував цей термін у широкому значенні. Так, під бюджетним регулюванням розуміється процес забезпечення бездефіцитності будь-якого бюджету шляхом збільшення його доходної частини, за допомогою додаткових доходів, закріплене встановлення структури доходів та видатків бюджетів різних ланок, принципи і порядок розподілу доходів та видатків між окремими бюджетами, порядок збалансування доходних та видаткових частин кожного бюджету. Отже, мета бюджетного регулювання – забезпечити належну взаємодію всіх компонентів бюджетної системи, збалансувати кожний її елемент і всю систему в цілому з тим, щоб даний механізм функціонував нормально та безперебійно⁹¹.

Наведена точка зору на поняття «бюджетне регулювання» складалася ще за часів існування бюджетної системи СРСР, коли бюджетна система України будувалася за принципом підпорядкованості бюджетів знизу нагору, а методи бюджетного регулювання використовувались переважно для задоволення потреб головного бюджету, тобто – Державного. Запропоновані методи бюджетного регулювання відповідали розподілу повноважень між суб'єктами, при цьому місцеві органи самоврядування мали обмежене коло прав. У минулому правові підстави надавали бюджетній практиці України право застосовувати кілька методів бюджетного регулювання: 1) метод процентних відрахувань від територіальних надходжень загальнодержавних податків

⁹⁰ Химичева Н. И. Правовые особенности советского бюджетного процесса / Н. И. Химичева // Вопросы советского финансового права : Труды ВЮЗИ. – Т. IX. – М., 1967. – С. 69.

⁹¹ Худяков А. И. Основы теории финансового права / А. И. Худяков. – М., 1995. – С. 227–228.

і зборів за нормативами, що встановлюються щорічно радою вишого рівня у своєму акті про бюджет на наступний рік (закон чи рішення про бюджет); 2) дотації; 3) субвенції⁹².

Бюджетний кодекс встановлює нові цілі та методи бюджетного регулювання. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень, – встановлює норма БК (ст. 81). У розділі 4 БК, ст.ст. 81-108, надані норми права, які регулюють складні відносини між бюджетами щодо отримання та використання різних видів коштів, які вдосконалюють бюджетну систему України, забезпечують стабільність та об'єктивність бюджетного процесу, відповідають європейським стандартам, тобто правове регулювання міжбюджетних відносин здійснюється на засадах економічної ефективності, соціальної справедливості, бюджетної необхідності та відповідальності за прийняті рішення.

Сучасна реалізація бюджетних відносин відрізняється від тих систем, що діяли у минулому, наступними рисами. По-перше, це децентралізація повноважень суб'єктів бюджетної діяльності, по-друге – чіткий розрахунок та визначення нормативно-правовими актами про бюджет обсягів фінансових ресурсів, що матеріально забезпечують надані повноваження. Саме поняття міжбюджетних відносин відрізняється від бюджетного регулювання тим, що означає стосунки рівноправних партнерів, а не керівництво. Управління бюджетною діяльністю здійснюється з боку держави як найбільш уповноваженого партнера, але це не означає наявність прав та обов'язків з формування та використання бюджетних коштів тільки у державі і підлеглість інших суб'єктів. Навпаки, коло прав кожного суб'єкта має свої межі і разом вони реалізують спільні цілі.

Основні цілі розвитку міжбюджетних відносин відповідно до встановлених Бюджетним кодексом норм – це:

- поліпшення ефективності видаткової політики;
- розмежування прав та обов'язків між суб'єктами щодо використання коштів, які необхідні для надання згідно із вказаними у бюджеті потребами споживачам, та контролю за їх використанням;

⁹² Химичева Н. И. Правовые особенности советского бюджетного процесса / Н. И. Химичева // Вопросы советского финансового права : Труды ВЮЗИ. – Т. IX. – М., 1967. – С. 69.

- впровадження обґрунтованого планування бюджетного процесу. Ще на стадії планування проекту всіх видів бюджету можливо розподілити бюджетні кошти між різними видами бюджетів на науковій підставі, а потім тільки виконувати рішення нормативного акта. Тобто ніякого «договірного» права при розподілі бюджетних коштів не може і бути;

- недопущення бюджетної заборгованості. Уряд встановлює і контролює обсяг доходів і видатків місцевих бюджетів, але їх використання самостійно розраховують місцеві органи влади і відповідають за це; при цьому всі кошти, одержані додатково, залишаються в розпорядженні регіональної влади, а за невиконані обов'язки винні притягуються до відповідальності;

- розмежування витрат на соціальні послуги між усіма видами бюджетів при одночасному рівному наданні доходів на ці цілі згідно з принципом соціальної справедливості;

- забезпечення простоти та об'єктивності розподілу трансфертів, позбавлення учасників бюджетного процесу можливості маніпулювати ними;

- запровадження нових політичних інституційних механізмів, які забезпечать повне і своєчасне виконання трансфертів зобов'язань;

- встановлення обмежених сум боргу і запозичень. державного та місцевого бюджетів;

- запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів.

Реалізація цілей міжбюджетних відносин досягається за допомогою розмежування повноважень з отримання доходів та їх використання між суб'єктами на підставі формульного метода визначення трансфертів. Використання трансфертів – головний чинник нової бюджетної політики. Трансферти розглядаються як цільові кошти, необхідні для виконання спеціалізованих задач, і як нецільові, необхідні для урівноваження можливостей різних бюджетів.

До рис, що характеризують міжбюджетні відносини, належить також встановлення доходів та видатків місцевих бюджетів згідно із власними повноваженнями і делегованими. Передача коштів у вигляді трансфертів на виконання делегованих повноважень між бюджетами залежить від обсягу фінансування об'єктів або послуг, які утримуються за рахунок цих бюджетів.

Отже, **міжбюджетні відносини** – це децентралізовані зв'язки рівноправних, незалежних суб'єктів бюджетних відносин, діяльність яких, згідно з нормами бюджетного права, регулюється спеціальними методами, що розмежують повноваження з надання споживачам гарантованих бюджетами соціальних послуг.

Надання повноважень органам місцевої влади щодо отримання та використання державних коштів разом зі спеціалізованими методами бюджетного регулювання дозволяє по-новому будувати міжбюджетні відносини. Ці структурні зміни включають: 1) раціональний розподіл видатків; 2) закріплення доходних джерел між різними типами бюджетів; 3) формульну систему трансфертів між Державним бюджетом і місцевими бюджетами; 4) нові види міжбюджетних трансфертів, націлених на соціальний захист.

Кожен із цих елементів розформування бюджетних відносин має свої особливості. Головна особливість – це встановлення самостійних і незалежних доходів до бюджетів, їхнє оптимальне використання згідно з місцевим бюджетом, умов його формування. Кожен бюджет має свої напрямки витрат бюджетних коштів та джерела їх надходжень. Принцип субсидіарності, тобто наближення грошей до споживача, враховується як першочерговий.

9.2. Розмежування видатків між бюджетами. Розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

Видаткові повноваження закріплюються за областями, містами, районами, селами та селищами на підставі чинного законодавства України, яке визначає їх адміністративно-територіальний статус. Міста Київ та Севастополь наділяються всіма повноваженнями щодо доходів та витрат бюджетів з урахуванням їх спеціального статусу.

Бюджетний кодекс впроваджує новелу в законодавстві стосовно поділу видатків. Загальний принцип поділу такий: держава встановлює, по-перше, види видатків, на які вона сама надає ресурси всім бюджетам, за допомогою міжбюджетних трансфертів, визначених згідно з нормативами бюджетної забезпеченості, а по-друге – видатки, які держава залишає на розсуд місцевого самоврядування і які не беруться до розрахунку при визначенні обсягів трансфертів. Подальша

конкретизація видатків залежить від повноважень учасників бюджетного процесу та запланованих напрямків їх використання.

Види видатків поділяються, згідно з повноваженнями, на суто державні, виконання яких надається уповноваженим державним органам влади на місцях, та видатки місцевого характеру. У ст. 82 БК видатки, що використовуються для здійснення повноважень за рахунок Державного та місцевих бюджетів, поділяються на три групи:

- видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;
- видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;
- видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

У свою чергу, видатки місцевого характеру розподіляються між місцевими бюджетами трьох видів: а) бюджети сільські, селищні та міст районного значення та їх об'єднань; б) бюджети міст республіканського (АР Крим) значення, бюджети міст обласного значення та районні бюджети; в) бюджет АР Крим та обласні. Далі місцеві видатки поділяються на видатки, виконання яких гарантовано державою і які забезпечують надання соціальних послуг споживачам даного регіону через фінансування бюджетних установ та закладів, по групах:

перша група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів;

друга група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

третья група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп (ст. 86 БК).

Норми Бюджетного кодексу деталізують вказані види видатків та *поділяють їх на такі типи, що здійснюються з місцевих бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансферів або ні* (ст. 87-91 БК). До першого типу належать видатки на: державне управління, утримання органів місцевого самоврядування, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру та ін. До другого типу видатків, тобто таких, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансферів, відносяться видатки на місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, місцеві програми житлово-комунального господарства і благоустрою населених пунктів та ін.

Таким чином, у Бюджетному кодексі надається чіткий розподіл видатків, що здійснюються, з одного боку, між державою та місцевими бюджетами, а з іншого – між трьома ланками місцевих бюджетів. Також у БК є спроба поділу видатків на виконання власних повноважень або делегованих державних повноважень. Розмежування повноважень – це найважливіше питання БК, яке ще до кінця не вирішене, тому що його вирішення залежить від компетенції іншого законодавства⁹³.

Передача прав на виконання будь-яких повноважень встановлюється спільним рішенням відповідних рад і укладанням договору з зазначенням обсягу необхідних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів. Розмір коштів має бути пропорційний частині користувачів зазначеними послугами в повній вартості цих послуг, розрахованих за фінансовим нормативом бюджетної забезпеченості.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг. Видаткові нормативи гарантуються державою і

⁹³ Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року. – К. : Парламентське видавництво, 2001. – 231 с.

спрямовуються з урахуванням регіональних відмінностей у вартості соціальних послуг, а також соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей регіонів. Усі угоди щодо передачі видатків на виконання делегованих повноважень укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

Бюджетна практика, як свідчить розгляд звітів про виконання місцевих бюджетів, постійно вирішує питання фінансування повноважень різних органів влади⁹⁴. Кодексом передбачено як договірне врегулювання цих ситуацій на стадії виконання бюджетів, так і зобов'язання до передачі коштів ще на стадії підготовки проекту рішення про бюджет, якщо бюджетні установи району чи міста не можуть забезпечити надання коштів у необхідному обсязі, або розгляд справи у господарському суді.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це об'єктивний і прозорий критерій розподілу вже наявних бюджетних ресурсів, що встановлює частину фінансових ресурсів, яка вже є і повинна дійти до споживача. Однак подальша робота з удосконалення розмежування бюджетних повноважень і коштів між бюджетами є найважливішим завданням для Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів.

Для фінансування видатків, що обраховуються за нормативами бюджетної забезпеченості, призначається кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування. Це – податки і збори (обов'язкові платежі), що закріплені на постійній основі за бюджетами територіальних громад та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (ст. 64 БК).

Структура доходів кошика відповідає одному з принципів публічних фінансів, тобто податки, які сплачуються місцевими жителями, повинні використовуватися для часткового фінансування суспільних послуг, що надаються цим місцевим жителям. Таким чином, кожен орган місцевого самоврядування має доступ до набору доходів, зібраних у

⁹⁴ Наприклад, між Дергачівською місцевою радою та Дергачівською районною радою (Харківська область) з приводу розрахунків сум находжень на виконання делегованих повноважень до бюджету міста Дергачі на 2002 рік. Мешканці району користуються послугами бюджетних установ, що утримуються з муніципального бюджету, а гроші з районного бюджету не перераховуються. Адміністрація райради вилучає кошти з бюджету міста до свого ще й тому, що помилково збільшила прогнозовані показники надходжень до бюджету міськради. Такі приклади можливо привести і щодо виконання інших міських бюджетів.

межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, обсяг яких може виявитися достатнім або недостатнім для фінансування делегованих видаткових повноважень. Там, де він виявляється недостатнім, решту забезпечать трансферти.

Методика розподілу і фінансування видатків місцевих бюджетів встановлюється Бюджетним кодексом і закріплена в урядовій постанові про порядок розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів⁹⁵.

Ця методика показує, як видаткові норми можна застосовувати для визначення розрахункових видатних потреб місцевих бюджетів.

Завдання застосування нормативів видатків є наступним: обсяг видаткових потреб має віддзеркалювати потребу в соціальних послугах і бути обмеженим рамками наявних ресурсів для задоволення цих потреб. Наприклад, розрахунок обсягу видатків на правоохоронну діяльність згідно з Порядком визначається для бюджету АР Крим, областей, м. Києва, м. Севастополя за формулою: $V_{pi1} + V_{pi2} + V_{pi3}$, де:

V_{pi1} – розрахунковий обсяг видатків на утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби, приймальників-розподільників для неповнолітніх та адресно-довідникових бюро;

V_{pi2} – розрахунковий обсяг видатків на отримання пожежної охорони;

V_{pi3} – розрахунковий обсяг видатків на утримання спеціальних монтажно-експлуатаційних находжень;

де V_{pi1} – визначається за формулою: $V_{pi1} = V_{pu1} / N_u + N_i$,

де V_{pu1} – загальний обсяг видатків вказаних підрозділів для усіх місцевих бюджетів і дорівнює 26192,9 тис. грн;

N_u – численність населення України на 1 січня планованого року (2001 рік у прикладі);

N_i – численність населення адміністративно-територіальної одиниці на 1 січня планованого року (2001 рік).

Аналогічні нормативи використовуються і для розрахунку інших обсягів видатків місцевих бюджетів⁹⁶.

⁹⁵ Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2000 року № 1932.

⁹⁶ Там же.

Розрахунки доходів та видатків згідно зі встановленими нормативами дозволяють прискорити формування місцевих бюджетів, створюють умови для нарощення зусиль з мобілізації доходів, заохочують до ощадливого використання видаткових коштів⁹⁷. Міжбюджетні відносини складаються та розвиваються у нових законодавчих межах.

9.3. Поняття та види міжбюджетних трансфертів. Дотації вирівнювання. Субвенції. Кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Дотації

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого (п. 25 ст. 2 БК).

Особливістю Бюджетного кодексу є те, що він вимагає здійснення *врівноважуючих* (тобто негативних вилучень) або *вирівнювальних* (позитивні впливання) трансфертів на основі формульних розрахунків з урахуванням різниці між потребами бюджетів місцевого самоврядування у видатках і його доходними можливостями.

Міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) базову дотацію (трансферт, що надається з Державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- 2) субвенції;
- 3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до Державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- 4) додаткові дотації (ст. 96 БК).

Міжбюджетні відносини будуються також з урахуванням бюджетних послуг, які надають суб'єкти цих відносин. Доцільність надання соціальних послуг селищною радою, наприклад, потребує домовленості з районною радою або міською. У цьому випадку субвенції на виконання послуг можуть передбачатися у складі їх бюджетів і визначитися відповідною угодою сторін.

⁹⁷ Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – К., Юрінком Інтер, 2003. – № 10. – С. 3–408.

Таким чином, *міжбюджетні трансферти виконують декілька функцій*: соціальної рівноваги, справедливого розподілу бюджетних ресурсів, економічної незалежності місцевих бюджетів, оптимального виконання бюджетних призначень, стабільності в отриманні обсягу ресурсів.

Надання трансфертів здійснюється Державним казначейством України та його відділеннями на місцях. Планування трансфертів починається з прийняттям проекту закону «Про Державний бюджет України» у другому читанні. Органи місцевого самоврядування самостійно, на підставі вказаних параметрів формувального метода, оцінки видаткових потреб і доходної спроможності, можуть визначити належний їм трансферт. Критерії розрахунку трансфертів виключають необхідність обговорення або домовленості представників влади. Органи місцевого самоврядування мають можливість самостійно вирішити напрямки витрат коштів, а трансферти надають можливість усунути наслідки економічної, географічної нерівності і забезпечити кожному органу влади можливість надавати соціальні послуги на однаковому рівні.

Нова методологія розрахунку надання міжбюджетних коштів створює стимули для заощадження коштів і мобілізації додаткових доходів, де тільки можливо. Трансферти не розглядаються як позички або як надходження, які будуть втрачені при заощадженні власних доходів. Це пов'язано з розрахунком індексу податкоспроможності, який фіксується на тривалий період часу, і будь-яке нарощення доходів у майбутньому впливатиме на обсяг трансферту тільки тому, що прогноз сумарних середньодушових доходів в наступному бюджетному періоді зміниться.

Для органів місцевого самоврядування важливо при складанні власних бюджетів знати суму, на яку вони розраховують. У Законі про Державний бюджет України встановлюється загальна сума видатків консолідованого бюджету і частка цієї загальної суми, яка буде спрямована наступного бюджетного періоду на видатки місцевих бюджетів.

Формульний метод розподілу міжбюджетних трансфертів використовується при розрахунках дотацій вирівнювання та розміру коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Сама формула у БК не визначена, але в ньому передбачені ключові параметри, яким формула має відповідати.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів повинна врахувати такі параметри:

- фінансовий норматив бюджетної забезпеченості та корегуючі коефіцієнти до них;
- кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;
- індекс відносної податкоспроможності відповідного міста чи району;
- прогностичний показник кошику доходів бюджетів (тільки тих, які враховуються при визначенні обсягу трансфертів);
- коефіцієнт вирівнювання.

Індекс податкоспроможності регіональних бюджетів є коефіцієнтом, що визначається як відношення середньодушового кошика доходів бюджетів місцевого рівня до середнього, порівняно з аналогічним показником по Україні, середньодушового обсягу кошика доходів, розрахованого на одного мешканця. Індекс відносної податкоспроможності неможливо переглянути частіше, ніж раз на три роки.

Різниця між середньодушовими видатковими потребами місцевого самоврядування та його середньодушовою податкоспроможністю, помножена на величину населення, є *дотацією вирівнювання*.

Особливістю пропонованих БК трансфертів є те, що вони не тільки задовольняють потреби у вирівнюванні, а й виконують інші спеціальні цілі. Крім вирівнювальних трансфертів, у БК встановлюються **інші види трансфертів:**

- субвенції на здійснення програм соціального захисту;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів;
- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- освітня субвенція;
- медична субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Ці субвенції можуть надаватися з Державного бюджету України іншим видам місцевих бюджетів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Цільові субвенції можуть надаватися з бюджетів різного виду: республіканського, обласного, районного – і розподілятися між органами місцевого самоврядування. Ці гроші необхідні для розвитку окремих територій і не обмежуються фінансуванням з одного бюджету, а можуть потребувати внеску з бюджету одержувача.

Субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту. За рахунок субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу надаються пільги, виходячи із розрахунку вартості однієї тонни твердого палива та одного балона скрапленого газу на домогосподарство на рік, а особам, які мають таке право згідно зі ст. 48 Гірничого закону України, – з розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля або торф'яного брикету на побутові потреби на домогосподарство на рік. Граничні показники вартості пічного побутового палива і скрапленого газу у розрізі Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя визначаються Кабінетом Міністрів України.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право:

- встановлювати збільшені норми на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу особам, які мають право на пільги та житлові субсидії відповідно до законодавства, за рахунок та в межах коштів відповідних місцевих бюджетів;
- надавати пільги на тверде та рідке пічне побутове паливо і скраплений балонний газ у натуральній формі або готівкою.

Натуральні норми забезпечення населення твердим та рідким пічним побутовим паливом і скрапленим газом, відповідно до яких населенню будуть надаватися пільги і житлові субсидії готівкою для відшкодування витрат на їх придбання, затверджуються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями в межах мінімальних норм та граничних показників їх вартості, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з обсягу коштів, призначених на зазначену мету.

Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Освітня субвенція спрямовується на оплату поточних видатків таких типів навчальних закладів:

- 1) загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів;

2) шкільні відділення навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»;

3) спеціалізовані школи (школи-інтернати), включаючи школи-інтернати з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей в галузі науки і мистецтв, фізичної культури і спорту, інших галузях, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою; ліцеї (ліцеї-інтернати); гімназії (гімназії-інтернати); колегіуми (колегіуми-інтернати);

4) вечірні (змінні) школи;

5) загальноосвітні навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; спеціальні загальноосвітні школи-інтернати; загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей);

6) спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри.

Зазначена субвенція може спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі зазначених навчальних закладів.

Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері освіти, а також затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;

2) наповнюваність класів;

3) корегуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції, для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули. Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих

бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів.

Субвенція на підготовку робітничих кадрів розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері освіти, а також затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів професійно-технічних навчальних закладів, включаючи учнів у гірських населених пунктах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

2) корегуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції, для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули.

Субвенція на підготовку робітничих кадрів спрямовується на оплату поточних видатків професійно-технічних навчальних закладів. Зазначена субвенція може спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі професійно-технічних навчальних закладів.

Залишки коштів за субвенцією на підготовку робітничих кадрів на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів.

Медична субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) корегуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;

3) особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції, для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули.

Залишки коштів за медичною субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції, у тому числі на оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я.

Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру використовується для реалізації державних програм і комплексних заходів у сфері охорони здоров'я за напрямками, визначеними Кабінетом Міністрів України.

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги зазначеної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів.

Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

- 1) кількість хворих;
- 2) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Залишки коштів за зазначеною субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.

Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків.

Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та

надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

Надання *субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів)* ґрунтується на таких основних принципах:

1) принцип об'єктивності та відкритості – отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами;

2) принцип єдності – розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей у рівні життя населення різних регіонів країни;

3) принцип збалансованого розвитку – надання державної підтримки територіям з урахуванням їх потенціалу;

4) принцип цільового використання коштів – субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогностичних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

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) направленості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкції об'єктів зі ступенем будівельної готовності понад 70 %);

3) фінансової забезпеченості інвестиційних програм (проектів), строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження;

4) рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території;

5) участі бюджету – отримувача субвенції:

• для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – не менш як 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 менш як 3 % від обсягу такої субвенції;

- для бюджету міста Києва – не менш як 5 % від обсягу такої субвенції;

б) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного і соціального розвитку відповідної території (основними з них є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників).

Трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам. У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам:

- 1) базова дотація;
- 2) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- 3) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- 4) субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);
- 5) освітня субвенція;
- 6) субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- 7) медична субвенція;
- 8) субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру;
- 9) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- 10) субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %);
- 11) інші додаткові дотації та інші субвенції.

Порядок та умови надання субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам, яка вперше визначена законом про Державний бюджет України, затверджується Кабінетом Міністрів України не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності (ст. 97 БК).

Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

- 1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- 2) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
- 3) дотації та інші субвенції.

Умови надання субвенцій, зазначених у цій частині статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено Бюджетним кодексом (ст. 101 БК).

Надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з Державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

Контрольні питання

1. *Що таке міжбюджетні відносини?*
2. *Що таке міжбюджетні трансферти?*
3. *Якою є мета регулювання міжбюджетних відносин?*
4. *Які існують критерії розмежування видатків між місцевими бюджетами?*
5. *Які види міжбюджетних трансфертів існують і яке вони мають призначення?*

Розділ 10

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

- 10.1. Сутність та завдання бюджетного контролю.
- 10.2. Види, форми та методи бюджетного контролю.
- 10.3. Правове регулювання повноважень суб'єктів бюджетного контролю.
- 10.4. Поняття та види порушень бюджетного законодавства.
- 10.5. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

10.1. Сутність та завдання бюджетного контролю

Бюджетний контроль – це багатопланове і комплексне явище, що характеризує одну з функцій державного управління економікою, механізм забезпечення законності і правопорядку в бюджетній сфері, умова для упорядкованого руху фінансових коштів у бюджетній системі, а також важливий інститут бюджетного права

Норми Бюджетного кодексу України (далі – БК) вимагають наполегливої роботи держави в особі органів законодавчої влади, органів виконавчої влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування та органів фінансового контролю щодо здійснення державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства, тобто бюджетного контролю. За сучасних умов розвитку суспільних (фінансових) відносин постійно розвиваються бюджетно-правові відносини, складовою частиною яких є контрольні відносини.

Бюджетний контроль – це різновид фінансового контролю, необхідність розвитку і впровадження якого зумовлена наступним:

- постійним зростанням питомої ваги бюджетної системи як засобу формування, розподілу та споживання суспільного багатства у складі фінансової системи держави;
- прийняттям Бюджетного кодексу України, що внесло необхідні, актуальні зміни до правового регулювання бюджетної діяльності і сприяло роботі над розробкою нових законів із фінансового контролю, контролю за дотриманням бюджетного законодавства,
- трансформацією поняття «бюджет» відповідно до реалій державної діяльності, його багатогранністю та багатфункціональністю;
- реформою бюджетної системи України, що є наслідком прийняття нового бюджетного законодавства;

- регенерацією повноважень суб'єктів бюджетних правовідносин та розширенням самостійності відповідних осіб у складанні, прийнятті, виконанні місцевих бюджетів, звітності, контролі та відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

- введенням до правового поля нових понять, таких як «порушення бюджетного законодавства», та розгляду особливостей притягання до цивільної, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та фінансової відповідальності за ці порушення тощо.

Ці чинники розширюють правові відносини у бюджетній діяльності і окреслюють межі визначення структурних бюджетних категорій, однією з яких є бюджетний контроль.

При визначенні сутності бюджетного контролю необхідно враховувати різні аспекти трактування поняття контролю: з одного боку – це спеціально спрямована діяльність визначених контролюючих суб'єктів, а з іншого – елемент управління з боку держави та уповноважених учасників бюджетного процесу, тобто елемент бюджетної діяльності.

Бюджетний контроль – це самостійний різновид фінансового контролю, який здійснюється у регламентованій нормами права бюджетній сфері і спрямований на забезпечення достовірності, раціональності та законності діяльності учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів та звітування про їх виконання.

Чинне бюджетне законодавство визначає мету бюджетного контролю як дотримання законності на кожній стадії бюджетного процесу та запобігання виникненню і припинення бюджетних правопорушень. Це обумовлює об'єкт, предмет, суб'єктів контролю, їхні повноваження і конкретні завдання при реалізації бюджетного процесу. Завдання бюджетного контролю деталізуються за стадіями здійснення бюджетного процесу, ланками бюджетної системи та функціями учасників бюджетного процесу, а зміст залежить від методів, тобто способів його здійснення. Разом ці елементи бюджетного контролю надають змогу плідно організувати діяльність визначених суб'єктів в окремій сфері фінансових відносин – бюджетній.

Головне завдання бюджетного контролю – це забезпечення виконання бюджетного закону, рішень про місцеві бюджети шляхом встановлених заходів, тобто ревізій, перевірок, оцінки, аналізу, звітності.

Об'єктом бюджетного контролю є діяльність (або бездіяльність) учасників бюджетного процесу з приводу складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання та звітування про бюджети, що складають бюджетну систему України та інші нормативно-правові та розпорядчі акти про бюджет, які застосовуються в бюджетному процесі та складають бюджетне законодавство.

Предметом бюджетного контролю є бюджетні кошти, які визначені бюджетним законодавством, тобто законом «Про Державний бюджет України», рішенням про місцеві бюджети та іншими нормативно-правовими актами.

Суб'єктами бюджетного контролю є учасники бюджетного процесу, які уповноважені на здійснення бюджетного контролю, тобто контролюючі суб'єкти та підконтрольні суб'єкти, тобто учасники бюджетного процесу, за діями яких здійснюється контроль.

У разі порушення суб'єктами бюджетного процесу своїх обов'язків, недотримання бюджетного законодавства органи бюджетного контролю застосовують засоби примусу. *Примус в бюджетному процесі* – це система заходів, які використовуються уповноваженими органами відносно учасників бюджетної діяльності, що порушили свої обов'язки у бюджетному процесі і притягаються до відповідальності.

10.2. Види, форми та методи бюджетного контролю

В юридичній науці прийнято класифікувати контрольну діяльність за видами, що дозволяє виділити специфіку різних видів контролю, порівняти їх і точно окреслити сферу дії кожного виду контролю, щоб уникнути дублювання тих самих сфер контролю, об'єктів контролю однаковими видами контролю.

Розрізнення видів контролю відбувається на підставі класифікації. Будь-яка класифікація здійснюється шляхом виділення ознаки або підстави, або сукупності ознак чи підстав, тобто – критерію. Класифікація (лат. -classis – розряд, і facere – поділ) – це особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу понять, що являє собою деяку сукупність ділень (поділ деякого класу на види, поділ цих видів тощо)⁹⁸.

⁹⁸ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1986. – С. 200.

Можна виділити декілька критеріїв щодо класифікації контролю. ***В адміністративному праві найчастіше пропонуються такі класифікації:***⁹⁹

а) *залежно від суб'єкта*, що здійснює контроль в системі державного управління, виділяють такі види контролю: 1) парламентський; 2) президентський; 3) урядовий; 4) контроль з боку державних органів виконавчої влади; 5) контроль з боку місцевих органів виконавчої влади; 6) контроль з боку органів судової влади; 7) контроль з боку органів місцевого самоврядування; 8) громадський контроль;

б) *залежно від приналежності суб'єкта, що здійснює контроль, до державних або громадських структур* виділяють: 1) державний контроль; 2) громадський контроль;

в) *залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта* виділяють: 1) загальний контроль; 2) відомчий; 3) надвідомчий;

г) *залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль*, виділяють: 1) попереджувальний; 2) поточний (або оперативний); 3) наступний (або підсумковий) контроль;

г) *залежно від спрямованості контролю* виділяють: 1) зовнішній контроль; 2) внутрішній контроль;

д) *залежно від призначення контролю* виділяють: 1) загальний контроль, що охоплює всі напрямки об'єкта контролю; 2) цільовий контроль окремого напрямку роботи об'єкта контролю.

У фінансовому та бюджетному праві існує майже одностайна думка щодо поділу фінансового та бюджетного контролю *за часом здійснення* на:

- 1) попередній;
- 2) поточний;
- 3) наступний контроль

Розрізняють наступні види бюджетного контролю *за контролюючими суб'єктами*: 1) державний; 2) недержавний або 1) загальнодержавний; 2) відомчий; 3) аудит, або 1) парламентський; 2) відомчий (адміністративний); 3) суспільний; 4) незалежний (аудиторський); 5) внутрігосподарчий; 6) суспільний. Отже, наведені класифікації розрізняються відносно видів контролю, що протистоять державному.

⁹⁹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 526.

Існують класифікації бюджетного контролю за стадіями бюджетного процесу та інші. При конкретизації видів державного бюджетного контролю доцільно звернутися до бюджетного законодавства України, де називаються особи, які від імені держави здійснюють контроль на кожній стадії бюджетного процесу, визначаються об'єкти та предмети контролю, а також необхідно враховувати, що контрольна діяльність має базуватися на певних принципах контролю (гл. 17 БК України).

Враховуючи критерії класифікації видів фінансового контролю, бюджетний контроль за суб'єктами, які мають контрольні повноваження в бюджетному процесі, поділяється на державний і недержавний, або незалежний.

У свою чергу, державний бюджетний контроль залежно від правового статусу та функцій контролюючого суб'єкта в системі органів державної влади доцільно поділити на загальний і спеціалізований:

1) загальний бюджетний контроль – це контроль контролюючих суб'єктів загальної компетенції, до яких належать – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, Міністерство фінансів України, місцеві ради, місцеві державні адміністрації та інші органи законодавчої та виконавчої влади;

2) спеціалізований бюджетний контроль – це контроль контролюючих суб'єктів спеціальної компетенції, до яких належать – Рахункова палата України, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, контрольні-ревізійні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, розпорядники бюджетних коштів та інші. Повноваження контролюючих суб'єктів спеціальної компетенції за дотриманням бюджетного законодавства – це права та обов'язки уповноважених державних органів щодо підтримання стабільності, погодженості бюджетної системи, яка забезпечує життєздатність країни.

У свою чергу, недержавний, або незалежний, контроль поділяється за цілями, завданнями та повноваженнями у бюджетному процесі контролюючих суб'єктів на: 1) контроль з боку незалежних аудиторських організацій та аудиторів (незалежний фінансовий контроль у бюджетному процесі, тобто аудит); 2) контроль з боку громадян, громадськості, суспільних організацій, профспілок, політичних партій (суспільний бюджетний контроль).

Світовий досвід організації системи державного фінансового контролю також підтверджує необхідність перебудови чинної в Україні системи державного фінансового контролю і визначає необхідність створення у бюджетному процесі організаційної структури щодо налагодження системи **зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю** на відповідній методологічній та нормативно-правовій базі.

Критерієм цих видів контролю має бути характер взаємовідносин між контролюючим і підконтрольним суб'єктом у бюджетному процесі. Відповідно до цього критерію *бюджетний контроль можна поділити на:*

- зовнішній бюджетний контроль, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли підконтрольний суб'єкт та предмет контролю не належать до сфери управління контролюючого органу;
- внутрішній бюджетний контроль, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли підконтрольний суб'єкт та предмет контролю належать до сфери управління контролюючого органу.

Найважливішими складовими елементами методологічної бази контролю є форми та методи контролю. Форма (лат. forma) – це, перш за все, зовнішній обрис, вигляд предмета, зверхній вираз якогось змісту¹⁰⁰, а метод (грец. methodos – буквального «шлях до чогось») у найзагальнішому значенні – це засіб досягнення мети¹⁰¹. Звернення до філософської сутності наведених визначень пов'язане з подальшим аналізом названих елементів контролю, оскільки в юридичній літературі домінує суттєвий різнобій щодо форм та методів фінансового та бюджетного контролю.

Ревізія, яка вважається основним методом фінансового контролю, іноді в законодавстві розглядається як форма бюджетного контролю.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 20 квітня 2006 року № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами», **ревізія місцевого бюджету** – форма контролю за виконанням функцій зі складання і виконання місцевого бюджету, яка полягає в одночасному проведенні ревізій стану дотримання вимог бюджетного законо-

¹⁰⁰ Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М., 2000. – С. 489

¹⁰¹ Там же, с. 266.

давства місцевими фінансовими органами, органами Казначейства і учасниками бюджетного процесу, що здійснюють управління коштами відповідного місцевого бюджету чи комунальним майном та/або їх використовують¹⁰².

Метод бюджетного контролю можна сформулювати як загальнонауковий метод пізнання, на підставі якого здійснюються спеціальні методичні прийоми, контрольні заходи, які встановлюються законом і за допомогою яких реалізується процес контролю.

Методи бюджетного контролю здійснюються для комплексного, органічного, взаємозалежного вивчення законності, достовірності, доцільності та ефективності господарських і фінансових операцій у бюджетному процесі, для виявлення порушень і злочинів бюджетного законодавства та їх усунення.

Закони України щодо суб'єктів загального бюджетного контролю встановлює повноваження з проведення слухань, обговорення розслідувань, а щодо спеціальних органів фінансового контролю – повноваження з проведення ревізій і перевірок відносно окремих об'єктів та предметів бюджетного контролю.

Так, Верховна Рада України, Уряд України здійснюють контроль шляхом заслуховування та обговорення проекту Закону про Державний бюджет України, звітності про його виконання; до повноважень Рахункової палати України відноситься проведення фінансових ревізій і перевірок; Державна фінансова інспекція здійснює фінансовий контроль шляхом проведення державного фінансового аудиту та інспектування.

Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України можливо визначити наступні *засоби, які використовуються при проведенні фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу і які, по суті, є методами бюджетного контролю*, а саме це: **перевірка, інспектування (ревізія), оцінка, розслідування, вивчення**. Враховуючи функції контролюючих суб'єктів, які визначені в БК України, до *методів бюджетного контролю* належать також **аналіз та звітність**. Вказані методи розглянемо як традиційні при здійсненні бюджетного контролю. Проте, враховуючи наявний досвід, можна стверд-

¹⁰² Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 90.

жувати, що, крім традиційних методів контролю, в бюджетному процесі залежно від контролюючого суб'єкта використовуються спеціальні методичні прийоми бюджетного контролю.

Відповідно до чинних нормативних актів, контроль у бюджетному процесі можна здійснювати різними спеціальними прийомами. У правовій літературі зазначається, що кожен орган контролю встановлює свою термінологію, методику, по-своєму формулює права органів фінансового контролю¹⁰³. Отже, методичні прийоми, тобто контрольні заходи, які використовуються для здійснення бюджетного контролю, можуть розглядатися як повноваження, що надані учасникам бюджетного процесу з метою його контролю.

До основних методів бюджетного контролю належать перевірка та інспектування.

Перевірка як метод бюджетного контролю – це обстеження та вивчення окремих ділянок фінансової діяльності підконтрольних суб'єктів. Наслідки перевірки оформлюються довідкою або доповідною запискою.

Інспектування як метод бюджетного контролю полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань бюджетної діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

Аналіз – це системний та пофакторний метод фінансового контролю, що проводиться за періодичною або річною звітністю, і на підставі нього визначається рівень виконання бюджету, бюджетних зобов'язань, бюджетної дисципліни. При проведенні аудиту аналіз розглядається як комплексне вивчення фінансового стану суб'єкта господарювання та ефективності управління активами з метою оцінки досягнутих результатів, що проводиться за допомогою методів фінансового аналізу за даними бухгалтерського обліку, фінансової, податкової та статистичної звітності тощо. Поряд із цим методом використовуються *методи системного аналізу, функціонально-вартісного аналізу, індексний метод та інші аналітичні прийоми процесу контролю.*

¹⁰³ Івченко О. М. Перевірки органами контролю суб'єктів підприємства. Довід захисту / О. М. Івченко. – К. : Юстиніан, 2003. – 184 с.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, у процесі аналізу щодо бюджетного контролю вирішуються такі завдання, як: прогнозування економічного і соціального розвитку держави через аналіз сукупності показників зведеного бюджету (п. 1 ст. 6); аналіз бюджетної класифікації України в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків для забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівнянності бюджетних показників (п. 1 ст. 8); головний розпорядник бюджетних коштів здійснює аналіз ефективності використання бюджетних коштів розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів (п. 4.6 ст. 22) та інші (п. 3 ст. 32; п. 2 ст. 35; ст. 36, п. 1 «в» ст. 38; п. 1 ст. 50; п. 1 ст. 75; ст. 76; п. 4 ст. 78).

Оцінку можна розглядати як аналітичну процедуру, яка передбачає порівняння фінансової інформації з іншими даними, визначення їх достовірності. Оцінка в бюджетному процесі використовується як засіб для отримання підсумкового результату ревізії, перевірки, аналізу, що має переважно економічний, статистичний характер і втілюється в показниках бюджетної діяльності на будь-якій стадії.

Таким чином, оцінка і аналіз розглядаються як спеціальні методи фінансового і бюджетного контролю, контрольні прийоми, що використовуються для проведення перевірки, інспектування (ревізій) і державного фінансового аудиту.

В юридичній літературі визначається, що **розслідування** – це особливий метод фінансового контролю. Стандарти з аудиту державних фінансів (пункт 3.5.3) відносять розслідування до процедури збору доказів, які дозволяють виявити всі факти помилок та порушення законодавства. Такий метод фінансового контролю застосовується контрольноревізійними підрозділами відповідних міністерств, іншими центральними органами виконавчої влади. Пропонується й інша назва даного методу – **службове розслідування**, під яким розуміють форму фінансового контролю за дотриманням працівниками підприємств і організацій службових обов'язків, а також нормативно-правових актів, які регулюють виробничі відносини, що проводиться спеціальними комісіями за наказом керівника у разі виявлення недостач, крадіжок, розтрат¹⁰⁴. При розслідуванні бюджетних правопорушень і злочинів збирання, комплектація, вивчення, аналіз фінансової або ін-

¹⁰⁴ Там же, с. 33.

шої інформації, тобто фінансове розслідування може ефективно використовуватись у боротьбі зі злочинністю.

Ще одним із методів бюджетного контролю є *вивчення*. У нормативно-правових актах цей контрольний захід часто поєднують із *попереднім фінансовим контролем*. Так, попереднє вивчення об'єктів та предметів перевірки проводить Рахункова палата. Відповідні запити щодо отримання інформації, яка стосується об'єкта та предмета перевірки на стадії попереднього вивчення, підписує член Рахункової палати, відповідальний за проведення перевірки.

Звітність як метод фінансового контролю використовується в бюджетному процесі на кожній стадії і як завершальний етап після завершення бюджетного року. Так, відповідно до п. 2 ст. 113 БК України, Державна фінансова інспекція повинна щомісячно надавати Верховній Раді України та Мінфіну України узагальнені результати звітів про проведення перевірок, а відповідно до п. 2 ст. 112 того ж Кодексу, Казначейство встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видів інструкцій з цих питань та здійснює контроль за їх дотриманням. Звітність у бюджетному процесі має важливе значення для інформування громадськості, відкритості, гласності бюджетної діяльності на будь-якій її стадії. Розпорядники бюджетних коштів, відповідно до єдиної методики звітності, яку встановлює Мінфін України, складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України. Державний контроль щодо звітів про бюджети визначається як окрема стадія бюджетного процесу, але це не применшує значення звітності як одного з методів бюджетного контролю.

Щодо *обстеження, інвентаризації, спостереження, експертизи, дослідження, моніторингу, нагляду, ліцензування, державної реєстрації і ідентифікації*, то на підставі аналізу сутності цих заходів, що міститься в юридичній літературі, можливо зробити висновок про те, що вони мають важливе допоміжне значення для здійснення бюджетного контролю.

Запропоновані Бюджетним кодексом України методи можуть розглядатися як додаткові спеціальні методи бюджетного контролю, оскільки юридичних наслідків під час їх проведення окремо від інспектування (ревізій) та перевірок не передбачається.

10.3. Правове регулювання повноважень суб'єктів бюджетного контролю

Теоретико-правова характеристика бюджетного контролю свідчить, що бюджетні відносини формуються внаслідок імперативного права держави в особі уповноважених органів на здійснення певних контрольних дій щодо руху бюджетних коштів. Тільки при чітко визначених юридичних правах та обов'язках учасників бюджетного процесу, які забезпечуються мірами державного примусу в правовій формі, держава сподівається на отримання запланованих доходів та їх використання відповідно до обсягів і напрямків, затверджених бюджетним законом та рішенням про місцевий бюджет. Суб'єкти бюджетного контролю, контролюючі або підконтрольні, повинні дотримуватися законодавства і виконувати відповідні обов'язки, дії в бюджетному процесі. Таким чином, одним зі шляхів визначення об'єкта бюджетного контролю є аналіз кола підконтрольних суб'єктів бюджетних правовідносин.

Однією з особливостей бюджетно-правових відносин є визначення кола суб'єктів, які відрізняються від суб'єктів інших видів фінансово-правових відносин. Це коло вужче, ніж у податкових або кредитних відносинах. Під *суб'єктами бюджетно-правових відносин* розуміють їх учасників, які виступають як сторони. До суб'єктів бюджетних правовідносин належить Україна як суверенна держава в особі Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, фінансових установ, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Уряду та інших державних органів місцевого рівня.

Суб'єкти бюджетних правовідносин конкретизуються через інститут учасників бюджетного процесу шляхом визначення однієї, але головної риси; *учасники бюджетного процесу* – це органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями (п. 1 ст. 20 БК). Оскільки відповідно до БК України (п. 2 ст. 20) бюджетними повноваженнями визнаються права та обов'язки учасників бюджетних правовідносин, то вищеназвані суб'єкти відносяться до учасників бюджетного процесу тільки в разі отримання бюджетних повноважень відповідно до щорічного бюджетного закону.

Отже, до суб'єктів бюджетних правовідносин належать юридичні особи, які беруть участь у бюджетному процесі і які наділені бюджетними повноваженнями. Не відносяться до суб'єктів бюджетних пра-

вовідносин юридичні особи не державної і не комунальної форм власності, окремі громадяни. Проте до суб'єктів бюджетного контролю вони при певних умовах можуть належати. Наприклад, недержавне підприємство, яке виграло тендер на будівництво за бюджетні кошти, буде підконтрольним суб'єктом, а його поведінка – предметом бюджетного контролю.

Таким чином *до суб'єктів бюджетного контролю* належать учасники бюджетного процесу, які в залежності від завдань і функцій виступають як контролюючі суб'єкти або як підконтрольні суб'єкти.

Контролюючі суб'єкти – це учасники бюджетного процесу, тобто органи та посадові особи, які наділені контрольними повноваженнями відповідно до чинного законодавства України.

Підконтрольні суб'єкти – це учасники бюджетного процесу і особи, за діями яких здійснюється бюджетний контроль.

Отже, об'єкт бюджетного контролю від суб'єкта бюджетного контролю відрізняється завданнями та функціями, які покладаються на учасника бюджетного процесу бюджетним законодавством. Якщо учасник бюджетного процесу реалізує контрольні повноваження, він знаходиться у статусі суб'єкта бюджетного контролю, а якщо бюджетні повноваження, то виконання цих повноважень розглядається як об'єкт бюджетного контролю.

Об'єктом бюджетного контролю є особи, між якими складаються відносини з приводу виконання чи невиконання бюджетних повноважень під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про виконання бюджетів, які діють на різних рівнях бюджетного процесу – державному та місцевому, на різних стадіях бюджетного процесу, з метою виконання своїх обов'язків щодо вимог законодавства, реалізації прав на отримання суспільних послуг тощо.

Предмет бюджетного контролю конкретизується в діях або бездіяльності підконтрольних суб'єктів щодо дотримання вимог, визначених бюджетним законодавством. Тобто на питання «що контролюють у бюджетному процесі?» можна дати відповідь: виконання обов'язків щодо складання бюджетного запиту або бюджетної програми тощо. До того ж предмет контролю може мати не одне значення, а бути сукупністю різних, але однорідних властивостей і характеристик об'єктів контролю.

Суб'єкти бюджетного контролю відповідно до норм бюджетного законодавства повинні здійснювати бюджетну діяльність, і те, як вони реалізують власні повноваження, виконують обов'язки, реалізують права, дотримуються бюджетної дисципліни, і є об'єктом бюджетного контролю.

Дії та поведінка учасників бюджетного процесу можуть розглядатися як цілісне явище, тож вони є об'єктом бюджетного контролю, але його окремі відносини, сторони, властивості – це також об'єкт бюджетного контролю. У практичній контрольній діяльності предмет контролю бюджетного процесу деталізується та конкретизується у певних діях на стадіях бюджетного процесу щодо прийняття та виконання бюджетного закону, його статей, руху бюджетних коштів, рішень про місцеві бюджети, звітів про виконання бюджетів, інших нормативних та розпорядчих актів, договорів, угод, наказів, рішень, кошторисів, бюджетних асигнувань, запитів, дотацій тощо. Усі ці певні дії учасників бюджетного процесу мають спільну рису – вони визначені бюджетним законодавством або необхідні для його реалізації, для здійснення всіх стадій бюджетного процесу, що безперестанно повторюються.

Отже, контрольні відносини, які виникають на різних стадіях та рівнях бюджетного процесу щодо нормативного акта про бюджет, інших нормативно-правових та розпорядчих актів і реалізуються у певних обов'язках, – це об'єкт бюджетного контролю взагалі, який у практичній діяльності набуває відмітних властивостей. У залежності від стадій бюджетного процесу, рівнів бюджетів, завдань та функцій учасників бюджетного процесу об'єкт контролю бюджетного процесу може більш детально конкретизуватися в сукупності предметів контролю, які характеризують дії або бездіяльність щодо виконання обов'язків підконтрольними суб'єктами у бюджетному процесі, що встановлені бюджетним законодавством.

Важливо, що об'єктом та предметом бюджетного контролю є не просто особи та їх поведінка, а відповідність їх дій вимогам законності, раціональності, достовірності, тобто оцінка рівня дотримання бюджетного законодавства, заради чого і вживають контрольних заходів.

Концепція бюджетного контролю містить крім методологічних заasad організаційну структуру, яка складається з кола контролюючих суб'єктів, визначення їх правового статусу, взаємовідносин та повноважень. Визначення чіткої та цілісної організаційної структури контро-

люючих суб'єктів у бюджетному процесі має теоретичне та практичне значення і є передумовою для ефективної організації бюджетного контролю, а також для розуміння та встановлення місця і повноважень цих суб'єктів серед інших суб'єктів контролю.

Поняття *«контролюючий суб'єкт»* охоплює контролюючі органи та посадових осіб, які уповноважені здійснювати контрольну діяльність.

Окрема роль серед контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі належить *Верховній Раді України*. Згідно з нормами бюджетного кодексу України та інших нормативних актів, до повноважень Верховної Ради України, її комітетів, народних депутатів ВР України належить контроль за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 109 БК). Отже, чинне законодавство визнає необхідність проведення безпосередньо парламентського бюджетного контролю.

Президент України має право підтримувати або накладати вето на бюджетний закон, вносити пропозиції щодо його зміни, перевіряти виконання, тобто контрольні повноваження, притаманні цьому учаснику бюджетного процесу.

Спеціалізований бюджетний контроль здійснюють органи, які створені для проведення державного фінансового контролю. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, їх ефективним управлінням, трансфертними платежами чинне законодавство покладає на *Рахункову палату України* (ст. 110 БК). Згідно зі ст. 111 БК проголошується наявність контрольних повноважень за дотриманням бюджетного законодавства *Міністерства фінансів України*, але вони не деталізуються. Дещо докладніше встановлюються контрольні функції щодо відповідних бюджетів місцевих фінансових органів у нормах п. 27 ст.ст. 2, 75, 78, 80 БК України. Далі визначаються контролюючі суб'єкти та їх повноваження щодо контролю бюджетного законодавства з боку інших органів фінансового контролю: *Державної казначейської служби України* (ст. 112 БК), *Державної фінансової інспекції України* (ст. 113 БК). Отже, встановлюються суб'єкти, які традиційно уповноважені на здійснення фінансового контролю і відносно бюджетної сфери також, тобто суб'єкти спеціалізованого бюджетного контролю.

Визначення, аналіз і прогнозування надходжень під час формування проектів місцевих бюджетів здійснюються місцевими органами виконавчої влади та їх фінансовими органами, але контроль податкових

надходжень, навіть тих, які складають кошик доходів місцевих бюджетів, не належить до їх компетенції. До того ж надати право контролю податкових платежів до бюджетів місцевим фінансовим органам означас створити додатковий тягар над платниками податків. Оскільки податкові платежі складають переважну частину доходів бюджетів, а механізм їх стягнення – складову механізму виконання бюджетів, тож *податковий контроль, як і бюджетний, є різновидом фінансового контролю*. Проте бюджетний контроль відрізняється від податкового об'єктом, предметом контролю, завданнями та функціями контролюючих суб'єктів.

Контрольні повноваження надаються також органам державної влади місцевого рівня як учасникам бюджетного процесу, тобто ВР АРК та відповідним радам за адміністративно-територіальним поділом, Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам міських рад (ст.ст. 114, 115 БК). Визначені суб'єкти разом із бюджетними повноваженнями виконують обов'язки щодо контролю бюджетного законодавства і, значить, належать до контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі.

Контрольними повноваженнями БК України наділяє головних розпорядників бюджетних коштів (п. 5.4 ст. 22), розпорядників бюджетних коштів (п. 3 ст. 26) та керівників бюджетної установи (п. 2 ст. 26), тобто всіх учасників бюджетного процесу ***як суб'єктів внутрішнього бюджетного контролю***.

Інших контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі згідно з нормами гл. 17 БК України «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства» або іншими статтями законів не встановлюється. Проте вони визначаються чинними нормативно-правовими актами як органи контролю і нагляду через функціональні обов'язки, які частково пов'язані з бюджетним процесом.

В окремих, передбачених законом випадках судові органи мають право втручатися у бюджетний процес і виконують наглядові функції. Так, у Бюджетному кодексі України передбачено право звернення до суду державних органів виконавчої влади у разі оскарження рішення, прийнятого вищестоящим органом виконавчої влади відносно вимог формування відповідного бюджету нижчого рівня, або оскарження рішення про накладення стягнень за бюджетне правопорушення (ст.ст. 122, 125 БК).

До суб'єктів, які здійснюють контроль і нагляд у бюджетному процесі, належать також органи внутрішніх справ, органи прокуратури та Служби безпеки України, які відносяться до правоохоронних, разом з іншими згідно з п. 1 ст. 2 Закону України від 23 грудня 1993 року «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». Серед завдань діяльності цих органів є боротьба зі злочинністю у сфері управління та економіки. Діяльність цих органів іноді безпосередньо пов'язана з функціонуванням органів фінансового контролю, з учасниками бюджетного процесу, але на окремих стадіях бюджетного процесу, у встановлених законом випадках порушення бюджетного законодавства, як правило, наслідками контролю. Отже, відповідно до функціональних обов'язків органів державної влади, в бюджетному процесі складається коло суб'єктів загального та спеціалізованого бюджетного контролю.

Таким чином, *до контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі відповідно до їх повноважень в управлінні бюджетним процесом законодавець відносить* Верховну Раду України та її комітети, Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, Раду міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, Міністерство фінансів України, органи фінансового контролю, головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів.

За контрольними повноваженнями у бюджетному процесі контролюючих суб'єктів можна поділити на дві групи: перша – це контролюючі суб'єкти, що здійснюють загальний, як правило, попередній і наступний бюджетний контроль, а *друга* – Мінфін України та органи фінансового контролю, які мають спеціальні повноваження з контролю бюджетного процесу, тобто здійснюють спеціалізований бюджетний контроль, переважно поточний, тобто на стадії виконання бюджетів.

Контролюючі суб'єкти загальної та спеціальної компетенції до того ж мають інші функціональні обов'язки в державному управлінні, а крім того, є учасниками бюджетного процесу з відповідними бюджетними повноваженнями і функціями. Наприклад, Міністр фінансів відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України і має права приймати рішення щодо включення бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, до пропозицій проекту Державного бюджету України тільки після проведення його аналізу з

точки зору відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. Кабінет Міністрів України має не тільки організаційні повноваження щодо розробки проекту бюджетного закону, а й розглядає, схвалює проект, поданий Мінфіном України. На кожній стадії бюджетного процесу контрольна функція органів представницької та виконавчої влади здійснюється разом із бюджетними повноваженнями, що притаманне контролю як функції управління. Таким чином, реалізація бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу відбувається разом із внутрішнім контролем.

Контроль з боку рад та їх виконавчих органів, державних органів виконавчої влади, Президента, місцевих державних адміністрацій, розпорядників бюджетних коштів доповнюється контролем з боку недержавних установ, політичних партій, громадських об'єднань, профспілок, громадян тощо.

Окрему групу контролюючих суб'єктів складає *громадськість*, тобто громадські об'єднання, публічні інтереси яких реалізуються через фінансові ресурси як Державного, так і місцевих бюджетів України. Права громадян на соціальний захист, житло, життєвий рівень, охорону порядку та інші соціальні блага і послуги гарантуються Конституцією України і фінансуються через бюджетну систему. Громадські організації, суспільні утворення та фонди, політичні партії тощо мають право контролю суспільних процесів, а бюджетний процес, безумовно, належить до сфери їх інтересів. Контроль з боку не державних організацій і установ, громадян, тощо щодо дотриманості бюджетного законодавства також має публічний характер, тобто встановлюється *суспільний бюджетний контроль*. Суспільний бюджетний контроль потрібен для захисту прав і свобод громадян, перевірки матеріального задоволення соціальних послуг, економічних та культурних потреб, інших інтересів, які відносяться до конституційних прав і свобод людини і громадянина в соціально-правовій державі. Правове регулювання суспільного бюджетного контролю потребує окремого дослідження.

Таким чином, згідно з професійними повноваженнями, система контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі складається із системи державних органів влади загальнодержавного та місцевого рівнів, Президента України, органів державного фінансового контролю і недержавних суб'єктів, уповноважених від імені держави на здійснення контрольних заходів.

Контролюючі суб'єкти в бюджетному процесі складають коло осіб, контрольна діяльність яких потребує відповідного правового статусу, завдань та повноважень у бюджетній процедурі, що і надасть їхнім діям взаємоузгодженого системного характеру. Контролюючі суб'єкти у бюджетному процесі відповідно до правового статусу та функціональних обов'язків реалізують загальнодержавні та місцеві публічні інтереси і мають відповідну контрольну компетенцію. Отже, *за правовим статусом та контрольною компетенцією у бюджетному процесі контролюючі суб'єкти умовно складають декілька груп.*

До першої групи належать: ВР України, її комітети та комісії, народні депутати, які уповноважені чинним законодавством на здійснення парламентського бюджетного контролю.

До другої відноситься Президент України, який здійснює президентський бюджетний контроль.

Третю групу складає Кабінет Міністрів України, тобто на нього покладається урядовий бюджетний контроль. Згідно з бюджетним законодавством, для цієї групи більш характерним є виконання бюджетних повноважень щодо підготовки проектів бюджетів, подання їх на розгляд, виконання бюджетів, підготовки та подання на розгляд звітів про бюджети, тобто функції, які здійснюються разом з контрольними повноваженнями.

Четверту групу складають місцеві органи державної влади. ВР АРК контролює бюджет АРК, обласні ради здійснюють контроль за обласними бюджетами, районні – за районними бюджетами, міські ради – за бюджетами міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення АРК та міст обласного значення, міські ради – за бюджетами міст районного значення, ради районів у містах (якщо такі створені) – стосовно районних у містах бюджетів, а також селищні та сільські ради – стосовно власних бюджетів. Контрольні повноваження цих суб'єктів мають подібний характер і відрізняються тільки обсягом бюджетних фондів, які вони затверджують для розпорядження виконавчими органами влади.

На регіональному рівні контрольні повноваження стосовно бюджету покладаються на Раду міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні чи сільські голови забезпечують складання проектів рішень про відповідні бюджети та їх виконання.

Таким чином, відповідно до функціональних повноважень у бюджетному процесі складається *система органів загального і спеціалізованого бюджетного контролю*. У залежності від правового статусу парламентський, президентський, урядовий бюджетний контроль і бюджетний контроль державних органів місцевого рівня покладається на контролюючих суб'єктів, які належать до органів державної влади, тобто здійснюють *загальний бюджетний контроль*.

Окреме місце в бюджетному процесі належить Міністерству фінансів України як органу, що здійснює загальну організацію та управління фінансами, виконання Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету і виконує контрольні функції. Бюджетні повноваження мають органи фінансового контролю.

Казначейське обслуговування Державного бюджету України та місцевих бюджетів покладається на органи Державної казначейської служби України, які також займаються складанням, зведенням та наданням бюджетної звітності. Повноваження з формування, виконання бюджетів та подання звітності про виконання бюджетів надаються Рахунковій палаті України, Державній фінансовій інспекції, фінансовим підрозділам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відносно бюджетної діяльності на регіональному рівні контроль здійснюють структурні підрозділи органів фінансового контролю.

Особливістю правового становища та функцій державних контролюючих суб'єктів у бюджетній сфері є те, що, по-перше, вони є задіяними особами в управлінні державними фінансами, по-друге, всі вони є бюджетними установами, які утримуються за рахунок бюджетних коштів і здійснюють власні повноваження, використовуючи також бюджетні кошти, тобто в залежності від завдань контролю виступають в ролі не тільки контролюючих суб'єктів, а й підконтрольних. Отже, значення незалежного суспільного бюджетного контролю зростає.

Таким чином, з урахуванням правового статусу і професійних повноважень контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, можна визначити, що організація системи державного бюджетного контролю складається із системи органів загальної та спеціалізованої контрольної компетенції в бюджетному процесі. Концепція системи державного фінансового контролю в бюджетному процесі базується на повно-

важеннях контролюючих суб'єктів щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства і реалізується в організації зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю в державі.

10. 4. Поняття та види порушень бюджетного законодавства

Одним із важливих завдань контролю є попередження бюджетних правопорушень, виправлення помилок в бюджетному процесі і відшкодування збитків, які внаслідок правопорушень має держава, органи місцевого самоврядування і, як наслідок, населення країни. Отже, контрольна діяльність має результативний зміст тільки при наявності механізму відповідальності за бюджетні правопорушення.

Поняття бюджетного правопорушення встановлено у ст. 116 Бюджетного кодексу України.

Бюджетним правопорушенням визнається недотримання учасником бюджетного процесу встановленого законодавством порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету.

Бюджетне правопорушення, як і інші порушення законодавства, мають **такі ознаки**:

- наявність діяння (дії або бездіяльності);
- негативна соціальна значущість діяння. Для бюджетних порушень це може бути шкода державним органам, наслідком якої будуть грошові збитки державі, соціальним групам, конкретним фізичним особам;
- протиправність, що виражається в порушенні норм бюджетного права;
- винність діяння;
- юридична відповідальність як наслідок діяння, що застосовується до порушника.

Об'єктом бюджетного правопорушення є суспільні відносини, що складаються з приводу бюджетної діяльності, тобто діяльності щодо формування складу бюджетів, бюджетної системи, бюджетних повноважень, організації бюджетного процесу.

Ці відносини охороняються матеріальними та процесуальними нормами бюджетного права, і їх порушення спричиняє шкоду державі. За своєю структурою ці відносини характеризуються суб'єктом, тобто учасником бюджетної діяльності, об'єктом (предметом) відносин

(гроші) та соціальними зв'язками, які складаються між учасниками бюджетної діяльності з приводу формування, використання, розподілу бюджетних коштів. *Об'єктивна сторона бюджетного правопорушення* – це ознаки порушення та умови його скоєння, тобто будь-яке порушення вимог бюджетного законодавства.

Суб'єктом бюджетного порушення є учасники бюджетного процесу, які повинні виконувати свої обов'язки згідно із законом, але порушують зобов'язання. До них належать юридичні особи, тобто органи влади, органи контролю, бюджетні установи та фізичні особи, розпорядники бюджетних коштів, керівники державних органів влади та інші державні службовці, тобто фізичні та юридичні особи, які не виконують своїх функцій у бюджетній системі або недостатньо їх виконують і несуть юридичну відповідальність.

Суб'єктивна сторона бюджетного правопорушення – це винність у порушенні вимог законодавства.

З урахуванням загальнотеоретичних вимог юридичної науки та норм бюджетного права слід вказати на **більш точне визначення бюджетного правопорушення** – недотримання або невиконання учасниками бюджетного процесу встановлених бюджетним законодавством порядку щодо організації та формування бюджетної системи і бюджетного процесу.

Більш доцільно розглянути види бюджетних правопорушень за окремими ознаками.

Залежно від об'єкта бюджетні правопорушення поділяються на порушення щодо:

- 1) звітності;
- 2) бюджетних коштів;
- 3) **нормативно-правових актів про бюджет.**

До перших належать: несвоєчасне і неповне подання звітності про виконання бюджету, невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку і складання звітності, включення недостовірних даних до бюджетних запитів, подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджетів, порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання та інші.

До другої групи належать: нецільове використання бюджетних коштів; недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, використання службовцем бюджетних коштів у супереч їх

призначенню або в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків; невиконання вимоги до пропорційного скорочення видатків бюджетів чи пропорційного фінансування видатків бюджетів усіх рівнів, ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів; включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень із джерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України; зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету; зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів; здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та інші.

До третьої групи бюджетних правопорушень відносяться: порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань; порушення термінів прийняття нормативно-правових актів про бюджет, порушення бюджетного планування, видання нормативно-правових або розпорядчих актів у супереч встановленого законом порядку; прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій; порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями; порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів; порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів та інші.

Залежно від матеріальної шкоди та суспільної небезпеки діяння, які скоєні внаслідок бюджетного правопорушення, можливо розглядати як:

- *бюджетні правопорушення;*
- *бюджетні злочини.*

Предметом таких порушень або злочинів є бюджетні кошти, їх нецільове використання, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням.

Бюджетний злочин характеризується такими рисами:

- суб'єктом злочину є державні службовці в особі керівників та посадових осіб;
- регулюється кримінально-правовими нормами;
- здійснюється тільки в судовому порядку;
- визначається процесуальними особливостями;
- предметом злочину є кошти у великих (сума коштів у тисячу і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян) або в особливо великих розмірах (сума коштів, що в три тисячі і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян).

Податки, збори, обов'язкові платежі є складовою частиною доходів бюджетів, але вони регулюються нормами податкового права, як і відповідальність за їх несплату, і тому не належать до предмета бюджетного контролю.

Бюджетні правопорушення можливо також розглянути ***в залежності від видів юридичної відповідальності, що встановлюється за їх скоєння.*** Це правопорушення, за які встановлюється *фінансова, або адміністративна, або кримінальна, або цивільно-правова відповідальність.* Відповідальність залежить від виду бюджетного правопорушення, суб'єкта і об'єкта порушення.

Існують численні практичні приклади бюджетних порушень, але дуже мала кількість прикладів щодо притягнення до юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Такі порушення, як недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, порушення порядку прийняття рішень про місцеві бюджети органами місцевого самоврядування, несвоєчасне подання звітності, недотримання термінів розгляду проектів бюджетів та інші, трапляються нерідко, але інститут бюджетної відповідальності не працює.

На це є декілька причин, одна з яких – незадовільний стан правових підстав бюджетного контролю та відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

10.5. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства

В умовах децентралізації бюджетної системи, розвитку міжбюджетних відносин і суттєвого впливу політичних чинників на бюджетний процес суттєво підвищується рівень вимог до процедури розгляду бюджетних порушень і злочинів та до забезпечення державного бюджетного контролю інструментами їх попередження і покарання. Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, який встановлюється нормами Бюджетного кодексу України, може працювати в межах надання контролюючим суб'єктам відповідних прав і обов'язків та організації таких умов контрольної діяльності, в яких кожен учасник бюджетного процесу дотримується вимог законодавства на кожній стадії бюджетного процесу.

Відповідно до ст. 117 Бюджетного кодексу України встановлюються **види заходів** впливу за порушення бюджетного законодавства:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства – застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення мають бути усунені у строк до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами;

3) призупинення бюджетних асигнувань – передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики;

4) зменшення бюджетних асигнувань – передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України

(рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів – передбачає стягнення органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, коштів із місцевих бюджетів до Державного бюджету, в тому числі і за рахунок зменшення обсягу трансфертів (дотації вирівнювання) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України.

Відповідно до визначених заходів впливу за порушення бюджетного законодавства їх можливо *характеризувати за наступними ознаками:*

- регулюються нормами фінансового, бюджетного, адміністративно-процесуального, цивільного та кримінального права;

- застосовуються до юридичних та посадових осіб, керівників державних органів;

- використовуються для забезпечення працездатності та утримання кожної державної організаційної структури, бюджетних споживачів: юридичних та фізичних осіб;

- передбачають застосування фінансових санкцій, заходів адміністративного, кримінального покарання;

- передбачають досудове застосування заходів примусу в бюджетному процесі;

- це комплексні заходи щодо законності реалізації стадій бюджетного процесу та недопущення порушень; сполучення фінансових санкцій та адміністративних заходів (наприклад, призупинення бюджетних асигнувань та дії рішення про бюджет);

- спрощений процесуальний характер застосування.

Застосування *засобів примусу* в бюджетній сфері та їх характеристика дозволяють віднести їх до засобів фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Реалізація **фінансово-правової відповідальності** у бюджетному процесі здійснюється попереджувальними засобами, припиненням, поновленням процесу, а також застосуванням фінансових санкцій. По-

переджувальні засоби пов'язані з діяльністю учасників бюджетного процесу на стадії підготовки, розгляду, затвердження проектів бюджетів. Рішення про виконання повноважень, використання коштів можуть прийматися спільно на засіданнях відповідних органів влади або узгоджуватися. Органи, які контролюють бюджетний процес, самі зацікавлені в його найбільш оптимальній організації.

Засоби припинення використовуються як покарання при порушеннях бюджетного законодавства або при надзвичайних обставинах, пов'язаних з економічною, політичною ситуацією в країні.

Засоби поновлення процесу пов'язані з необхідністю щорічного прийняття бюджетів, з відновленням бюджетних асигнувань при зупиненні, покаранні або інших обставинах. Тобто реалізація примусу забезпечує організацію бюджетного процесу, а його порушення є підставою для притягнення до відповідальності.

Фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства встановлюється у вигляді **фінансових санкцій**:

- призупинення бюджетних асигнувань;
- зупинення операцій з бюджетними коштами;
- зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів;
- повернення субвенцій;
- призупинення дії рішень про бюджети;
- інших фінансових санкцій (пеня, штрафи та інші стягнення).

Ці фінансові санкції встановлюються нормами Бюджетного кодексу за означені види бюджетних правопорушень. Так, ст. 117 БК надає право **призупинення бюджетних асигнувань** широкому колу контролюючих органів відносно органів державної влади та органів місцевого самоврядування *за такі порушення*:

- 1) несвоєчасне і неповне подання звітності про виконання бюджету;
- 2) невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;
- 3) подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджетів;
- 4) порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;
- 5) нецільове використання бюджетних коштів.

Призупинення операцій з бюджетними коштами застосовується до розпорядників бюджетних коштів та одержувачів у разі вчинення ними бюджетних правопорушень. Ця санкція може використовуватися до 30 діб, якщо інше не передбачено законом, але законодавець не уточнює види бюджетних правопорушень у даному випадку.

Зменшення бюджетних асигнувань та повернення субвенцій використовується як засіб покарання при нецільовому використанні бюджетних коштів, і при цьому притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної відповідальності залежно від розміру коштів посадові особи, винні у цьому діянні.

Фінансово-правова відповідальність за бюджетні порушення – це покарання уповноваженим органом учасника бюджетної діяльності за скоєне правопорушення у порядку, встановленому бюджетно-правовими нормами. Фінансово-правова відповідальність виступає у вищевказаних заходах, а також інших фінансових санкціях (штрафах, пені, примусових стягненнях), які застосовуються на підставі фінансового законодавства.

Особливістю фінансових санкцій є те, що вони застосовуються як окреме покарання у вигляді бюджетних санкцій і як доповнення до статей інших галузей права, що визначають покарання за бюджетний злочин.

До *особливостей фінансових санкцій* за порушення бюджетного законодавства належить те, що внаслідок їх застосування держава отримує додаткові надходження. Фінансові санкції застосовуються до юридичних та фізичних осіб і мають різні види.

У Бюджетному кодексі передбачено декілька видів заходів щодо порушників бюджетного законодавства, які можливо віднести до фінансових санкцій, і деякі з них мають нетрадиційний характер, наприклад, **призупинення дії рішення про бюджет**. Право призупинення надається державним органам влади і встановлює моральні і матеріальні збитки до порушника, що характерно для фінансових санкцій. Призупинення дії рішення про бюджет на місяць встановлюється за порушення формування відповідного бюджету в частині державних делегованих повноважень з боку органів влади вищого рівня відносно органів влади нижчого рівня. Це дуже важлива санкція, тому що, з одного боку, вона встановлює відповідальність органів влади різного рівня за прийняття бюджетних зобов'язань, а з іншого –

припиняє фінансування бюджетів до встановлення відповідних повноважень та припинення спорів між зацікавленими суб'єктами.

Фінансово-правова відповідальність може використовуватися як засіб припинення бюджетних спорів, які на практиці часто трапляються між суб'єктами бюджетної діяльності. До того ж застосування фінансових санкцій відшкодовує заподіяну правопорушником матеріальну шкоду і є додатковим джерелом надходжень до бюджетів.

Проблемним у застосуванні фінансових санкцій за порушення бюджетного законодавства є те, що вони передбачаються численними нормативними актами, причому в основному підзаконними, а підстави їх накладення, обрахування та оскарження не кодифіковані. Поняття економічного делікту, економічного правопорушення або проступку не розроблено. В нормативно-правових актах зазначаються лише численні ознаки правопорушень. Важливим є також те, що у чинному Бюджетному кодексі України фінансово-правова відповідальність не визначена, але самі фінансові санкції використовуються як засіб покарання за бюджетні порушення.

Процедура накладення фінансових санкцій та адміністративних стягнень за бюджетні правопорушення передбачена у ст. 118 БК України. Так, санкції або стягнення накладаються за рішенням, що їх приймає уповноважена контролююча особа на підставі протоколу про бюджетне правопорушення або акта ревізії та доданих до нього документів. *До осіб, які мають право на накладення фінансових санкцій, належать:* Міністерство фінансів України, керівник органу Державної казначейської служби України, керівник органу Державної фіскальної служби України, Міністр фінансів АР Крим, керівник місцевого фінансового органу, голови виконавчого органу міської влади міста районного значення, селищної та сільської ради.

Адміністративна відповідальність також застосовується за бюджетні правопорушення, але відрізняється від фінансової. По-перше, тим, що адміністративна відповідальність застосовується до фізичних осіб, винних у бюджетних правопорушеннях, тобто посадових осіб, керівників, службовців. По-друге, адміністративна відповідальність реалізується через адміністративні стягнення, тобто гроші (поняття «фінансова санкція» ширше грошових стягнень). По-третє, відрізняється процедурою стягнення.

Адміністративні стягнення, згідно з Бюджетним кодексом, встановлюються до осіб, винних у порушенні операцій з бюджетними коштами, у порушенні вимог ведення бухгалтерського обліку, звітності, надання інформації про виконання бюджету та в деяких інших випадках.

Використання бюджетних коштів всупереч їхньому цільовому призначенню або недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, як це встановлено чинним бюджетним законодавством, тягне за собою адміністративне покарання згідно зі ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у вигляді штрафу від 30 до 70 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. При цьому протокол про адміністративне порушення мають право складати посадові особи органів податкової служби, органів державної контрольно-ревізійної служби, Рахункової палати згідно зі ст. 255 КУпАП України.

Таким чином, *адміністративні стягнення* – це засоби впливу, які застосовуються згідно з адміністративно-правовими нормами до порушника бюджетного законодавства, характеризуються засудженням винного за його діяння і передбачають негативні наслідки для порушника. Адміністративні стягнення не мають тяжких правових наслідків, але вони завдають матеріальну шкоду порушнику.

Кримінальна відповідальність встановлюється за бюджетні злочини і передбачена Бюджетним кодексом відносно посадових осіб, які витратили бюджетні кошти всупереч їхньому цільовому призначенню або прийняли нормативно-правові акти, розпорядження, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку.

Кримінальна відповідальність характеризується такими особливостями:

- суб'єктами злочину є посадові особи;
- регулюється нормами кримінально-процесуального права;
- здійснюється тільки у судовому порядку;
- характеризується процесуальними особливостями.

Згідно з Кримінальним кодексом України встановлюється відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему (ст. 210) та за видання нормативно-правових актів, розпоряджень, які змінюють бюджетні кошти (ст. 211). Покарання встановлюється у ви-

гляді штрафу, виправних робіт, обмеження або позбавлення волі. Ті ж самі діяння, які було вчинено повторно, або за попередньою змовою групою осіб, караються більш суворо. Так, за використання бюджетних коштів у супереч їхньому цільовому призначенню порушники караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до восьми років з позбавленням прав обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Штраф за ці злочини може складати від 100 до 400 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Дисциплінарні санкції за порушення бюджетного законодавства – це форма впливу адміністрації, установи, організації на порушника у вигляді попередження, догани, суворої догани або інших санкцій, які є в розпорядженні керівництва.

Рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення не зупиняє виконання зазначеного рішення.

Відповідальність у бюджетному процесі є його необхідною складовою частиною на кожній стадії. Розгляд матеріалів про виконання бюджетів свідчить про необхідність подальшої теоретичної розробки цих питань та постійного впровадження цих розробок у практику бюджетної діяльності. На необхідність подолання недоліків у здійсненні державного контролю за використанням бюджетних коштів та створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері спрямована діяльність органів державної влади.

Для покращення бюджетної діяльності прийнятий Указ Президента України «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері» від 25 грудня 2001 року. Згідно з цим Указом, органам державної влади та місцевим органам необхідно працювати над вдосконаленням організації контролю за бюджетним процесом шляхом запровадження нових принципів управління фінансовою системою та посиленням координації роботи фінансово-фіскальних органів.

Подальше поліпшення правотворчої діяльності у бюджетній сфері є необхідним для ефективної організації бюджетної системи і, як наслідок, для підвищення життєвого рівня людини в Україні.

Контрольні питання

1. Які риси характеризують бюджетний контроль?
2. Хто є суб'єктами бюджетного контролю?
3. Які завдання має проведення бюджетного контролю?
4. Які повноваження мають контролюючі суб'єкти в бюджетному процесі?
5. Які права мають підконтрольні суб'єкти в бюджетному процесі?
6. Які існують види бюджетних правопорушень?
7. Визначте види заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.
8. Визначте види юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.
9. Які фінансові санкції встановлюються за порушення бюджетного законодавства?

Розділ 11

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА МІСЦЕВИХ ДОХОДІВ

- 11.1. Поняття та система публічних доходів.
- 11.2. Класифікація публічних та місцевих доходів.
- 11.3. Податкові платежі як джерела доходів державного та місцевих бюджетів. Система оподаткування в Україні.
- 11.4. Неподаткові доходи держави та органів місцевого самоврядування.
- 11.5. Порядок управління, обліку та контролю публічних доходів.

11.1. Поняття та система публічних доходів

Будь-якій державі необхідні фінансові ресурси для здійснення покладених на неї функцій. При цьому існує прямиий взаємозв'язок між обсягом функцій, які виконує держава, і обсягом коштів. А саме – розширення функцій має наслідком необхідність збільшення доходів і, навпаки, для того щоб суттєво зменшити потребу держави в коштах, необхідно переглянути функції, які вона виконує.

Різноманітні доходи, які отримували державні утворення на ранніх етапах, носили, як правило, випадковий і зазвичай натуральний характер.

У стародавній Греції вважали, що особисті податки мають відбиток рабства і їх сплата є приниженням для повноправних громадян. Потреби держави задовольнялись у першу чергу від використання державного майна (земель, доріг), військових контрибуцій і данини від підкорених народів. Крім того, до державних доходів відносилось конфісковане майно та добровільні дари (літургії). Для забезпечення функцій держави використовувались різного виду трудові, військові або дорожні повинності.

Поступово повинності були замінені на обов'язкові платежі, добровільність деяких пожертвувань стала дуже умовною.

У СРСР основну частину доходу держава отримувала від соціалістичних підприємств та організацій, а обов'язкові платежі – податки складала дуже незначну частину доходів, ставилось навіть питання про скасування податків із заробітної плати.

У сучасній Україні значну частину доходів, які отримують публічні утворення, стали складати саме обов'язкові платежі – податки.

Частина національного доходу країни, яка надходить внаслідок його розподілу і перерозподілу у власність та розпорядження держави і органів місцевого самоврядування з метою створення централізованих фондів коштів для задоволення публічного інтересу, утворює **публічні доходи**.

Правову категорію «публічні доходи» складають державні та місцеві доходи, які формуються відповідно до законодавства за рахунків грошових платежів та надходжень. В Україні держава – не єдиний власник засобів виробництва, але головний, тобто серед відносин, які пов’язані з формуванням грошових фондів, провідне місце належить державним доходам. Частина національного доходу, що переходить у власність держави, складає державні доходи, якими користуються уповноважені органи державної влади. Це доходи, що формуються на рівні Державного бюджету і позабюджетних державних фондів. Доходи Державного бюджету використовуються відповідно до норм щорічного Закону про Державний бюджет та Бюджетного кодексу України (далі – БК). Доходи публічних позабюджетних фондів використовуються для фінансування видатків згідно із законодавством, що регламентує діяльність відповідних публічних позабюджетних фондів.

Власні доходи, відповідно до ст. 142 Конституції України та ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», мають територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах, а розпоряджаються ними органи місцевого самоврядування. Такі доходи мають назву *місцевих або муніципальних доходів*.

Надзвичайна важливість публічних доходів, які надходять до держави і органів місцевого самоврядування для формування бюджетів та позабюджетних централізованих фондів, викликає необхідність чіткого імперативного регулювання відносин, пов’язаних з їх визначенням, мобілізацією та розподілом.

Публічні доходи – це сукупність окремих видів грошових платежів та надходжень, що складають певну систему.

Державні доходи – це частина національного доходу країни, яка у процесі розподілу та перерозподілу надходить через різні види грошових платежів у власність і розпорядження держави з метою формування грошових фондів, необхідних для виконання загальнодержавних повноважень, соціально-економічних програм, суспільних функцій та завдань у країні.

Державні доходи у вигляді різних видів платежів зараховуються до Державного бюджету України та державних цільових позабюджетних фондів. Поняття державних доходів не тотожне поняттю бюджетних доходів, тому що останні складаються з доходів бюджетів різного рівня, головним чином Державного бюджету, що разом охоплюють велику, переважну, але тільки частину державних доходів.

Держава є головним суб'єктом, який виражає та захищає суспільні інтереси, тому вона на підставі чинного законодавства має право у безвідплатний і без еквівалентний спосіб мобілізувати фінансові ресурси у юридичних осіб усіх форм власності та організаційно-правової форми діяльності, а також у фізичних осіб, які мають доходи.

Місцеві (муніципальні) доходи – це частина національного доходу, яка необхідна для формування фінансової системи органів місцевого самоврядування та використовується для вирішення завдань місцевого значення відповідно до інтересів населення цих територій.

Місцеві доходи надходять до місцевих бюджетів, які створюються на рівні окремих територіальних громад. Законодавством заборонено створення місцевих позабюджетних фондів. Кошти, які надходять до комунальних установ, підприємств та організацій, також є власністю місцевих громад та використовуються для задоволення відповідних потреб.

До публічних фондів, які формуються за рахунок надходжень, що встановлені імперативними вимогами законодавства в Україні, **відносяться:**

- 1) Державний бюджет України;
- 2) місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст);
- 3) Пенсійний фонд України;
- 4) Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
- 5) Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;
- 6) Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України;
- 7) фонди коштів Національного банку України;
- 8) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб;

9) фонди державного оборонного замовлення, державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб, фонд матеріального резерву;

10) Аграрний фонд;

11) Фонд соціального захисту інвалідів та інші.

Конституція України закріплює право на власні доходи та їх розпорядження за відповідними державними і місцевими органами влади. Держава встановлює єдину систему платежів, що складають державні та місцеві доходи у Бюджетному кодексі України, Податковому кодексі України, Митному кодексі України, у Законі України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» та інших.

Державний та місцеві бюджети акумулюють переважно всі грошові надходження публічного характеру, що використовуються для вирішення поставлених перед державою та місцевим самоврядуванням завдань. Усі кошти, що надходять до всіх бюджетних установ та організацій, відносяться до бюджетних доходів та відповідно регламентуються в першу чергу бюджетним законодавством.

Централізовані позабюджетні фонди створюються на державному рівні відповідно до законів України з метою ефективної реалізації соціальних та економічних завдань держави. Позабюджетні фонди акумулюють кошти для забезпечення потреб держави, фінансування яких не передбачено бюджетами. Позабюджетні фонди формуються за рахунок обов'язкових платежів, добровільних платежів, доходів від господарської та фінансової діяльності, надходжень від штрафних санкцій за порушення відповідного законодавства та благодійних внесків.

Особливий статус мають доходи Національного банку України (далі – НБУ), які утворюються за рахунок викупу облігацій внутрішньої державної позики, валютних операцій, розміщення золотовалютних резервів у інших банках, продажу кредитних ресурсів уряду, надання комерційним банкам короткострокових і довгострокових кредитів та рефінансування комерційних банків. Доходи НБУ України не включаються до Державного бюджету України та використовуються відповідно до затвердженого Радою НБУ кошторису. НБУ є центральним органом виконавчої влади з особливим статусом. Національний банку України направляє частину прибутку до державного бюджету України відповідно до щорічного Закону про бюджет.

Підприємства державної та комунальної форми власності формують децентралізовані фонди коштів, якими вони користуються та розпоряджаються, але частину доходу платежів передають у централізовані фонди для забезпечення державних функцій та діяльності органів місцевого самоврядування грошовими засобами. Держава та органи місцевого самоврядування безвідплатно та примусово отримують ці кошти у свою власність, оскільки повинні фінансувати загальнодержавні та регіональні потреби. Але доходи такі підприємства отримують під час здійснення господарської діяльності. Крім того, державним та місцевим бюджетом може бути визначений окремий порядок фінансування та кредитування таких підприємств зі спеціальних бюджетних фондів для забезпечення досягнення конкретних цілей.

Законодавець, здійснюючи правове регулювання системи платежів, ставить за мету забезпечити мобілізацію доходних джерел для формування публічних фінансових ресурсів. Держава у законодавчому порядку чітко регламентує повноваження, права і обов'язки учасників відносин, які складаються при формуванні та стягненні платежів, заходи заохочення платників і відповідальності за невиконання приписів держави.

Держава, безумовно, бажає отримати більше коштів у своє розпорядження, але вона також зацікавлена у розвитку господарської діяльності та підвищенні життєвого рівня населення, тому намагається так вплинути на розподільчі відносини, на утворення накопичення підприємств усіх форм власності і доходи населення, щоб збільшити їх прибутки і доходи, що потім приведе до можливості збільшення платежів у централізовані фонди.

Отже, держава намагається встановити такий правовий режим платежів у централізовані та децентралізовані фонди, щоб він сприяв розвитку виробництва, підйому економіки, використанню внутрішніх резервів.

Публічні доходи характеризуються наступними загальними рисами:

- мають грошову форму;
- встановлюються законодавством;
- надходять до державних та місцевих фондів коштів;
- адміністрування, контроль, розпорядження та використання здійснюється уповноваженими органами;
- усі відносини, що пов'язані з публічними доходами, чітко регламентовані законодавством;

- використовуються для задоволення публічних потреб – виконання завдань та функцій органів державної влади і місцевого самоврядування.

Таким чином, під **системою публічних доходів** можна розуміти всю сукупність видів доходів, які надходять у розпорядження державної та місцевої влади і місцевого самоврядування, мають типові ознаки і складають підставу для формування бюджетних та позабюджетних публічних фондів коштів.

Законодавство у повному обсязі з урахуванням ч. 2 ст. 19 Конституції України закріплює коло повноважень органів державної та місцевої влади, місцевого самоврядування, інших уповноважених органів стосовно їх участі в акумуляції публічних доходів до публічних фондів коштів.

До складу фінансових правовідносин у сфері справляння публічних доходів необхідно віднести:

- встановлення публічних доходів;
- визначення та нарахування суми грошових коштів, яка надійде до відповідного публічного фонду;
- сплата платежів до публічних фондів;
- контроль за сплатою та надходженням платежів до публічних фондів;
- примусове стягнення публічних доходів.

Фінансово-правові норми чітко регламентують відносини, які виникають при встановленні та введенні податкових або інших надходжень до публічних фондів, порядок визначення і сплати платежів, порядок зарахування та розподілу публічних фінансових ресурсів, а також здійснення контролю та застосування уповноваженими органами санкцій за порушення фінансового законодавства.

11.2. Класифікація публічних та місцевих доходів

Єдина система державних доходів припускає класифікацію їх за різноманітними групами, які більш яскраво характеризують їх риси. В основі класифікації можуть лежати різні підстави.

Найбільш принциповим є поділ доходів держави *залежно від порядку формування та використання*. У цьому випадку їх можна поділити на:

- *централізовані доходи*, що залишаються в розпорядженні держави, місцевого самоврядування, надходять на формування централі-

зованих грошових фондів (Державного бюджету України, місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування, кошти, що акумулюються внаслідок залучення державного та муніципального кредиту і т.д.). Централізовані державні доходи формуються, перш за все, за рахунок обов'язкових податкових платежів, які складають основу доходної частини державного та місцевих бюджетів, неподаткових надходжень і безвідплатних надходжень з інших публічних фондів або від суб'єктів господарської діяльності, громадських (благодійних) організацій та громадян;

• *децентралізовані доходи*, що надходять до державних та комунальних підприємств, установ і організацій. Такі доходи формуються і використовуються відповідно до місцевих бюджетів та кошторисів і фінансових планів підприємств. Місцеві децентралізовані доходи формуються за рахунок надходжень із централізованих фондів, інших децентралізованих фондів або від суб'єктів господарської діяльності, громадських (благодійних) організацій та громадян.

За спрямуванням та порядком формування виділяються також *бюджетні та позабюджетні доходи*.

Бюджетні доходи формуються на підставі ст. 2 Бюджетного кодексу України та направляються до відповідного бюджету згідно із щорічним законом або рішенням про бюджет, а позабюджетні доходи – на підставі іншого законодавства. Відповідно повноваженнями щодо визначення та встановлення бюджетних доходів наділена Верховна Рада України, місцеві ради, а позабюджетні доходи визначають, встановлюють та контролюють інші уповноважені органи. Доходи державних позабюджетних фондів формуються в основному за рахунок обов'язкових відрахувань, а також добровільних внесків фізичних і юридичних осіб. Характерною рисою цільових публічних фондів є чітко визначені джерела формування і напрями використання коштів. Внески до фондів є обов'язковими, але платежі надходять безпосередньо до фондів, а не до бюджету. За рахунок доходів позабюджетних фондів фінансується виконання соціальних та економічних функцій держави, утримання апарату фондів, формування і розширення їх матеріально-технічної бази.

Диференціація доходів *за джерелами утворення* дає можливість деталізувати їхній склад і визначити форми надходжень їх до централізованих та децентралізованих публічних фондів від різних видів суб'єктів:

- доходи від державних та комунальних підприємств, установ, організацій;
- доходи від суб'єктів господарювання;
- доходи від населення, що надходять у формі державних і місцевих податків, платежів у Пенсійний фонд та добровільних внесків (придбання облигацій державних та місцевих позик);
- доходи від інших централізованих та децентралізованих фондів коштів;
- доходи від іноземних держав, міжнародних установ та організацій.

Доходи до публічних фондів надходять з різних джерел, тому держава при їх залученні застосовує різні методи залежно від власників. **За методами справляння** платежі до публічних фондів визначаються двома засобами:

- методом податкових надходжень;
- методом неподаткових надходжень.

Метод податкових надходжень – це метод обов'язкового, примусового стягнення податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що встановлюються податковим законодавством. Податковими надходженнями визнаються виключно передбачені Податковим кодексом України загальнодержавні і місцеві податки та збори. Податкові платежі, незалежно від бажання, сплачують усі суб'єкти господарювання та фізичні особи. Право на встановлення, стягнення, розподіл та використання податкових платежів має виключно держава та місцеве самоврядування відповідно до Податкового кодексу України.

Неподатковий метод – це метод отримання грошових коштів через платежі, що мають не примусову правову природу. Неподаткові надходження встановлюються державою (місцевим самоврядуванням), але сплачуються за певних умов окремими суб'єктами як наслідок їхнього волевиявлення або невиконання норм права (фінансові санкції).

До неподаткових надходжень належать доходи від власності та капіталу, платні за надання адміністративних послуг, надходження від штрафів та фінансових санкцій, позики, обов'язкові та добровільні страхові внески до державних та місцевих фондів, доходи від реалізації цінних паперів, трансферти, гранти та дарунки у вартісному об'єкті та інші неподаткові надходження.

До неподаткових надходжень також відносяться доходи, які формуються внаслідок безвідплатної передачі коштів від одного бюджету

до іншого (дотації, субвенції), добровільні та благодійні внески, кредитні кошти та страхові добровільні внески.

Як правова категорія, неподаткові надходження – це встановлені нормами права платежі до відповідного бюджету та позабюджетних публічних фондів, наділені ознаками платності та які можуть мати як обов'язковий, так і добровільний характер.

Доходи можна також диференціювати з урахуванням законодавчо встановлених конкретних **умов їх збору і використання**. За цим критерієм доходи можна розрізнити:

- зворотні і безповоротні;
- відплатні і безвідплатні;
- загальні і цільові.

Як правило, обов'язкові платежі є безповоротні (податки, внески тощо), а доходи по державному кредиту (коли держава є позичальником, а населення придбаває облігації державних чи місцевих позик) – зворотні. Відплатні – такі, за які встановлюється плата (позики), та безвідплатні (податки).

Платежі до публічних фондів можуть мати загальне (наприклад, податки) або цільове призначення. За рахунок обов'язкових цільових платежів утворюються цільові бюджетні або позабюджетні фонди, які використовуються на конкретні цілі. Тому платники вносять платежі цільового призначення, наприклад, збір до Фонду соціального захисту інвалідів.

За соціально-економічними ознаками утворення доходи класифікуються за умовами їх отримання:

- від здійснення господарської діяльності;
- від здійснення зовнішньоекономічної діяльності;
- від використання природних ресурсів;
- інші.

За обсягом формування та використання доходи є:

- великих обсягів;
- середніх обсягів;
- малих обсягів.

Є загальноприйнятим поділ доходів на **обов'язкові** і **добровільні**. Добровільні доходи мають переважно приватноправову природу та є доходами від використання, продажу чи іншого оплатного відчуження майна, що перебуває в державній чи муніципальній власності, від

надання адміністративних платних послуг органами державної влади, місцевого самоврядування, бюджетними установами та організаціями. Усі обов'язкові платежі, як форма відчуження приватної власності, забезпечені можливістю примусу до сплати, і податки, і збори, і мито є публічно-правовими обов'язковими платежами: встановлюються державою і забезпечуються примусовими заходами. Але примусові заходи застосовуються тільки тоді, коли зобов'язані платники не виконують обов'язок своєчасно внести платіж, або виконують несвоєчасно, або не повністю.

Примусовість може виражатися в різних формах:

- встановлення санкцій (штрафи, пеня);
- застосування дій обмежувального характеру (заборона використання або відчуження певних активів при застосуванні податкової застави);
- позбавлення можливості використати своє право (не придбання ліцензії позбавляє права займатися якимось видом діяльності), але покарання застосовуватиметься лише тоді, коли особа буде займатися цією діяльністю без ліцензії, а відсутність її і бездіяльність до покарання не призведе;
- через кримінальне покарання, яке пов'язане з несплатою обов'язкових податкових платежів.

Кошти, які мобілізують держава та місцеве самоврядування, концентруються в бюджетах держави та місцевого рівня. Бюджет, як економічна категорія, виник набагато пізніше, ніж такі поняття, як податки або доходи держави, і основною причиною його появи була необхідність планування і контролю за загальнодержавними доходами і видатками.

Визначення доходів та видатків бюджету надано у ст. 2 Бюджетного кодексу України.

Доходи бюджету – всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). При цьому доходи не слід ототожнювати з надходженнями до бюджету, які складаються з доходів бюджету та коштів, залучених у результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування. Основна ознака саме доходів – це їх безповоротність.

Можливо визначити наступну класифікацію бюджетних доходів:

1. *За бюджетним призначенням* – виділяють доходи державного бюджету та доходи місцевих бюджетів.

2. *Доходи, які не мають цільового призначення*, – загальні та доходи спеціального фонду – цільові.

3. *Залежно від джерел формування* – внутрішні та зовнішні.

4. *Залежно від порядку формування* – податкові платежі, неподаткові обов'язкові платежі, доходи від державної власності та господарської діяльності державних підприємств, доходи від державного капіталу, гранти, добровільні безвідплатні платежі, дарунки у грошовому вигляді. Особливим видом доходів державного або місцевих бюджетів є міжбюджетні трансферти (від фр. перерозподіл), які мають характер вторинних доходів і формуються за рахунок вже отриманих бюджетних коштів.

5. *За порядком включення доходів до бюджетів* – поділяються на закріплені (власні доходи бюджету) та регулюючі (визначення розміру яких залежить від щорічного закону про бюджет).

Підставою визначення складу та обсягів публічних доходів, форм їх мобілізації до державного і місцевих бюджетів є відносини власності, рівень соціально-економічного розвитку економіки та обсяг видатків. Оскільки доходи потрібні державі та місцевому самоврядуванню виключно для здійснення покладених на них завдань і функцій, остільки для прогнозування, планування, встановлення та формування публічних доходів визначальним є необхідний обсяг видатків, що будуть направлені на їх фінансування.

11.3. Податкові платежі як джерела доходів державного та місцевих бюджетів. Система оподаткування в Україні

Для забезпечення діяльності держави та місцевого самоврядування фінансовими ресурсами необхідне налагодження постійного та регулярного надходження грошових коштів до публічних фондів. Законодавче встановлення джерел та методів надходжень грошових коштів до бюджетів і позабюджетних фондів є ключовим елементом економічної політики держави. Найбільш значна частина публічних доходів формується за рахунок обов'язкових платежів, сплата яких забезпечена примусовою силою держави.

Податкові надходження займають провідне місце серед методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки. У структурі доходів бюджетів усіх рівнів (Зведений бюджет) податкові надходження грошових коштів складають більш ніж 80 % від загальної суми доходів та формуються за рахунок обов'язкової мобілізації до бюджетів податків, зборів та обов'язкових платежів, сукупність яких утворює податкову систему.

Згідно з визначенням законодавця, наданим у п. 6.3 ст. 6 Податкового кодексу України, **податкову систему України становить сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються в установленому Податковим кодексом України або законами з питань оподаткування та митної справи порядку.**

Податковим кодексом України у ст. 8 визначено, що в Україні встановлюються загальнодержавні та місцеві податки і збори. До загальнодержавних належать податки і збори, що встановлені Податковим кодексом України і є обов'язковими до сплати на всій території України. До місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. Вичерпний перелік податкових платежів встановлено у ст. 9 та ст. 10 Податкового кодексу України.

До загальнодержавних податків належать:

- 1) податок на прибуток підприємств;
- 2) податок на доходи фізичних осіб;
- 3) податок на додану вартість;
- 4) акцизний податок;
- 5) екологічний податок;
- 6) рентна плата;
- 7) мито.

До місцевих податків та зборів відносяться:

- 1) податок на майно;
- 2) єдиний податок.
- 3) збір за місця для паркування транспортних засобів;
- 4) туристичний збір.

Установлення державних та місцевих податків і зборів, не передбачених Податковим кодексом, забороняється.

Податкові платежі впроваджуються державою виключно із застосуванням встановлених законодавством принципів, таких як: *загальність, обов'язковість, фіскальна достатність, стабільність, економічність, соціальна справедливість, єдиний підхід до встановлення податків та зборів.*

Різноманітні функції податкових платежів впливають на формування та функціонування фінансової системи держави.

Суть головної *фіскальної* функції полягає в тому, що податки є прогнозованим, постійним, регулярним та стабільним джерелом наповнення бюджетів. Фіскальна (від лат. *fiscus* – казна) функція дозволяє державі безоплатно залучати в обов'язковому примусовому порядку частину власності юридичних та фізичних осіб для використання у своїх публічних інтересах. Грошові кошти у вигляді податків сплачуються до бюджету та є основним джерелом його наповнення.

Податкові платежі є важливим інструментом, за допомогою якого держава здійснює економічний вплив на фінансово-господарську діяльність усіх суб'єктів господарювання та фізичних осіб. Таким чином реалізуються *розподільча, стимулююча та регулююча* функції податків. Фінансові ресурси перерозподіляються від платників податків до держави та місцевого самоврядування. Податки дозволяють перерозподіляти частину сукупного доходу суспільства між різними суб'єктами з метою підтримки соціальної стабільності в суспільстві. Шляхом запровадження певних податкових або пільг в оподаткуванні або зменшенні податкового тиску держава підтримує або обмежує привабливість певних видів галузей економіки. *Контрольна* функція податків передбачає кількісне відображення податкових надходжень та їх зіставлення з потребами держави у фінансових ресурсах. Завдяки контрольній функції оцінюється ефективність податкового механізму та забезпечується контроль за рухом фінансових ресурсів.

О. П. Орлюк зазначає, що *сучасна наука* під категорією «**податок**» розуміє обов'язковий, індивідуально безоплатний платіж до бюджету, що його сплачують фізичні та юридичні особи в порядку та терміни, визначені в податковому законі.

У теорії податкового права виокремлюють такі основні риси будь-якого податку:

1) податок установлюють законно обрані представники народу, тобто законно сформований представницький орган;

- 2) податок зараховується лише до бюджету (до позабюджетних фондів можуть зараховуватися не податки, а інші обов'язкові платежі);
- 3) податок обмежує право власності або інше законне володіння (господарське відання, оперативне управління) шляхом відчуження частини матеріальних благ на користь публічних утворень;
- 4) він соціально обумовлений;
- 5) беззворотний;
- 6) безоплатний;
- 7) загальнообов'язковий;
- 8) має вартісний (грошовий) характер;
- 9) базується па принципах загальності, рівності, співмірності, регулярності, рівномірності;
- 10) є платежем, що має публічний характер¹⁰⁵.

Податковий Кодекс у ст. 6 на рівні визначення поняття **податку**, яким є *обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу*, виділяє такий податковий платіж, як **збір**. Відповідно до вищевказаної норми, **збором (платою, внеском)** є *обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій*.

У науці фінансового права розділяють *зовнішню* та *внутрішню* форму податкової системи. Зовнішня форма включає особливості розподілу податків за відповідними бюджетами і надходження їх у бюджетні фонди. Внутрішня форма податкової системи охоплює відносини щодо справляння податків та зборів і фактично включає видовий список обов'язкових платежів податкового характеру¹⁰⁶.

Конституція, як основоположне джерело фінансового права, містить загальні правові засади, які визначають нормативне регулювання усіх фінансових відносин. Для встановлення постійного, регулярного, передбачуваного та збалансованого надходження грошових коштів до

¹⁰⁵ Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 373.

¹⁰⁶ Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – С. 215.

бюджетів усіх рівнів у ст. 67 Конституції України встановлено зобов'язання кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. У пункті 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України закріплено принцип виключно законодавчого встановлення Державного бюджету України, бюджетної системи України та системи оподаткування, а також податків та зборів.

Система оподаткування – це сукупність законодавчо закріплених загальнодержавних та місцевих податків і зборів до бюджетів усіх рівнів, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни, скасування, обчислення, сплати та стягнення, а також забезпечення відповідальності за вчинення правопорушень у сфері оподаткування та здійснення податкового контролю, прав і обов'язків суб'єктів оподаткування та органів, що здійснюють податковий контроль¹⁰⁷.

Поняття «система оподаткування» та «податкова системи» слід співвіднести як загальне та частину, оскільки система оподаткування містить податкову систему (сукупність податків і зборів) як свою складову.

Відносини, що пов'язані із забезпеченням надходження податкових платежів до бюджетів, комплексно регламентуються нормами бюджетного, податкового та митного законодавства. Бюджетний кодекс України визначає функції бюджетного законодавства в частині закріплення за різними ланками бюджетної системи конкретних джерел надходжень, що утворюються за рахунок податків і зборів, а також механізми зарахування цих платежів до бюджетів. Щорічними нормативно-правовими актами про бюджет (Законом України про державний бюджет України та рішеннями органів місцевого самоврядування) затверджуються планові (прогнозні) економічні показники податкових надходжень та конкретизується порядок їх розподілу.

Відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначення вичерпного переліку податків і зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенція контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення подат-

¹⁰⁷ Пришва Н. Ю. Податкове право : навч. посібник / Н. Ю. Пришва. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 33.

кового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства регулюються Податковим кодексом України. Порядок справляння та контроль митних платежів, що відносяться до податкових надходжень, встановлюються Митним кодексом України.

У ч. 2 ст. 9 Бюджетного кодексу України **податковими надходженнями** визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). При цьому визначено, що **платіж** – це виконання бюджетних, боргових, гарантійних чи податкових зобов'язань, що виникли в поточному або попередніх бюджетних періодах (ст. 1 БК).

Бюджетною класифікацією доходів бюджету, що затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11, загальнодержавні та місцеві податки і збори як джерела наповнення доходів бюджетів систематизовано в такі **групи податкових надходжень**:

- податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств);
- податки на власність (податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів, плата за землю);
- внутрішні податки на товари та послуги (податок на додану вартість, акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів);
- податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (ввізне мито, вивізне мито) та інші надходження від зовнішньоекономічної діяльності;
- окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів (рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси);
- місцеві податки і збори (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір, єдиний податок).

При тому, що Бюджетним кодексом України регламентуються деякі відносини, пов'язані зі справлянням податків та зарахуванням податкових надходжень до бюджетів, статтею 3 Податкового кодексу цей нормативно-правовий акт не включено до складу податкового законодавства. Відповідно до вказаної норми, **податкове законодавство України** складається з Конституції України; Податкового

кодексу України; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання Податкового кодексу України та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів.

Саме так законодавцем розмежовані сфери регулювання бюджетного та податкового законодавства у фінансово-правовій сфері. Бюджетний кодекс встановлює засади зарахування та розподілу податкових надходжень, а Податковий кодекс України регулює виключно відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів до моменту здійснення платежу, тобто виконання податкового обов'язку в повному обсязі.

Згідно з положенням ст. 36 Податкового кодексу України, **податковим обов'язком** визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати 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 з моменту настання обставин, з якими Податковий кодекс та закони з питань митної справи пов'язують сплату ним податку, та є безумовним і першочерговим стосовно інших неподаткових обов'язків платника податків, крім випадків, передбачених законом.

Виконанням податкового обов'язку визнається сплата в повному обсязі платником відповідних сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк.

При справлянні податків та застосуванні заходів забезпечення виконання зобов'язань платників податків важливе значення має виділення у податковому законодавстві податкового та грошового зобов'язання платників податків.

Податкове зобов'язання – це сума коштів, яку платник податків, у тому числі податковий агент, повинен сплатити до відповідного бюджету як податок або збір на підставі, в порядку та строки, визначені податковим законодавством (у тому числі сума коштів, визначена

платником податків у податковому векселі та не сплачена в установленій законом строк).

Грошове зобов'язання платника податків – включає в себе суму податкового зобов'язання та/або штрафну (фінансову) санкцію, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а також санкції за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Джерелами самостійної сплати грошових зобов'язань або погашення податкового боргу платника податків є будь-які власні кошти, у тому числі ті, що отримані від продажу товарів (робіт, послуг), майна, випуску цінних паперів, зокрема корпоративних прав, отримані як позика (кредит) та з інших джерел, з урахуванням особливостей, визначених цією статтею, а також суми надміру сплачених платежів до відповідних бюджетів. Сплата податку та збору здійснюється платником податку безпосередньо, а у випадках, передбачених податковим законодавством, – податковим агентом або представником платника податку.

Податкові правовідносини, що виникають при встановленні, визначенні, нарахуванні, сплаті податків та зборів, контролі за справлянням податків і притягненням за податкові правопорушення, характеризуються особливим суб'єктним складом. Обов'язковим учасником податкових правовідносин є зобов'язаний суб'єкт – платник податків.

З іншого боку, владними повноваженнями наділений спеціальний фінансовий орган, який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, – Державна фіскальна служба України.

Обов'язок кожного сплачувати законно встановлені податки і збори – це обов'язок публічно-правового характеру, обумовлений публічною природою державної влади. У цьому сенсі податковий обов'язок не може розглядатися з позиції приватноправового регулювання і до нього не застосовуються норми цивільного законодавства, що гарантують недоторканність права власності. Правовідносини, що визначають надходження грошових коштів від платників податків до бюджетів усіх рівнів у формі податків та зборів, є предметом регулювання податкового права, який є інститутом фінансового права.

11.4. Неподаткові доходи держави та органів місцевого самоврядування

Неподаткові публічні доходи об'єднані у досить неоднорідну групу платежів, елементи якої відмінні між собою як за правою природою, так і за особливостями правового регулювання джерела їх надходжень. Вони вирізняються за методами справляння, джерелами та суб'єктами платежів, направленістю зарахування, але їх об'єднує одна важлива спільна риса – вони не є податковими платежами. Отже, риси неподаткових публічних доходів наступні:

1. У першу чергу це особливості правового регулювання неподаткових публічних доходів, які на відміну від податкових платежів, встановлених Податковим кодексом України, *регулюються низкою законів та підзаконних актів*, що мають різну галузеву належність.

2. Крім того, відносини щодо справляння податкових доходів відрізняються від податкових *невизначеністю суб'єктного складу*. Одним із обов'язкових суб'єктів податкових правовідносин є спеціальний уповноважений фінансовий орган, який реалізує податкову політику та представляє інтереси держави в цілому. Натомість неподаткові доходи отримують органи, установи, організації, основним предметом діяльності яких є не мобілізація платежів, а інші види діяльності (наприклад, головне завдання суду – здійснення правосуддя). Платниками неподаткових платежів є невизначене коло осіб, правовий статус яких залежить від специфіки платежу.

3. Ще однією специфічною рисою неподаткових доходів є переважно *цільовий характер* спрямування платежів до відповідних бюджетних або позабюджетних фондів. Так, власні надходження бюджетних установ, державних підприємств та організацій, цільових соціальних позабюджетних фондів мають власну специфіку щодо планування таких надходжень, їх адміністрування, використання та контролю.

Залежно від фонду, до якого зараховуються неподаткові платежі, неподаткові доходи поділяють на:

- *неподаткові доходи державного та місцевого бюджетів;*
- *доходи публічних цільових позабюджетних фондів.*

Бюджетні неподаткові надходження деталізовано у Бюджетній класифікації. Ці надходження групуються за такими класифікацій-

ними ознаками: доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного і побічного продажу, інші неподаткові надходження.

Важливою складовою доходів бюджету є доходи від операцій із капіталом. Згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу України, до доходів від операцій із капіталом зараховані надходження від продажу основного капіталу (надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави, скарбів, знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі, надходження від відчуження державного або комунального майна); надходження від реалізації державних запасів товарів (надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву, надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву).

З метою ефективної реалізації соціальних завдань держави створено цільові позабюджетні фонди відповідно до законів України. Усі соціальні фонди сформовано державою або за її участю. На законодавчому рівні встановлено постійний обов'язок сплати платежів до цих фондів. Нині до соціальних фондів вноситься єдиний внесок, поняття якого наведено у п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08 липня 2010 року, відповідно до якого єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) – це консолідований страховий внесок до системи загальнообов'язкового соціального страхування. Кошти, отримані в якості внесків до соціальних позабюджетних фондів, мають виключно публічно-правовий характер, цільову спрямованість та використовуються для виконання соціальних завдань держави.

4. *Неподаткові платежі за способом справляння можуть мати обов'язковий або добровільний характер.* При справлянні неподаткових доходів державою використовуються як обов'язкові (примусові) методи мобілізації фінансових ресурсів, так і добровільні методи, які не характерні для податкових надходжень.

Деякі види доходів мають *публічно-правовий характер*, їх обов'язковість встановлена законодавством (соціальні обов'язкові платежі, штрафні санкції, грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного

середовища) або вони поступають як оплата чи компенсація вартості наданих адміністративних публічних послуг (ліцензування, сертифікація, реєстрація, атестація) на підставі волевиявлення платника. Такий обов'язок сплати, на відміну від податкового не має регулярного характеру, не загальний, одиничний, непостійний та нетривалий.

Неподаткові доходи можуть мати *приватноправовий характер* та надходити на підставі цивільних договорів (оренда, приватизація державного або комунального майна, надання платних послуг навчальними закладами). Добровільний характер мають також платежі, які надходять від платників як добровільні соціальні внески, благодійні внески або дарунки. Особливу правову природу мають доходи, які надходять як допомога від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, внаслідок конфіскації майна або реалізації безхазяйного майна, дарунки, скарби або знахідки.

5. Наступна відмінна риса полягає в тому, що неподаткові публічні доходи можуть мати *компенсаційний* або *безоплатний характер*. Переважно неподаткові платежі мають відплатний компенсаційний характер, який має місце при отриманні адміністративної послуги (судовий збір, виконавчий збір, плата за реєстрацію суб'єкта господарювання), за наявності цивільно-правових підстав (плата за навчання, орендна плата) або інших підстав, передбачених у законодавстві (добровільні пенсійні внески, доходи від розміщення облігацій). Безвідплатний характер неподаткові доходи мають при умові їх отримання як прибуток від розміщення цінних паперів, або благодійні внески, дарунки тощо.

6. *Нестабільність джерел* неподаткових надходжень не дозволяє у достатньому обсязі спрогнозувати їх розмір на відміну від податкових платежів.

Як правова категорія, **неподаткові публічні доходи** – це платежі, які мають обов'язковий або добровільний характер та отримані державою чи місцевим самоврядуванням на підставах, встановлених законодавством.

Неподаткові публічні доходи об'єднують спільні риси: вони виражені у грошовій формі, надходять у власність держави та місцевого самоврядування для задоволення публічних потреб на підставах та в порядку, передбачених законодавством.

Формування неподаткових публічних доходів – це процес встановлення, адміністрування та акумулювання неподаткових платежів без застосування інструментів та принципів фіскального тиску на підставах, встановлених законодавством. Неподаткові публічні доходи містять чималі резерви зростання, але на сьогоднішній день недостатньо регламентуються прогнозування, справляння та контроль за такими надходженнями на законодавчому рівні.

11.5. Порядок управління, обліку та контролю публічних доходів

Бюджетним кодексом України окреслені повноваження органів, що здійснюють контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) при виконання бюджетів за доходами (ст. 45 БК).

Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз надходжень бюджету. Від ступеня прогнозованості податкових надходжень, керованості процесу їх формування залежить, насамперед, ефективність бюджетної політики та її збалансованість і значимість у системі інструментів державного регулювання економіки.

Казначейство України (Державна казначейська служба України) веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного та місцевих бюджетів України.

Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету. Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету визнаються зарахованими до державного бюджету з дня зарахування на єдиний казначейський рахунок.

Уповноваженим органом виконавчої влади, який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, є Державна фіскальна служба України, що діє на підставі Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до Державного бюджету податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад координують діяльність відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету.

Законом забороняється проведення розрахунків з бюджетом у негрошовій формі, у тому числі шляхом взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій та зарахування зустрічних платіжних вимог у фінансових установах, за винятком випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Перелік податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету згідно з бюджетною класифікацією в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, а також загальні вимоги щодо обліку доходів бюджету визначаються Кабінетом Міністрів України.

Контролюючими органами у сфері справляння податкових платежів є органи доходів і зборів – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізує державну податкову, державну митну політику, забезпечує формування та реалізацію державної політики з адміністрування єдиного внеску, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску (далі – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику), його територіальні органи.

Органами стягнення щодо податків та зборів є виключно контролюючі органи, уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску у межах повноважень, а також державні виконавці у межах своїх повноважень. Стягнення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску за виконавчими написами нотаріусів не дозволяється.

Інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, у тому числі на запит правоохоронних органів України.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України річні кварталні та щорічні звіти.

Управління, облік та контроль за неподатковим надходженням бюджетів та позабюджетних цільових фондів здійснює Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України та виконавчі органи державної влади, до компетенції яких відноситься отримання неподаткових доходів.

Здійснення державного фінансового контролю за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та 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, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю – Державна фінансова інспекція України, яка діє на підставі Указу Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011 «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України».

Рахункова палата України контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, в тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України.

Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 142 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування» наділені повноваженнями щодо визначення, управління та контролю за місцевими фінансовими ресурсами, що надходять до бюджетів та підприємств, установ, організацій комунальної форми власності.

Правове регулювання координації і взаємодії державних фінансових органів та органів влади, уповноважених на отримання і контроль неподаткових платежів, на сьогоднішній день потребує удосконалення з метою підвищення ефективності управління державними та комунальними ресурсами.

Контрольні питання

- 1. Дайте визначення та характеристику публічних доходів.*
- 2. Які існують види публічних доходів?*
- 3. Як можна класифікувати публічні доходи?*
- 4. Яке значення мають податкові доходи для формування бюджетів?*
- 5. Які відносини складають систему оподаткування?*
- 6. Які риси притаманні неподатковим надходженням?*
- 7. Які органи мають повноваження контролювати наповнення публічних фондів?*

Розділ 12

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ВИДАТКІВ

- 12.1. Поняття та класифікація державних і місцевих видатків.
- 12.2. Поняття, види та принципи фінансування державних і місцевих видатків.
- 12.3. Правовий порядок кошторисно-бюджетного фінансування.
- 12.4. Правовий порядок програмно-цільового фінансування.
- 12.5. Правовий режим фінансування окремих галузей господарства.

12.1. Поняття та класифікація державних і місцевих видатків

Фінансово-правовий інститут публічних видатків сформований у сучасний час шляхом трансформації визнаного радянською фінансово-правовою наукою інституту державних видатків.

Насамперед потрібно зазначити, що публічні видатки є однією з основних фінансово-правових категорій, з урахуванням якої безпосередньо забезпечується виконання завдань держави та місцевого самоврядування.

Публічні видатки – це регламентовані нормами фінансового права суспільні відносини з розподілу та використання коштів бюджетних та позабюджетних публічних фондів з метою забезпечення реалізації завдань і функцій держави та місцевого самоврядування.

Фактично до публічних видатків відносяться кошти, виділення, розподіл та витрачання яких здійснюється на фінансування завдань і функцій держави та місцевого самоврядування з публічних фондів коштів за принципами безперервності, цільового спрямування та плановості. У деяких випадках забезпечуються принципи безповоротності та безвідплатності виплат із публічних фондів. Наприклад, фінансування органів державної та місцевої влади з бюджетів здійснюється на умовах безповоротного та безвідплатного виділення і використання коштів. Надання кредитів із публічних фондів, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету фактично зменшують розмір грошових коштів відповідних фондів в інший спосіб.

Забезпечення фінансовими ресурсами реалізації публічних інтересів здійснюється як безпосередньо державою та місцевим самоврядуванням, так і іншими суб'єктами, яким надані законодавством відповідні повноваження.

Отримувачами коштів із публічних фондів є:

- а) бюджетні установи, які є розпорядниками бюджетних асигнувань;
- б) юридичні особи (крім бюджетних установ), які є одержувачами бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, субвенцій і субсидій, бюджетних інвестицій і т.д.;
- в) державні позабюджетні фонди, які є розпорядниками коштів своїх бюджетів.

Публічні видатки – це складова частина фінансових відносин, яка полягає у безперервному цільовому використанні грошових ресурсів, що накопичуються у:

- Державному та місцевих бюджетах;
- публічних позабюджетних фондах;
- власних фондах державних та комунальних підприємств, установ і організацій з метою виконання загальнодержавних функцій, фінансування державної та комунальної соціальної і культурної сфер, державних цільових програм, а також фінансування розширення виробництва окремих державних та комунальних підприємств, установ, організацій у відповідності з чинним законодавством держави.

Публічні видатки складаються з:

- прямих видатків держави, що здійснюються через систему бюджетних та позабюджетних централізованих державних фондів;
- видатків державних та комунальних підприємств, організацій і установ.

У фінансовому праві видатки виділені в окремий інститут публічних видатків, який утворюється фінансово-правовими нормами, що регулюють суспільні відносини щодо витрачання державних та комунальних грошових ресурсів¹⁰⁸. Ці норми вводяться законами та постановами Верховної Ради України, актами місцевого самоврядування – рішеннями місцевих рад, підзаконними нормативними актами – указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, ак-

¹⁰⁸ Воронова Л. К. Финансовое право Украины : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 306 с.

актами окремих міністерств та відомств, державних місцевих адміністрацій, а також фінансово-плановими актами бюджетних підприємств, установ і організацій.

Фінансові відносини у сфері здійснення видатків із публічних фондів можуть реалізовуватися тільки як правовідносини. Вони є наслідком фактичних обставин – використання коштів на покриття витрат, потрібних для функціонування державних або муніципальних органів. Правовідносини в галузі державних або муніципальних видатків характеризуються нерівністю сторін. Органи державної влади або органи місцевого самоврядування відносини з отримувачем бюджетних коштів будують на підставі владних приписів. Органи влади всіх рівнів визначають обсяг та види видатків і контролюють їх витрачання. Юридичний механізм управління державними та місцевими видатками – це застосування приписів фінансово-правових норм, які встановлюють порядок нормування витрат держави, органів місцевого самоврядування, напрями і обсяги видатків, порядок їх фінансування, повноваження відповідних суб'єктів.

Об'єктом інституту державних видатків є мобілізовані у розпорядження держави та державних і комунальних підприємств кошти.

Суб'єктами суспільних правових відносин щодо витрачання державних та місцевих грошових ресурсів є: державні та місцеві органи влади, державні і комунальні підприємства, громадські організації та суб'єкти, яким надані відповідні повноваження законодавством і рішенням уповноваженої особи.

Як економічна категорія державні та місцеві видатки об'єднують витрати, які покриваються з централізованих та децентралізованих державних фондів коштів. Переважна більшість державних видатків фінансується з Державного бюджету – централізованого фонду коштів, що утворюється у процесі перерозподілу національного доходу, та з місцевих бюджетів. Менша частина державних витрат покривається за рахунок децентралізованих фондів коштів – коштів міністерств та відомств, підприємств, установ і організацій державної та комунальної форми власності, а також позабюджетних коштів бюджетних установ та позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування усіх рівнів.

Усі державні і місцеві видатки закріплюються у відповідних актах законодавства та планово-фінансових актах. Видатки Державного бюджету відображені у щорічному законі України про Державний

бюджет, обсяги та структура видатків місцевих бюджетів усіх рівнів затверджуються рішенням сесій відповідних місцевих рад, видатки децентралізованих фондів коштів встановлюються у фінансових планах – балансах і кошторисах підприємств, установ та організацій.

Публічні видатки характеризуються наступними *загальними рисами*:

- мають грошову форму,
- виникають на підставі норм законодавства та відповідних рішень уповноваженого органу,
- виділяються з публічних централізованих та децентралізованих публічних фондів;
- використовуються на задоволення публічного інтересу, вирішення завдань держави та місцевого самоврядування;
- мають цільовий, безперервний та плановий характер;
- визначення, облік та контроль здійснюються уповноваженими органами.

ознаками публічних та місцевих видатків відповідно до Бюджетного кодексу України є:

- спрямовуються на здійснення програм та заходів, що передбачені відповідним бюджетом або позабюджетним фондом;
- визначаються виключно на підставі нормативно-правових актів;
- мають цільовий характер використання коштів;
- мають безперервний постійний характер використання коштів;
- визначають пріоритети державної політики;
- забезпечують можливість виконання завдань та функцій держави і органів місцевого самоврядування¹⁰⁹.

Принципи, на яких базується здійснення видатків:

- 1) планування;
- 2) нормативна деталізація видатків;
- 3) безоплатність;
- 4) безповоротність;
- 5) цільове спрямування;
- 6) економне використання коштів;
- 7) ефективне використання коштів;
- 8) постійний фінансовий контроль.

¹⁰⁹ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-III // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

Єдина система публічних видатків припускає класифікацію їх за різноманітними групами, які більш яскраво характеризують їх риси. В основі класифікації можуть лежати різні підстави.

До публічних видатків держави належать:

- видатки Державного бюджету України, в тому числі і спеціального фонду;
- видатки державних цільових позабюджетних фондів коштів соціального призначення;
- видатки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; спеціальних економічних фондів, фондів та резервів Національного банку України;
- видатки фондів грошових коштів державних підприємств або підприємств установ та організацій, заснованих на державній формі власності.

До публічних видатків органів місцевого самоврядування належать:

- видатки бюджетів органів місцевого самоврядування, зокрема видатки спеціальних бюджетних фондів цільового призначення;
- видатки фондів грошових коштів комунальних підприємств та підприємств, установ та організацій, заснованих на комунальній (муніципальній) формі власності.

Види видатків:

1. За спрямованістю – направлені на фінансування:

- державного управління;
- судової влади;
- міжнародної діяльності;
- фундаментальних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу;
- національної оборони;
- правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави;
- освіти;
- охорони здоров'я;
- соціального захисту та соціального забезпечення;
- культури і мистецтва;
- інших державних програм.

2. За часом:

- постійні;
- тимчасові;
- разові.

3. За економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються видатки:

- поточні;
- капітальні;
- кредитування за вирахуванням погашення.

12.2. Поняття, види та принципи фінансування державних і місцевих видатків

Інститут державних та місцевих видатків реалізується шляхом фінансування.

Фінансування державних та місцевих видатків – це плановий, цільовий, безповоротний і безвідплатний відпуск грошових коштів, який виконується з урахуванням оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел фінансування, проводиться в міру здійснення планового використання коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій (оборона країни, управління тощо), регіональних завдань, а також для утримання соціально-культурної сфери, забезпечення соціальних гарантій та зобов'язань держави, з дотриманням режиму економії при постійному здійсненні контролю.

Фінансування здійснюється із різних джерел – бюджетів різних рівнів, позабюджетних цільових фондів, власних коштів державних та комунальних підприємств. Залежно від джерел фінансування виділяють такі його види: *бюджетне фінансування, самофінансування та державне кредитування*. *Бюджетне фінансування* – це фінансування, що проводиться за рахунок бюджетних коштів.

Самофінансування використовується для покриття видатків державних та комунальних підприємств за рахунок їхніх власних фінансових ресурсів.

Основними *суб'єктами* фінансування є державні органи, підприємства, установи та організації державної і комунальної форм власності. Останні поділяються на такі, що фінансуються з бюджету повністю або частково. Залежно від суб'єктів можна виділити дві форми проведення фінансування. При першій формі – з бюджетів покривається лише частина видатків державних та комунальних підприємств, установ і організацій. Решта, більша частина, видатків покривається за рахунок їхніх власних або кредитних коштів.

Отже, основним принципом першої форми фінансування є оптимальне поєднання використання власних, кредитних та бюджетних коштів при фінансуванні видатків. Ця форма застосовується при фінансуванні державних та комунальних підприємств, які мають економічну і фінансову самостійність, отримуючи власні прибутки, а також при фінансуванні державних програм.

При другій формі фінансування з бюджетних джерел проводиться повне покриття всіх видатків суб'єкта фінансування. Ця форма використовується при фінансуванні діяльності державних органів, обороноздатності країни, утриманні соціальної сфери, а також державних та комунальних підприємств, установ і організацій, які не мають своїх доходів.

Державні або комунальні установи та організації, видатки яких повністю фінансуються з бюджету, називаються *бюджетними*.

Діяльність бюджетних установ має свою особливість. Вони належать до невиробничої сфери і не беруть безпосередньої участі у створенні матеріальних цінностей, тобто не створюють національного доходу. Основне їх призначення полягає у задоволенні соціально-культурних потреб населення та здійсненні загальнодержавних функцій. У результаті такої діяльності бюджетні установи можуть отримувати власні доходи і витратити їх як додаткове джерело на покриття власних видатків. Але обсяги таких позабюджетних доходів є незначними порівняно з бюджетним фінансуванням, через що ці установи не можуть стати економічно та фінансово самостійними і перейти на першу форму фінансування.

Незалежно від джерел покриття видатків ***фінансування здійснюється на основі таких принципів:***

- плановості;
- безповоротності та безвідплатності фінансування;
- цільового спрямування коштів та їх ефективного використання;
- фінансування в міру виконання планів;
- оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів;
- додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за використанням коштів.

Принцип плановості. Уся фінансова діяльність держави здійснюється шляхом укладення фінансових планів. Об'єктом фінансового планування є фінансові ресурси. Видатки усіх централізованих фондів коштів обов'язково відображаються у фінансових планах. Фінансове

планування здійснюють шляхом укладання фінансових планів – індивідуальних і зведених. Індивідуальні фінансові плани охоплюють баланси доходів та видатків підприємств, кошториси бюджетних установ тощо. Зведені фінансові плани поділяються на загальнодержавні, територіальні і галузеві.

Принцип безповоротності та безвідплатності фінансування державних видатків означає виділення коштів без прямого їх повернення державі та без внесення до державних фондів коштів будь-якої платні за отримання цих коштів. Непряме (опосередковане) повернення отриманих від держави коштів полягає в матеріальному прирості основних фондів у державній та комунальній виробничій і невиробничій сферах, збільшенні прибутків державних та комунальних підприємств, підготовці кваліфікованих кадрів для суспільства тощо.

Принцип цільового спрямування фінансування державних витрат полягає у тому, що кошти плануються, відпускаються і використовуються на чітко визначені нормативними та індивідуально-плановими фінансовими актами цілі і заходи: виплата заробітної плати, поточні видатки, видатки розвитку тощо. Ефективне використання коштів має на меті одержання суспільно необхідного або бажаного результату при мінімальних витратах живої та упредметненої праці і матеріальних ресурсів. Виконання цього принципу на практиці означає удосконалення форм та методів оперативного управління виробничою і фінансовою діяльністю держави, розробку додаткових важелів та стимулів, спрямованих на скорочення витрат і непродуктивних витрат, інтенсифікацію виробництва та використання досягнень науково-технічного прогресу.

Принцип фінансування в міру виконання планів означає, що кошти виділяються не автоматично, а відповідно до фактичного виконання робіт, кількісними та якісними показниками, що зумовлюють обсяги витрат і конкретні цілі в момент виникнення реальної потреби у наданні коштів. Завдяки цьому принципу грошові ресурси можуть перебувати у постійному обігу. Виконання цього принципу чітко прослідковується при фінансуванні капіталовкладень та капітальних ремонтів, де в разі невиконання планів засвоєння коштів невикористані грошові ресурси враховуються при наданні бюджетних коштів на наступний період.

Принцип оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів полягає в тому, що під час визначення обсягу фінансування на всіх рівнях спочатку враховується наявність та мож-

ливість використання власних коштів або скорочення власних видатків, потім – можливість отримання банківських кредитів і лише при об'єктивній неможливості покриття видатків із вищезазначених джерел вирішується питання про виділення бюджетного або відомчого фінансування. Цей принцип застосовується на стадії планування, розподілу та використання держаних ресурсів при покритті поточних видатків і капіталовкладень.

Принцип додержання режиму економії застосовується на стадії фактичного використання коштів і проявляється у раціональному використанні трудових та матеріальних ресурсів, використанні новітніх ресурсозберігаючих технологій, підвищенні норм виробітку сировини та природних ресурсів тощо. Саме пошук та розвиток техніки і технології виробництва, пошук дешевих ресурсів можуть привести до економії та раціонального використання природних, матеріальних і грошових ресурсів держави.

При дефіциті бюджету та інфляції коштів додержання перелічених принципів фінансування є складною задачею, а відступ від них веде до таких тяжких наслідків, як безсистемне і нерегулярне використання державних коштів, виникнення проблеми неплатежів та зростання заборгованості держави щодо фінансування тих чи інших витрат (зарплат, пенсій, капіталовкладень тощо). Тому особливої ваги набирає **принцип здійснення постійного контролю за використанням усіх видів державних ресурсів**. Контроль дає можливість з'ясувати помилки і недоліки у фінансовій діяльності держави та вжити заходів для їх усунення. Він також дає інформацію для перспективного і поточного планування державних видатків під час визначення цільового спрямування коштів та їх оптимальних обсягів.

Згідно зі ст. 10 Бюджетного кодексу України, **видатки бюджету класифікуються за:**

1) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (*функціональна класифікація видатків*):

а) розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, АР Крим чи органів місцевого самоврядування;

б) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, АР Крим чи органів місцевого самоврядування;

2) економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (*економічна класифікація видатків*): поточні видатки, капітальні видатки та кредитування за вирахуванням погашення, склад яких визначається Міністром фінансів України;

3) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (*відомча класифікація видатків*): визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів; на її основі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів;

4) за бюджетними програмами (*програмна класифікація видатків*): застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом.

Видатки Державного бюджету України включають бюджетні призначення, встановлені законом про Державний бюджет України на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією державних програм, перелік яких визначено статтею 87 Бюджетного кодексу України.

Державний бюджет України містить пояснення всіх видатків, за винятком видатків, що пов'язані з державною таємницею (таємних видатків).

Бюджетне фінансування – це *безповоротний безвідплатний відпуск коштів з Державного та місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних функцій, функцій органів місцевого самоврядування та забезпечення функціонування бюджетних підприємств, установ та організацій.*

Бюджетне фінансування базується на загальних принципах фінансування, але має і свої **специфічні особливості**, а саме:

- кошти на покриття витрат відпускаються тільки з одного бюджету за підпорядкованістю підприємства, установи чи організації (тобто з Державного, обласного, районного, міського, сільського або селищного). Виняток становить фінансування загальнодержавних заходів: боротьба з епідеміями, епізоотіями, ліквідація втрат від катастроф та стихійного лиха тощо;

- фінансування бюджетних установ здійснюється на основі встановлених економічно і науково обґрунтованих нормативів для кожної сфери діяльності держави.

Виділення коштів з бюджету на забезпечення діяльності апарату законодавчої та виконавчої влади, управління, суду і прокуратури, обо-

роноздатності країни, на утримання соціально-культурної сфери, а також державних та комунальних підприємств, установ і організацій, які не мають своїх доходів (бюджетних установ), здійснюється шляхом кошторисно-бюджетного фінансування.

12.3. Правовий порядок кошторисно-бюджетного фінансування

Підприємства, установи, організації невиробничої сфери всі власні витрати здійснюють за рахунок бюджетних коштів, які визначаються кошторисами.

Кошторисно-бюджетне фінансування – це метод безповоротного, безвідплатного відпуску грошових коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні з бюджету, на основі фінансових планів – кошторисів витрат.

За цим методом фінансується майже вся невиробнича сфера суспільства, що базується на державній або комунальній формі власності (бюджетна сфера). Обсяг передбачуваних витрат згідно з кошторисами закріплюється в бюджетах, які приймаються на відповідних рівнях – у Державному бюджеті, бюджеті Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетах. Кошторисно-бюджетне фінансування здійснюється на основі загальних принципів бюджетного фінансування.

На кошторисно-бюджетному фінансуванні утримуються державні та комунальні:

- установи соціальної сфери;
- освітні установи – школи, середні спеціальні та вищі навчальні заклади;
- установи охорони здоров'я – лікарні та поліклініки, державні та дитячі дошкільні установи;
- установи культури – бібліотеки, будинки культури, дитячі театри, об'єкти фізичної культури;

а також:

- установи Міністерства оборони, Прикордонних військ, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України;
- органи законодавчої та виконавчої влади, суди та прокуратура.

Основним документом, що визначає витрати бюджетних установ, є кошторис.

Кошторис – це фінансово-плановий акт, який визначає обсяг, цільове направлення і щоквартальний розподіл коштів на утримання установ.

Фінансування з бюджету виконується тільки на основі затверджених кошторисів видатків.

Правове значення кошторису полягає в тому, що він визначає права та обов'язки керівника бюджетної установи щодо цільового використання бюджетних коштів, а також обов'язки фінансових органів щодо надання цих коштів та їх контролю.

За колом охоплення установ кошториси поділяються на індивідуальні, централізовані і зведені.

Централізовані кошториси складають міністерства, відомства, установи на проведення централізованих заходів.

Зведені кошториси охоплюють індивідуальні кошториси. *Індивідуальні кошториси* є індивідуальним фінансово-правовим актом, що встановлює особливості фінансування окремих установ.

При кошторисно-бюджетному фінансуванні фінансово-правові відносини виникають тільки з моменту затвердження кошторису. В цьому і полягає правове значення кошторису, який спрямований на виконання і конкретизацію фінансово-правових норм. Кошториси бюджетних установ складаються відповідно до класифікації доходів і видатків Державного та місцевих бюджетів України.

Кошторис витрат бюджетної установи складається з 4 частин:

1. Загальні відомості.
2. Виробничі показники.
3. Розрахунки за видами витрат.
4. Зведення витрат.

До загальних відомостей відносять: найменування бюджетної установи, адреса, бюджет, з якого вона фінансується, із вказівкою номерів розділу, глави параграфа за бюджетною класифікацією.

У другій частині наводяться дані паспортизації установи, на підставі яких проводяться розрахунки необхідних асигнувань: наприклад, кількість слухачів та викладачів закладу, дані про матеріально-технічну базу тощо. Третя частина кошторису містить економічні розрахунки за кожною зі статей за елементами витрат. У четвертій робиться зведення затрат за статтями з розподілом за кварталами року.

Розміри видатків за кожною статтею кошторису встановлюються шляхом використання норм та економічних нормативів. **Норми витрат** – це визначений компетентним органом розмір витрат на розрахункову одиницю.

За своїми юридичними властивостями норми поділяються на *обов'язкові* та *розрахункові*. *Обов'язкові норми* встановлюються актами вищих органів державної влади та управління і не підлягають змінам (нарахування на заробітну платню). *Розрахунковими нормами* є середні витрати на розрахункову одиницю. Вони визначаються самою бюджетною установою за погодженням із фінансовими органами.

За змістом норми поділяються на *матеріальні* та *грошові*. *Матеріальна норма* – це кількісний набір продуктів або інших матеріальних цінностей на одну розрахункову одиницю. В основі матеріальної норми лежить розмір витрат у натуральному виразі (витрати електроенергії на 1 м² площі), а в основі грошових – вартісне відбиття матеріальних норм (добовий розмір харчування на одного слухача закладу).

Грошові норми поділяються на індивідуальні, комбіновані та укрупнені. Індивідуальні норми застосовуються при складанні кошторису окремого закладу, вони встановлюють види видатків (ремонт, освітлення). До комбінованих відносять норми, що об'єднують видатки у рамках однієї статті або по декількох статтях при зведеному плануванні, а до укрупненої норми відносять усі видатки, пов'язані з фінансовим забезпеченням усієї бюджетної установи або її частини.

Нормативи – це розміри витрат, які не пов'язані з одиницями нормування (наприклад, відсотки нарахування на заробітну плату).

Поквартальний розподіл бюджетних асигнувань за кошторисами повинен відповідати поквартальному розподілу видатків відповідного бюджету. Кошторис складається усіма установами на календарний рік і затверджується керівниками вищестоящих організацій не пізніше ніж через місяць після затвердження відповідного бюджету. Одночасно з кошторисом на затвердження відповідного бюджету подається штатний розпис установи. Фінансування установ без затвердженого кошторису забороняється. Забезпечує казначейське обслуговування Державного та місцевих бюджетів Державна казначейська служба України. На основі ведення єдиного казначейського рахунку казначейство здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також контрольні функції та інші.

Асигнування, що передбачені кошторисами, надаються розпорядникам бюджетних коштів. **Розпорядниками бюджетних коштів**, згідно з Бюджетним кодексом України, виступають бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету. Найбільша відповідальність за ефективне та цільове використання коштів покладається на головних розпорядників бюджетних коштів, які розподіляють і надають кошти розпорядникам нижчих ступенів.

Фінансування по Державному бюджету України здійснюється Міністерством фінансів України шляхом надання головним розпорядникам права використання бюджетних коштів в установах банків, визначених чинним законодавством. По бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, окружних, міських (крім міст районного підпорядкування) та районних бюджетах фінансування здійснюється відповідно Міністерством фінансів АР Крим, фінансовими відділами виконкомів органів місцевого самоврядування шляхом перерахування коштів з рахунків відповідних бюджетів на поточні рахунки головних розпорядників бюджетних коштів у тих визначених законодавством установах комерційних банків, в яких відкриті бюджетні рахунки підприємств, що одержують фінансування. Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники у встановленому порядку перераховують кошти на поточні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів – на рахунки розпорядників нижчого ступеня.

По бюджетах міст районного підпорядкування, сільських та селищних бюджетах фінансування здійснюється відповідними виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування. Таким чином, у фінансуванні витрат з бюджету беруть участь усі ланки бюджетної системи України.

Кожне окреме бюджетне підприємство, організація або установа отримують асигнування лише з одного бюджету. Розподіл установ на ті, що фінансуються з Державного бюджету, і ті, що отримують асигнування з місцевих бюджетів, здійснюється залежно від їх значимості та підпорядкування. З Державного бюджету отримують фінансування національні установи; підприємства, організації та заклади, що підпорядковані безпосередньо міністерствам України, державним комітетам і відомствам. Інші бюджетні установи фінансуються головним чином із відповідних місцевих бюджетів.

Кошти на фінансування бюджетних підприємств, організацій та установ відпускаються за статтями відповідно до бюджетної класифікації. Керівники – розпорядники бюджетних коштів мають право збільшувати квартальні витрати по одній статті за рахунок відповідного скорочення витрат по інших статтях без перебільшення загальної суми квартальних асигнувань по кошторису.

Таке збільшення допускається за всіма статтями, крім видатків на заробітну плату, капітальні вкладення, харчування, стипендії, а для установ, що фінансуються з Державного бюджету, також крім витрат на придбання обладнання та інвентарю.

12.4. Правовий порядок програмно-цільового фінансування

Поряд із кошторисно-бюджетним фінансуванням в Україні застосовують програмно-цільовий метод. **Фінансування цільових програм** – це метод прогнозування видатків на пріоритетні напрями економічного та соціального розвитку, який застосовується під час розробки бюджетної політики держави на майбутній період.

Основними рисами програмно-цільового фінансування є:

- зосередження уваги на результатах;
- підвищення результативності державного та комунального сектора;
- підвищення бюджетної прозорості та заохочення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань місцевого самоврядування і бюджету.

Процес управління під час планування та виконання програми є цілісним, тому програмно-цільовий метод є не окремим документом, а невід'ємною частиною цього процесу. Обов'язок керівників та тих, хто приймає рішення, – визначати цілі та завдання, а бюджет виконує роль інструменту, що забезпечує ефективне фінансування їх досягнення і відповідну інформацію, яка є підставою для вибору найбільш раціонального витрачання коштів.

Найважливішими складовими програмно-цільового методу бюджетування є:

- бюджетні програми та підпрограми;

- стратегічне планування (стратегічні програми соціально-економічного і культурного розвитку області, міста, району, села);
- доходи та видатки: прогноз, оцінка і визначення повноважень;
- довгострокове фінансове планування, включаючи середньо- та довгострокове планування бюджету;
- планування капітальних інвестицій;
- аналіз витрат, оцінка і моніторинг програми;
- прозорість бюджетного процесу та участь громадськості у ньому.

В Україні запроваджено фінансування цільових комплексних програм. *Цільова комплексна програма* являє собою правовий акт, в якому міститься визначений за ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення визначених цілей. Такі цілі обумовлюються стратегією соціально-економічної політики держави, наявністю конкретних або суміжних соціально-економічних проблем тощо.

Цільові комплексні програми класифікують:

1) *за рівнем та складом* – міждержавні, державні, міжгалузеві, галузеві, міжрегіональні, регіональні, локальні;

2) *за характером і метою розробки:*

- соціально-економічні – спрямовані на вирішення проблем розвитку і вдосконалення способу життя, підвищення матеріального і культурного рівня населення країни, зростання масштабів та ефективності функціонування суспільного сектора;

- інституційні – спрямовані на організацію управління господарськими системами, трансформування суспільних відносин;

- регіональні – спрямовані на формування та підтримку соціально-економічних комплексів регіонів тощо;

- виробничі – націлені на інноваційні методи ведення виробництва;

- науково-технічні – спрямовані на розвиток наукових досліджень, вирішення проблем розробки і впровадження інноваційних технологій та нової техніки;

- екологічні – пов'язані зі збереженням ресурсів, реалізацією природоохоронних проєктів;

3) *за термінами виконання* – довгострокові (5-10 років), спрямовані на досягнення стратегічних цілей; середньострокові (1-5 років),

покликані розв'язати тактичні завдання; короткострокові (до року), спрямовані на досягнення оперативних цілей.

Особливістю програмно-цільового методу фінансування є більша гнучкість та можливість досягнути поставлених цілей та вирішення завдань у запланований період за рахунок бюджетного фінансування і залучення коштів від кредитів, міжнародних установ та організацій, благодійних внесків. За допомогою програмно-цільового методу фінансування встановлюється безпосередній зв'язок між виділенням коштів із бюджету та інших публічних фондів та результатами їх використання.

12.5. Правовий режим фінансування окремих галузей господарства

Конституційна норма проголошує, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (ст. 95 Конституції України). Звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет на 2006 рік» визначає, що видатки бюджету склали 137108,1 млн гривень, а доходи – 133521,7 млн гривень, тобто дефіцит склав 3776,7 млн гривень¹¹⁰.

Найбільшим важливим підрозділом кошторисно-бюджетного фінансування є соціально-культурні заходи, які, на жаль, фінансуються не в повному обсязі. До соціально-культурних видатків держави належать видатки на: соціальний захист населення і соціальне забезпечення, освіту, науку, культуру і засоби масової інформації, охорону здоров'я, фізичну культуру та спорт, заходи в галузі молодіжної політики.

Законом України «Про Державний бюджет на 2015 рік» пропонується встановити мінімальну заробітну плату на 2015 рік у місячному розмірі з 1 січня на рівні 1218 грн, з 1 грудня – 1378 грн, в погодинному розмірі з 1 січня – 7,29 грн, з 1 грудня – 8,25 грн. Також пропонується встановити прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць з 1 січня 2015 року в розмірі 1176 грн, з 1 грудня – 1330 грн.

У 2014 році мінімальна зарплата та прожитковий мінімум були заморожені на рівні початку року (1218 грн і 1176 грн відповідно). За даними Держстату, за минулий (2014 рік) інфляція в Україні становила 21,2 %.

¹¹⁰ Там же.

Кабінет Міністрів України запропонував для поліпшення платіжного балансу України ввести на рік з 1 січня 2015 року додатковий збір на всі імпортні товари в розмірі 5-10 %.

Також уряд пропонує ввести податок для власників розкішних автомобілів. Власникам автомобілів з великим об'ємом двигуна доведеться платити податок у сумі 25 тис. грн на рік. Український уряд вніс законопроект про загальне декларування. Термін разового декларування – з 1 січня по 31 жовтня 2015 року¹¹¹.

Стаття 46 Конституції України встановлює, що 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 у старості та в інших випадках, передбачених законом. 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.

Згідно з функціональною структурою видатків бюджетів України, розділ видатків на «Соціальний захист та соціальне забезпечення» (код 1000) включає:

- оплату пенсій та допомог – компенсаційні витрати у зв'язку з наданням пенсіонерам безплатного проїзду; пенсій військовослужбовцям Міністерства оборони, прикордонних військ, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки тощо;
- оплату пільг ветеранам війни і праці;
- фінансування допомоги сім'ям з дітьми;
- інші види соціальної допомоги;
- оплату видатків дитячих закладів-інтернатів та притулків для неповнолітніх, програм соціального захисту неповнолітніх;
- оплату видатків будинків-інтернатів для престарілих та інвалідів;
- фінансування молодіжних програм та інших заходів і закладів у галузі соціальної політики.

¹¹¹ Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/paran4#n4>.

Стаття 55 Конституції України встановлює, що в Україні кожен має право на освіту. При цьому повна загальна середня освіта є обов'язковою. За Конституцією, держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних, комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Відповідно до функціональної структури видатків на культуру та мистецтво, до них відносяться витрати на: мистецтво, бібліотеки, музеї, заповідники, клуби та інші культурні заклади, кінематографію, архівну справу, книговидавництво та засоби масової інформації. Кошти на фінансування підприємств організацій та закладів культури відпускаються за статтями відповідно до бюджетної класифікації. В окремий розділ бюджетної класифікації виділені видатки на «культуру і засоби масової інформації».

В основу поділу цього розділу на параграфи покладені однотипові організації сфери культури, які є об'єктами бюджетного фінансування, а саме це:

- державні архівні установи;
- школи естетичного виховання дітей;
- бібліотеки, музеї і виставки;
- палаци та будинки культури, клуби та інші заклади клубного характеру в містах, селах і селищах;
- театри, філармонії, музичні колективи і ансамблі та інші заклади мистецтва;
- телебачення та радіомовлення;
- періодична преса і видавництва;
- творчі спілки та інші культурно-освітні заклади і заходи.

Установи культури, крім коштів, які вони одержують із місцевих бюджетів або Державного бюджету на своє утримання, використовують на свої потреби спеціальні (позабюджетні) кошти, які надходять від реалізації квитків до музеїв, на виставки та різні культурні заходи.

При фінансуванні культури головними розпорядниками бюджетних коштів є міністр культури України, міністри та керівники державних комітетів і відомств України, а також АР Крим, у підпорядку-

ванні яких знаходяться підприємства, організації, заклади культури. Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є керівники відповідних закладів, підприємств та організацій.

Право кожного в Україні на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування встановлено статтею 49 Конституції України.

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Конституцією також закріплено, що медична допомога у державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безплатно, а держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

За функціональною структурою ці видатки поділяються на такі підрозділи: фінансування лікарень широкого профілю; видатки спеціалізованих медичних закладів; асигнування на поліклініки, амбулаторії, спеціалізовані поліклініки, фельдшерсько-акушерські пункти; видатки на загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки; утримання санітарно-епідеміологічної служби, закупівлю та виготовлення медичного обладнання, інструментів, протезів, іншої продукції, що використовується у медичній практиці тощо.

Фінансування діяльності державних та комунальних медичних закладів проводиться за рахунок асигнувань з Державного бюджету та місцевих бюджетів відповідно до розділу 203 бюджетної класифікації. Цей розділ передбачає фінансування:

- лікарень, поліклінік та амбулаторій;
- територіальних медичних об'єднань та фельдшерсько-акушерських пунктів;
- станцій швидкої та невідкладної допомоги, станцій переливання крові, санітарно-епідеміологічних станцій, дезінфекційних станцій;
- санаторіїв для хворих на туберкульоз;
- інших заходів по охороні здоров'я.

За рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються видатки на державне управління, в тому числі на законодавчу, виконавчу владу, Президента України, судову владу, правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави. Відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету визнача-

ються видатки на загальнодержавні функції (код 0100), на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансову та зовнішньополітичну діяльність (код 0110), на оборону (код 0200), на громадський порядок, безпеку та судову владу (код 0300).

Правоохоронна діяльність знаходиться на кошторисно-бюджетному фінансуванні, і її функціонування забезпечується видатками, які визначаються у бюджетній класифікації за напрямками:

- протипожежний захист та рятування;
- судова влада;
- державно-пенітенціарна служба та виправні заклади;
- діяльність у сфері безпеки держави;
- нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді;
- дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади.

Діяльність органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих комітетів фінансується за рахунок місцевих бюджетів, крім виконання тих функцій, які делегуються їм із загальнодержавного бюджету. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, також компенсуються державою. Бюджетні установи поряд із бюджетними коштами можуть мати і власні – позабюджетні кошти, до яких відносять: депозитні суми, суми за дорученням та спеціальні кошти.

Депозитні кошти – це кошти, що надходять у тимчасове розпорядження бюджетних установ і за певних умов належать до повернення тим, хто їх вніс, або передачі за призначенням.

Сумами за дорученням є кошти, що отримуються бюджетними установами від інших установ та організацій для виконання певних доручень. Ці кошти повинні витратитися суворо за цільовим призначенням, на яке є вказівка у дорученні. Суми за дорученням стають додатковим джерелом фінансування витрат бюджетних установ, коли доручатель прямо визначає, на яку саме діяльність установи він жертвує кошти.

Спеціальні кошти – це доходи бюджетних закладів, які отримуються від реалізації продукції, виконання робіт чи надання послуг. Для бюджетних організацій спеціальні кошти створюються тільки з

дозволу Міністерства фінансів або Кабінету Міністрів України. Бюджетні установи, що мають спеціальні кошти, включають їх до прибуткової частини єдиного кошторису. Витрачання спеціальних коштів до затвердження кошторисів забороняється.

Органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень затверджують плани і програми економічного та соціального розвитку відповідної території, місцеві екологічні програми, плани приватизації об'єктів комунальної власності. Витрати на утримання апарату органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів також встановлюються кошторисами витрат.

У Державному бюджеті на 2015 рік, як і в інших державних бюджетах, встановлюються захищені статті видатків загального фонду бюджету, тобто такі, які не підлягають змінам протягом бюджетного року. До таких статей за економічною класифікацією видатків належать:

- оплата праці працівників бюджетних установ (код 1110);
- нарахування на заробітну плату (код 1120);
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів (код 1132);
- забезпечення продуктами харчування (код 1133);
- оплата комунальних послуг та енергоносіїв (код 1160);
- виплата процентів за державним боргом (код 1200);
- трансферти населенню (код 1340);
- трансферти місцевим бюджетам (код 1320).

Також Закон визначає захищеними видатками Державного бюджету України на 2015 рік видатки на: будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, реформування та розвиток Збройних Сил України, розвідувальну діяльність, утилізацію звичайних видів боєприпасів, непридатних для подальшого зберігання та використання, забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, засобами пересування і реабілітації, підготовку кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівнів акредитації та інші.

Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Видатки розвитку відповідно до економічної класифікації видатків формуються за рахунок:

- капітальних видатків (КЕКВ 2000);
- досліджень і розробок, окремих заходів розвитку з реалізації державних (регіональних) програм (новий КЕКВ 1171);
- матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення (КЕКВ 1150);
- субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям (КЕКВ 1310), які відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування відносяться до:
 - наукових досліджень (КФКВК 0140 «Фундаментальні дослідження», КФКВК 0150 «Дослідження і розробки у сфері державного управління», КФКВК 0250 «Дослідження і розробки у сфері оборони», КФКВК 0370 «Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади», КФКВК «Дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища» та інших;
 - економічної діяльності (КФКВК 0400), зокрема: сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс, транспорт, будівництво, зв'язок тощо; житлово-комунального господарства (КФКВК 0600).

Основні напрями бюджетної політики, що розробляються щорічно, як правило, *першочерговими завданнями у соціальній сфері* визначають:

- суттєве підвищення реальної заробітної плати громадян;
- поетапне наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму;
- реформування пенсійного забезпечення громадян;
- індексація грошових доходів працівників бюджетної сфери відповідно до законодавства України;
- запровадження надання адресних пільг і субсидій населенню виключно в грошовій формі;
- забезпечення у повному обсязі фінансування державної соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам та сім'ям з дітьми, повне погашення заборгованості із соціальних виплат;
- підвищення заробітної плати працівникам бюджетної сфери та стипендій студентам тощо.

Отже, інститут державних та місцевих видатків захищає право громадян на отримання необхідних коштів, які гарантуються Конституцією України.

Контрольні питання

- 1. Що розуміється під видатками?*
- 2. Чим відрізняється правове значення категорій «видатки» і «витрати»?*
- 3. Які ознаки мають видатки?*
- 4. Які класифікації видатків існують?*
- 5. Що таке «публічні видатки»?*
- 6. На яких принципах здійснюється фінансування видатків?*
- 7. Що таке кошторис і у чому полягає його правове значення?*
- 8. У чому полягають особливості кошторисно-бюджетного фінансування?*
- 9. У чому полягають особливості програмно-цільового фінансування?*
- 10. У чому полягають особливості фінансування правоохоронних органів?*

Розділ 13

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ І ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

- 13.1. Поняття кредитування. Місце та особливості державного кредиту. Співвідношення державного кредиту із системою державних доходів.
- 13.2. Форми державного кредиту та підстави їх класифікації. Правове регулювання внутрішніх державних і місцевих позик.
- 13.3. Поняття та види державного боргу.
- 13.4. Правові засоби управління державним та муніципальним боргом.

13.1. Поняття кредитування. Місце та особливості державного кредиту. Співвідношення державного кредиту із системою державних доходів

Формування ринкової моделі економіки в Україні в умовах кризи змінює роль та місце держави в суспільному відтворенні, у загальній системі економічних, соціальних та політичних відносин. За таких обставин державний кредит є важливим інструментом фінансової політики держави, використання якого може мати як стимулюючі, так і руйнівні наслідки для розвитку економіки держави.

Теоретичним засадам функціонування та практики використання державного кредиту присвятили свої наукові праці такі зарубіжні вчені, як: А. Вавілов, А. Зіденберг, Дж. Кейнс, А. Лернер, Г. Манків, Д. Рікардо, А. Сміт, Л. Федякіна, Л. Хоффманн та інші. Серед вітчизняних вчених-економістів варто відзначити праці В. Андрущенка, В. Базилевича, О. Барановського, Т. Вахненка, А. Гальчинського, В. Геєця, В. Лагутіна, І. Луніної, І. Лютого.

Державний кредит є складовою фінансової системи держави, сутність якої реалізується через ознаки та функції.

Інститут державного кредиту є інститутом Особливої частини фінансового права, на який поширюють свою дію норми Загальної частини. Державний кредит являє собою доволі специфічну ланку державних фінансів, характеризує особливу форму фінансових відносин держави і тому виділяється в окрему ланку. Правильне і розумне застосування механізму державного кредитування, з одного боку, є засобом збільшення фінансових можливостей держави і важливим чинником прискорення соціально-економічного розвитку країни, а з другого боку, необґрунтоване його використання може спричинити

істотне зростання податкового тиску в державі, витоку капіталів, де-стабілізації економіки.

У теорії фінансового права державний *кредит розглядається у двох значеннях:*

- як економічна категорія;
- як правова категорія.

Як економічна категорія державний кредит являє собою систему відносин грошового характеру, що виникають у зв'язку із залученням державою для тимчасового використання вільних коштів юридичних і фізичних осіб на добровільних засадах.

Економічна сутність державного кредиту зводиться до того, що тимчасово вільні кошти юридичних і фізичних осіб акумулюються на умовах зворотності і платності та використовуються державою. За таких обставин держава має можливість якнайкраще задовольнити потреби суспільства, впливати на соціально-економічний розвиток.

Таким чином, державний кредит є, з економічної точки зору, однією з форм обігу позичкового капіталу і зводиться до вторинного розподілу вартості валового внутрішнього продукту.

Як правова категорія кредит – це урегульовані правовими нормами відносини з акумуляції державою тимчасово вільних коштів юридичних і фізичних осіб на принципах добровільності, терміновості і зворотності з метою покриття бюджетного дефіциту і регулювання грошового обігу¹¹².

Особливості державного кредиту:

- добровільний характер;
- основою державного кредиту є його зворотність і платність: через визначений період часу внесена сума повинна бути повернена з відсотками;
- під час запозичення засобів державою забезпеченням кредиту виступає усе майно, що перебуває у її власності, майно певної територіальної громади або визначена сума її доходу;
- на рівні центрального уряду державні позики не мають конкретного цільового характеру. Запозичення на більш низьких територіальних рівнях досить часто набувають чітко вираженої цільової спрямованості.

¹¹² Кучерявенко М. П. Фінансове право : навч. посібник / М. П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2010. – С. 286.

Бюджетним кодексом України регламентовано, що доходи Держави складаються з податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом та трансфертів.

Економічний зміст та юридична природа державного кредиту водночас передбачають надходження до державного бюджету, оскільки суми державних позик становлять його доходну частину, та разом з тим ці кошти не дають нових прибутків і повинні погашатися. Власне характерні ознаки добровільності, терміновості, платності і поворотності відмежовують кошти, акумульовані шляхом державного кредиту, від доходів держави¹¹³.

Йдеться про методи правового регулювання, характерні також для відносин у сфері державного та муніципального кредиту, особливості фінансово-правових норм, статус суб'єктів фінансових відносин, що виникають у сфері залучення коштів шляхом оформлення зовнішніх або внутрішніх позик та повернення таких коштів. Як і в будь-якій іншій сфері фінансової діяльності, у сфері державного кредиту актуальним є питання організації і проведення фінансового контролю, роль якого є визначальною у цій сфері, оскільки йдеться про необхідність обов'язкового повернення залучених коштів та сплату процентів за придбаним кредитом.

Суми державних позик – це державні кошти, оскільки держава може їх вільно використовувати і повністю ними розпоряджатися, однак за своїм фінансовим і економічним характером вони істотно відрізняються від постійних доходів, оскільки пов'язані з певними видатками, а саме:

- відшкодуванням вартості державного цінного папера;
- виплатою процентів за державними позиками тощо.

Отже, одержані державою суми державних позик згодом призводять до видатків з державного бюджету на погашення державного боргу. Як і інші сфери фінансової діяльності держави, відносини у галузі зовнішніх та внутрішніх запозичень є предметом постійного контролю з боку уповноважених фінансових органів та органів загальної компетенції.

Основною формою державних доходів, як відомо, є податки. Крім цього, засобом для погашення відсотків за користування державною

¹¹³ Рожко О. Економічна природа та значення державного кредиту в економіці України / О. Рожко // Банківська справа. – 2005. – № 4. – С. 81–82.

позикою є податкові надходження. Сьогоднішні державні позики – це завтрашні податки. Деякі платники податків є власниками державних цінних паперів. Вони одержують відсотки по цих паперах і одночасно сплачують податки, що частково ідуть на виплати державних позик¹¹⁴.

З досвіду зарубіжних країн відомо, що найкраще запозичені кошти спрямовувати до виробничої сфери. Залежно від того, які галузі народного господарства фінансуватимуться за рахунок цих коштів, визначаються терміни, на які можна їх вкладати, з тим щоб сплата процентів здійснювалася за рахунок одержаних доходів від проінвестованих галузей. Принцип цільового використання позичених коштів є виправданим на будь-якому рівні чи за будь-якої форми кредитування: банківський кредит, державне кредитування, кредити, надані міжнародними фінансово-кредитними установами тощо. Водночас використання позик на погашення заборгованості із заробітної плати, погашення раніше випущених позик тощо не вирішує проблему в глобальному розумінні, а лише збільшує незабезпечений борг. В умовах перебудови економіки слід налагоджувати, розширювати, за потреби перебудовувати національне виробництво, для того щоб створювати робочі місця, конкурентоспроможну національну продукцію, оживляти міжнародні економічні зв'язки тощо¹¹⁵.

Державний кредит як фінансова категорія виконує три функції:

- розподільчу;
- регулюючу;
- контрольну.

Через *розподільчу функцію* державного кредиту забезпечується формування централізованих грошових фондів держави або їх використання на принципах строковості, платності і повернення. Виступаючи позичальником, держава забезпечує додаткові кошти для фінансування своїх витрат. У промислово розвинутих країнах державні позики є основним джерелом фінансування бюджетного дефіциту і займають друге місце (після податків) у формуванні доходів бюджету.

¹¹⁴ Кучерявенко М. П. Фінансове право : навч. посібник / М. П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2010. – С. 286–293.

¹¹⁵ Нестеренко М. Грошова і кредитна системи / М. Нестеренко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2004. – № 4. – С. 219–220.

Регулююча функція державного кредиту полягає у тому, що, вступаючи у кредитні відносини, держава впливає на стан грошового обігу, рівень процентних ставок на ринку грошей і капіталів, на виробництво і зайнятість.

Виступаючи кредитором і гарантом, держава може позитивно впливати на виробництво і зайнятість. У промислово розвинутих країнах розповсюджена система підтримки малого бізнесу, експорту продукції або виробництва в окремих районах, де має місце економічний спад, шляхом гарантування державою погашення кредитів, наданих банками у відповідності до державних програм.

Підтримка малого бізнесу передбачає, що держава бере на себе погашення заборгованості банкам за кредитами, наданими малим підприємствам, у випадку їх банкрутства.

Контрольна функція державного кредиту органічно переплітається з контролюючою функцією фінансів. Однак вона має свої специфічні особливості, породжені особливостями даної категорії:

- тісно пов'язана з діяльністю держави і станом централізованого фонду грошових коштів;
- охоплює рух вартості у двосторонньому порядку, оскільки передбачає повернення і відшкодування отриманих коштів;
- здійснюється не тільки фінансовими структурами, але й кредитними установами.

Контроль поширюється як на залучення позикових коштів, так і на їх погашення. Особлива увага приділяється питанню цільового використання коштів, строків їх повернення та своєчасності сплати відсотків¹¹⁶. За таких обставин інститут державного кредиту є важливим інститутом особливої частини фінансового права України.

13.2. Форми державного кредиту та підстави їх класифікації. Правове регулювання внутрішніх державних і місцевих позик

Державний кредит може виступати в таких формах:

- державні позики;
- перетворення частини вкладів населення в державні позики;
- запозичення засобів загальнодержавного позичкового фонду;

¹¹⁶ Омельчук С. Теоретичні підвалини кредитного фінансування державних потреб / С. Омельчук // Економіст. – 2007. – № 4. – С. 27–29.

- казначейські позики;
- гарантовані позики.

Державні позики як форма державного кредиту характеризуються тим, що тимчасово вільні кошти населення, підприємств, організацій залучаються до фінансування суспільних потреб шляхом випуску і реалізації облігацій, казначейських зобов'язань та інших державних цінних паперів.

Облігація – найбільш поширений вид державних цінних паперів. Вона символізує державне боргове зобов'язання і надає право її власнику після закінчення визначеного терміну одержати назад суму боргу і відсотки за ним. Продаючи облігацію, держава зобов'язана повернути суму боргу у визначений термін із відсотками або виплачувати відсотки протягом усього терміну використання позикових засобів, а після закінчення цього терміну повернути і суму боргу. Держава встановлює номінальну вартість облігації, яка вказується на облігації і виражає грошову суму, надану власником облігації державі в тимчасове використання. Саме ця сума виплачується власнику облігації в момент погашення, і на неї нараховуються відсотки. Проте реальна прибутковість облігацій для їх власників може бути вище або нижче встановленого номінального відсотка.

Облігації усіх видів розповсюджуються серед підприємств і громадян на добровільних засадах.

Облігації можна класифікувати в залежності від суб'єктного складу:

- облігації внутрішніх і місцевих позик;
- облігації підприємств.

Облігації можуть випускатися іменними і на пред'явника, процентними і безпроцентними (цільовими), що вільно обертаються або з обмеженим колом обігу.

Крім основної частини, до облігації може додаватися купонний лист на виплату процентів.

Купон на виплату процентів має містити такі основні дані:

- порядковий номер купона на виплату процентів;
- номер облігації, за яким виплачуються проценти;
- найменування емітента і рік виплати процентів.

Облігації, запропоновані для відкритого продажу з наступним вільним обігом (крім безпроцентних облігацій), повинні містити купонний

лист. Рішення про випуск облігацій внутрішніх і місцевих позик приймають відповідно Кабінет Міністрів України і місцеві ради.

У рішенні повинні визначатися наступні складові:

- емітент;
- умови випуску;
- порядок розміщення облігацій.

Чинне законодавство регламентує також порядок придбання облігацій. Зокрема, облігації усіх видів придбаваються громадянами лише за рахунок їх особистих коштів.

Облігації усіх видів оплачуються у гривнях, а у випадках, передбачених умовами їх випуску, – в іноземній валюті. Незалежно від виду валюти, якою проведено оплату облігацій, їх вартість виражається у гривнях. Слід зауважити, що саме ця норма викликає зараз ряд складностей щодо можливості емісії та реалізації в Україні єврооблігацій без участі іноземного банку, який і здійснює такий випуск.

Дохід за облігаціями усіх видів виплачується відповідно до умов їх випуску. Дохід за облігаціями цільових позик (безпроцентними облігаціями) не виплачується. Власникові такої облігації надається право на придбання відповідних товарів або послуг, під які випущено позики. Кошти, одержані від реалізації облігацій внутрішніх і місцевих позик, спрямовуються до бюджетів відповідного рівня.

Облігації зовнішніх державних позик України – це цінні папери, що розміщуються на міжнародних та іноземних фондових ринках і підтверджують зобов'язання України відшкодувати пред'явникам цих облігацій їх номінальну вартість з виплатою доходу відповідно до умов випуску облігацій. Облігації зовнішніх державних позик України можуть використовуватись у конвертованій іноземній валюті.

Облігації зовнішніх державних позик України можна класифікувати на:

- процентні;
- дисконтні.

У залежності від суб'єктного складу облігації можуть бути:

- іменні;
- на пред'явника.

У залежності від обігу облігації класифікуються на:

- з вільним колом обігу;
- з обмеженим колом обігу.

Чинне законодавство передбачає, що облігації зовнішніх державних позик України оплачуються виключно в конвертованій іноземній валюті відповідно до умов їх випуску.

Емітентом облігацій зовнішніх державних позик України є держава в особі Міністерства фінансів України. Кошти, одержані від розміщення облігацій зовнішніх державних позик України, спрямовуються виключно до Державного бюджету України. Рішення про випуск облігацій зовнішніх державних позик України в межах передбачених Законом про Державний бюджет України на відповідний рік зовнішніх джерел фінансування дефіциту Державного бюджету України приймає Кабінет Міністрів України щодо кожного випуску. Рішення про випуск облігацій зовнішніх державних позик України оформляється постановою Кабінету Міністрів України, якою затверджуються умови випуску. Умовами випуску облігацій зовнішніх Державних позик України є загальний обсяг випуску, номінальна вартість однієї облігації, валюта, в якій існує облігація, строк виплати та розмір доходу, строк погашення тощо.

Рішення про випуск облігацій зовнішніх державних позик України поза межами передбачених Законом про Державний бюджет України на відповідний рік зовнішніх джерел фінансування дефіциту Державного бюджету України має визначати мету випуску, джерело погашення та підлягає затвердженню Верховною Радою України і набуває чинності після такого затвердження. Первинне розміщення, обслуговування та погашення облігацій зовнішніх державних позик України здійснює Міністерство фінансів України. З цією метою Міністерство фінансів України може залучати банки, інвестиційні компанії тощо.

Відносини між Міністерством фінансів України і такими організаціями регулюються відповідними угодами згідно із законодавством України.

Витрати на підготовку випуску, випуск, погашення облігацій зовнішніх державних позик України, виплату доходу та інші необхідні витрати здійснюються відповідно до умов випуску облігацій за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на ці цілі. Виплата доходів і погашення облігацій зовнішніх державних позик України здійснюються виключно за кошти або за інші облігації державних позик за добровільною згодою сторін.

Іншим діючим у нашій країні видом державних цінних паперів є *казначейські зобов'язання*. Основна їх відмінність від облігацій полягає в меті їх випуску, формі виплати прибутку, вільному обігу. Засоби, що надходять від продажу облігацій, спрямовуються на поповнення бюджетного фонду, позабюджетних фондів або на обумовлені цілі. Засоби від реалізації казначейських зобов'язань держави спрямовуються тільки на поповнення бюджету держави. Прибуток по облігаціях державних позик може виплачуватись у вигляді відсотків, вирашів або не виплачуватись зовсім. Умовами випуску казначейських зобов'язань передбачена виплата прибутку тільки у вигляді відсотків. Облігації можуть мати вільний обіг і обмежене коло обігу, казначейські зобов'язання підлягають реалізації тільки серед населення.

Державні внутрішні позики можна класифікувати за ознакою права емісії:

- такі, що випускаються органами державної влади;
- такі, що випускаються місцевими органами влади.

Залежно від форми виплати прибутків позики класифікуються на:

- процентні – власники боргових зобов'язань *процентної позики* одержують фіксований прибуток щорічно шляхом оплати купонів або один раз під час погашення позики шляхом нарахування відсотків до номіналу цінних паперів;
- вирашні – увесь прибуток власники облігації одержують у формі вирашів у момент погашення облігації. Прибуток виплачується не по всіх облігаціях, а тільки по тих, які потрапили в тиражі вирашів;
- процентно-вирашні;
- безпроцентні – не передбачають виплату прибутків власникам облігацій, але гарантують одержання відповідного товару, попит на який повністю поки що не задовольняється;
- безпрограшні – гарантують, що протягом терміну дії позики вираш припадає на кожну облігацію.

За терміном погашення державні позики поділяються на:

- короткострокові (термін погашення до 1 року);
- середньострокові (з терміном погашення до 3 років);
- довгострокові (з терміном погашення понад 5 років).

У тісному зв'язку з державними позиками знаходиться друга форма державного кредиту, функціонування якого опосередковується

системою ощадних установ, – **перетворення частини внесків населення в державні позики**. На відміну від першої форми державного кредиту, коли фізичні і юридичні особи купують цінні папери за рахунок власних тимчасово вільних коштів, ощадні установи дають кредит державі за рахунок позикових засобів. Наявність посередника між державою і населенням в особі ощадних установ та надання позики останніми державі за рахунок позикових коштів без відома їх реального власника (населення) дозволяють виділити ці відносини в якості особливої форми державного кредиту. Перетворення частини внесків населення в державні позики, що призначені на потреби держави, здійснюється через покупку особливих цінних паперів (наприклад, казначейських ощадних сертифікатів), а також оформленням безоблігаційних позик. В Україні це досягається за рахунок купівлі Ощадбанком боргових зобов'язань держави.

Запозичення засобів загальнодержавного позикового фонду як форма державного кредиту характеризується тим, що державні кредитні установи безпосередньо (не обмежуючи ці операції купівлею державних цінних паперів) передають частину кредитних ресурсів на покриття витрат уряду. Ця форма державного кредиту функціонує в тоталітарному суспільстві. Вона сприяє розвитку інфляційних процесів, що особливо небезпечно в умовах жорсткого контролю за емісією грошових знаків з боку державних органів.

Казначейські позики як форма державного кредиту виражають відносини надання фінансової допомоги підприємствам і організаціям органами державної влади і управління за рахунок бюджетних коштів на умовах строковості, платності і зворотності. Відносини по лінії казначейських позик не є аналогом банківського кредитування, оскільки на відміну від госпрозрахункових банківських структур органи державної влади і управління надають фінансову допомогу на інших умовах, за інших причин і в інших цілях. Казначейські позики видаються на пільгових умовах за термінами і нормою відсотка, вони можливі у випадку фінансових ускладнень підприємств через їх особливе становище на ринку або погіршення економічної ситуації в країні, не мають комерційної цілі, а є засобом підтримки життєво важливих для народного господарства економічних структур.

На сьогодні ця форма державного кредиту в Україні активно не використовується.

У тих випадках, коли уряд гарантує безумовне погашення позик, випущених місцевими органами влади чи окремими господарськими структурами, а також виплату відсотків за ними, мова йде про умовну форму державного кредиту – **гарантовані позики**, за якими уряд реально несе фінансову відповідальність тільки у випадку неплатоспроможності платника.

Міжнародний державний кредит – це сукупність відносин, у яких держава виступає на світовому ринку в ролі позичальника, кредитора або гаранта. Ці відносини набувають форми державних зовнішніх позик. Як і внутрішні позики, вони надаються на умовах зворотності, строковості і платності. Сума отриманих зовнішніх позик із нарахованими відсотками включається в державний борг країни.

Країнам, що мають значні економічні і фінансові труднощі, зовнішні позики можуть надаватись на пільгових умовах.

Надання зовнішніх позик здійснюється за рахунок бюджетних коштів або спеціальних урядових фондів. Одержувачами позик можуть бути центральні уряди або місцеві органи влади. Кредиторами можуть виступати уряди, фінансово-кредитні установи та інші юридичні особи іноземних держав, приватні особи, а також міждержавні фінансові організації.

Діяльність України як кредитора і гаранта на міжнародній арені дуже обмежена у зв'язку з несприятливим фінансово-економічним становищем держави.

13.3. Поняття та види державного боргу

Державний кредит дістає своє відображення у сумах державного боргу, який виникає у держави перед зовнішніми та внутрішніми позичальниками. Зрозуміло, що державний борг, як і будь-яка інша категорія фінансового права, є водночас предметом дослідження фінансової науки, економіки тощо, тобто має складну природу.

Державний борг – це загальний розмір накопиченої заборгованості уряду власникам державних цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків.

Державний борг складається із внутрішнього та зовнішнього боргу держави.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, місцевого самоврядування. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

Бюджетне законодавство встановлює також вимоги щодо граничного обсягу боргу. Зокрема, граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу чи місцевого самоврядування, граничний обсяг надання гарантій встановлюються на кожний бюджетний період згідно із Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Величина основної суми державного боргу має не перевищувати 60 % фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі перевищення зазначеної граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення цієї величини у відповідність до встановлених законодавством вимог.

Внутрішній державний борг – це загальна сума заборгованості держави чи місцевого самоврядування, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави або місцевого самоврядування, включаючи боргові зобов'язання держави чи органів місцевого самоврядування, що вступають у дію в результаті виданих гарантій за ризиками або щодо зобов'язань на підставі законодавства або договору.

Внутрішній борг України умовно можна поділити на боргові зобов'язання двох видів:

- ринкові, що існують у формі державних емісійних цінних паперів;
- неринкові, що виникли за підсумками виконання державного бюджету, інші позики та зобов'язання.

До нього належить також заборгованість, що утворилася в результаті компенсації гарантованих заощаджень громадян чи інших державних боргових сертифікатів Радянського Союзу, розміщених свого часу серед населення. В Україні виник специфічний державний борг перед населенням через несвоєчасну виплату заробітної плати, пенсій, стипендій, інші соціальні програми та виплати.

Слід зазначити, що структура державного боргу, згідно із Законом України «Про державний внутрішній борг України», повинна визначатися щорічно Верховною Радою України водночас із затвердженням Державного бюджету України на наступний рік.

Зовнішній державний борг – це заборгованість держави перед іноземними громадянами, фірмами, урядами та міжнародними фінансовими організаціями. В індустріально розвинутих країнах порівняно незначна частка сукупного державного боргу відноситься на зовнішній борг, переважна частина державного боргу припадає на вітчизняних інвесторів.

Основними причинами створення і збільшення державного боргу є:

- збільшення державних витатків без відповідного зростання державних доходів;
- циклічні спади і автоматичні стабілізатори економіки;
- скорочення податків з метою стимулювання економіки без відповідного коригування (зменшення) державних витрат;
- вплив політичних бізнес-циклів – надмірне збільшення витатків напередодні виборів для завоювання популярності виборців та збереження влади¹¹⁷.

Існує позитивний взаємозв'язок між розмірами бюджетного дефіциту і державного боргу. Бюджетний дефіцит збільшує державний борг, а зростання боргу у свою чергу потребує додаткових витрат бюджету на його обслуговування і тим самим збільшує бюджетний дефіцит.

На обсягу бюджетного дефіциту відображаються всі зміни у величині державного боргу, в тому числі зумовлені впливом інфляції. Тому важливо, щоб державна заборгованість вимірювалася у реальних, а не лише в номінальних величинах.

Залежно від сукупності боргових зобов'язань державний борг класифікують на:

- капітальний – містить у собі всю сукупність боргових зобов'язань держави на певну дату;
- поточний державний борг – складається з платежів по зобов'язаннях, що позичальник зобов'язаний погасити в звітному періоді.

Залежно від суб'єкта розрізняють:

- державний борг – являє собою загальну суму заборгованості держави;

¹¹⁷ Вахненко Т. Взаємодія політики державних запозичень і грошово-кредитної політики у забезпеченні розвитку фінансової системи України / Т. Вахненко // Банківська справа. – 2008. – № 2. – С. 84–86.

- муніципальний борг – являє собою загальну суму заборгованості муніципального утворення по непогашених боргових зобов'язаннях і не виплачених по них відсотках.

Конкретний розмір внутрішнього і зовнішнього державного боргу щорічно обнародується в Законі України про Державний бюджет на поточний рік.

13.4. Правові засоби управління державним та муніципальним боргом

Управління державним та муніципальним боргом – це сукупність заходів держави або органів місцевого самоврядування з виплати доходів кредиторам, погашення позик, визначення умов і випуску нових державних цінних паперів.

Відповідно до Закону України «Про державний внутрішній борг України», управління державним внутрішнім боргом України здійснюється Міністерством фінансів України в порядку, погодженому з Національним банком України. Граничні розміри державного внутрішнього боргу України, його структура, джерела і терміни погашення встановлюються Верховною Радою України одночасно з прийняттям Державного бюджету України на наступний рік. Рахункова палата здійснює контроль за утворенням і погашенням державного внутрішнього боргу України. Обслуговування державного внутрішнього боргу України здійснюється Міністерством фінансів України через банківську систему України шляхом проведення операцій з розміщення облігацій внутрішніх державних позик, інших цінних паперів, їх погашення і виплаті доходу по них у вигляді відсотків та в іншій формі.

Для фінансування витрат з розміщення, рефінансування, виплати доходу по погашенню боргових зобов'язань Уряду України, у складі Державного бюджету України створений фонд обслуговування державного внутрішнього боргу України. У цей фонд зараховуються кошти в розмірі 50 %, отримані від приватизації майна державних підприємств.

Серед заходів щодо управління і обслуговування боргу найбільш розповсюдженими у світовій практиці є:¹¹⁸

¹¹⁸ Кучерявенко М. П. Фінансове право : навч. посібник / М. П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2010. – С. 208–211.

1. Рефінансування – випуск нових позик з метою покриття раніше випущених боргових зобов'язань. Цей механізм використовується звичайно при недостатності коштів централізованого грошового фонду (бюджету).

2. Конверсія – зміна первинних умов позики, що стосуються прибутковості. Держава має право уточнювати первинні умови позики. Зміна прибутковості може приводити як до зниження, так і до підвищення процентної ставки доходу, який виплачується позичальником – державою своїм кредиторам.

Існує кілька методів проведення конверсій, головними з яких є:

- примусові, коли кредитор зобов'язаний обміняти облігації старої позики на облігації нової зі зниженою процентною ставкою;
- добровільні – кредитор має право погодитися на нові умови або одержати дану в борг суму назад;
- факультативні – кредитор має право погодитися чи відмовитися від змін умов позики.

3. Консолідація – зміна термінів дії раніше випущених позик. Якщо виникає необхідність змінити термін державної позики, то держава правомочна скоротити або збільшити терміни повернення боргових зобов'язань тільки за узгодженням із кредиторами, тобто з юридичними і фізичними особами, що є власниками державних облігацій.

4. Уніфікування позики – об'єднання декількох позик в одну, коли облігації раніше випущених позик обмінюються на облігації нової позики. Така міра передбачає зменшення кількості видів цінних паперів, які є в обігу одночасно, що спрощує роботу;

5. Новація – угода між позичальником і позивачем щодо заміни зобов'язання за зазначеною фінансовою позицією іншим зобов'язанням.

6. Відстрочення погашення позики чи усіх раніше випущених позик – проводиться в умовах, коли подальший активний розвиток операцій з випуску нових позик не має фінансової ефективності для держави. Це відбувається в момент, коли уряд уже випустив занадто багато позик і умови їх емісії не були досить вигідні для держави. У таких випадках велика частина надходжень від реалізації облігацій нових позик спрямовується на виплату відсотків і погашень по раніше випущених позиках. Щоб розірвати це порочне коло, держава повідомляє про відстрочення погашення позик, яка відрізняється від консолідації тим, що

при відстроченні не тільки відсуваються терміни погашення, але і припиняється виплата доходів. Під час консолідації позик власники облігацій продовжують одержувати за ними свій дохід.

7. Анулювання – це повна відмова держави від своїх боргових зобов'язань (внутрішніх, зовнішніх, по всьому державному боргу в цілому). Анулювання може здійснюватися з двох причин:

- у випадку фінансової неспроможності держави, тобто її банкрутства;
- анулювання заборгованості може бути наслідком приходу до влади нових політичних сил, що з певних причин відмовляються визнати фінансові зобов'язання попередньої влади.

Конверсія, консолідація, уніфікація державних позик звичайно здійснюються відносно тільки внутрішніх позик.

Державні позики характеризуються тим, що тимчасово вільні кошти населення, підприємств і організацій залучаються для фінансування дефіциту державного бюджету шляхом випуску і реалізації різних видів державних цінних паперів. Відповідно до Закону України «Про державний внутрішній борг України», боргові зобов'язання Уряду України виступають у вигляді облігацій внутрішніх державних позик і казначейських зобов'язань України. В окремих випадках можуть бути й інші форми урядових боргових зобов'язань. Характер і умови таких зобов'язань у кожному окремому випадку визначаються Урядом України за погодженням з Національним банком України.

Контрольні питання

1. У чому полягає сутність державного кредиту?
2. Якою є мета запозичень органами державної влади та органами місцевого самоврядування?
3. Хто має право на державні запозичення?
4. Які шляхи здійснення державних запозичень існують?
5. За якими ознаками класифікуються державні позики?
6. Якими є причини утворення державного боргу?
7. Які суб'єкти є учасниками правовідносин з регулювання державного та муніципального боргу?

Розділ 14
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ
ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО
ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

- 14.1. Зміст правового регулювання страхування.
- 14.2. Поняття, види і форми публічного страхування.
- 14.3. Функції і принципи публічного страхування.
- 14.4. Правове регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування.
- 14.5. Правове регулювання обов'язкового державного пенсійного страхування.

14.1. Зміст правового регулювання страхування

Активною складовою фінансової діяльності держави є страхування. *Страховання традиційно досліджується як специфічна фінансова послуга, що забезпечує оцінку та страхування ризиків і фінансового відшкодування втрат від їх настання.* Аналіз ролі страхування в ефективному розвитку фінансової системи держави та її стабільності набуває все більшого значення в сучасних умовах.

Розвиток страхування необхідно розглядати у загальному контексті еволюції національних та глобальних фінансових систем. На них впливають високі темпи розвитку та лібералізації національних і міжнародних фінансових ринків, міжнародна фінансова інтеграція, циклічні та кон'юнктурні коливання, нестабільність міжнародних товарних і фінансових ринків, періодичні зовнішні шоки для національних економік. Вказані процеси актуалізують необхідність забезпечення ефективності та стабільності національних і глобальних фінансових систем. Тому посилюється потреба в ефективному та збалансованому розвитку страхування у фінансовій системі, підвищенні його ролі у забезпеченні фінансової стабільності.

Страховання як одна з головних складових світової фінансової системи має досить давню історію. Воно пройшло шлях, який вимірюється тисячоліттями, зазнавши за цей час суттєвих змін. Даний факт обумовив розгляд етапів розвитку страхування. В юридичній літературі вчені виокремлюють різні етапи розвитку страхових відносин. Так, німецький теоретик страхової науки А. Манес розрізняв такі етапи стра-

хування: 1) із середини XIV ст. до кінця XVII ст. – характеризується виникненням світового полісу; 2) XVIII – перша половина XIX ст. – утворення страхових товариств; 3) з другої половини XIX ст. – розвиток міжнародних страхових операцій та соціального страхування¹¹⁹.

Дана періодизація була піддана критиці більшістю вчених, оскільки виключала наявність елементів страхування у докапіталістичних формаціях. В. К. Райхер зазначає, що страхування існувало і у феодальному суспільстві, і навіть у рабовласницькому, хоча це страхування було відмінним від страхування буржуазного¹²⁰.

Фінансова система України є центрованою і такою, що орієнтується на банки, тому тенденції страхування багато в чому обумовлюються співвідношенням його розвитку із процесами у банківській сфері. У процесі еволюції української державності розглядають п'ять етапів становлення страхування. Так, Я. А. Чап'їчадзе виокремлює наступні п'ять етапів розвитку страхування: 1) епоха страхових кас; 2) X-XIV – гільдійно-цехове страхування; 3) XIV-XVI ст. – епоха товариств взаємного страхування (некомерційні установи); 4) XVII-XIX ст. – формування страхування як комерційної діяльності; 5) XX ст. до теперішнього часу – сучасна епоха становлення страхування¹²¹.

У XXI століття страхування ввійшло як одна з найбільш розвинених та ефективних сфер діяльності. Про це свідчать суми надходжень страхових премій, які у світі щороку зростають швидше, ніж валовий внутрішній продукт. Водночас багато дослідників страхової справи справедливо вважають, що рівень розвитку страхового ринку є одним із важливих показників економічного розвитку держави.

Страхування може бути охарактеризовано як *економічна та правова категорія*. В юридичній та економічній літературі визначено, що страхування за своєю економічною та юридичною природою являє собою закріплений в законі спосіб матеріального відшкодування збитків, яких зазнала одна юридична чи фізична особа, через їх розподіл між багатьма особами. Таке відшкодування здійснюється за рахунок спеці-

¹¹⁹ Манес А. Основы страхового дела / пер. с нем. ; под ред. и с доп. М. И. Ушакова. – СПб. : М. В. Кечерджи-Шаповалов, 1909. – С. 10–15.

¹²⁰ Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер ; отв. ред. М. М. Агарков. – М.-Л. : АН СССР, 1947. – С. 34.

¹²¹ Чап'їчадзе А. Я. Етапи розвитку страхування / А. Я. Чап'їчадзе // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 19. – С. 228–233.

ального централізованого фонду, який знаходиться у віданні страхової організації і утворений за рахунок грошових внесків страхувальників¹²².

У науковій літературі досі немає одностайності у формулюванні поняття «страхування». Страхування визначається як вид господарської діяльності (К. Г. Воблій), система економічних відносин (А. Л. Самойловський, В. Д. Базилевич), особлива форма і сфера діяльності (В. В. Аленичев), соціально-економічний засіб захисту (О. В. Гринюк), відносини з приводу формування та використання грошового фонду (Л. Л. Кінашук). Таким чином, ***страхування слід розглядати як багатогранне, системне явище, а об'єднання в єдине визначення «страхування» усіх його суттєвих аспектів не виявляється можливим.*** Основний зміст даного поняття доцільно розглядати у таких його аспектах, як соціально-економічний, фінансовий та юридичний.

У ролі соціально-економічної категорії страхування сьогодні визначається як система економічних відносин, які включають сукупність форм та методів формування цільових фондів грошових коштів та їх використання на відшкодування шкоди при різних непередбачуваних несприятливих явищах, а також на надання допомоги громадянам при настанні певних подій у їх житті¹²³.

Серед економістів переважає підхід до розуміння страхування як виду діяльності, який пов'язаний з накопиченням фондів для покриття шкоди, спричиненої випадковими обставинами здоров'ю, життю людей, їх майну шляхом розподілу між зацікавленими особами – учасниками страхування. Так, С. С. Осадець бачить економічну сутність страхування у відшкодуванні шкоди із відповідних резервів, створених за рахунок внесків окремих зацікавлених осіб. Він писав, що страхування є економічними відносинами, за яких страхувальник сплатою грошового внеску забезпечує собі чи третій особі в разі настання події, обумовленої договором або законом, суми виплати страховиком, який утримує певний обсяг відповідальності і для її забезпечення поповнює та ефективно

¹²² Прокошин В. А. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России : учеб. пособие / В. А. Прокошин, Н. Н. Косаренко. – М. : Флинта : Нац. ин-т бизнеса, 2004. – С. 7.

¹²³ Шахов В. В. Введение в страхование : экономический аспект / В. В. Шахов. – М. : Финансы и статистика, 1992. – С. 7, 16; Финансове право України : навч. посібник / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2010. – С. 284–285.

розміщує резерви, здійснює превентивні заходи щодо зменшення ризику, у разі необхідності перестраховує частину останнього¹²⁴.

Таким чином, **страхування як економічна категорія**, являє собою економічні відносини, котрі включають сукупність форм та методів формування цільових фондів грошових коштів та їх використання для відшкодування шкоди за різних непередбачуваних несприятливих обставин (ризиків), а також для надання допомоги юридичним та фізичним особам у разі настання певних несприятливих подій.

В юридичній та економічній літературі економічний аспект страхування тісно пов'язується з фінансовим. Так, С. Котляревський ще в 1926 році зазначав, що страхування є, по суті, дійсно фінансовою операцією, відмінною від торгової та промислової, і в той же час воно в загальній народній економіці займає досить важливе місце, що відповідає спустошливим наслідкам тих стихійних лих, проти яких воно дає захист¹²⁵.

Ключовим аспектом у характеристиці страхування є правовий. Суспільні відносини, що складаються у сфері страхової справи, – це відносини правові, які регулюються юридичними нормами. Таким чином, страхування – це важлива правова категорія.

Нормативне визначення страхування, яке відображає його сутність, наводиться у ст. 1 Закону України «Про страхування»: «Страхування – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів»¹²⁶.

Також термін «страхування» закріплено у ч. 1 ст. 352 Господарського кодексу України (далі – ГК України) – це діяльність спеціально уповноважених державних організацій та суб'єктів господарювання (страховиків), пов'язана з наданням страхових послуг юридичним

¹²⁴ Страхування : підручник / кер. авт. кол. і наук. ред. С. С. Осадець. – К. : КНЕУ, 1998. – С. 23.

¹²⁵ Котляревский С. А. Финансовое право СССР / С. А. Котляревский. – Л. : Государственное издательство, 1925. – С. 157.

¹²⁶ Про страхування : Закон України в редакції від 04 жовтня 2001 року № 2745-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 50.

особам або громадянам (страхувальникам) щодо захисту їх майнових інтересів у разі настання визначених законом чи договором страхування подій (страхових випадків), за рахунок грошових фондів, які формуються шляхом сплати страхувальниками страхових платежів¹²⁷.

Аналіз даного визначення дає змогу стверджувати, що законодавець ототожнює «страхування» та «страхову діяльність», що є досить спірним. Поняття «страхування» значно ширше, ніж поняття «страхова діяльність». Термін «страхування» включає в себе всі елементи, які стосуються страхових відносин (об'єкт, предмет, метод, суб'єкт та інші ознаки). Натомість термін «страхова діяльність», яка спрямована на створення, надання та супровід своїх послуг, стосується лише діяльності спеціально уповноважених державних організацій та страховиків. Отже, вони своїми діями приводять в рух безпосередній механізм страхування, і це є підтвердженням того, що *термін «страхування» є ширшим за термін «страхова діяльність»*. Ці поняття співвідносяться одне до одного як ціле та частина цілого, а тому їх не можна ототожнювати між собою.

Отже, страхування як правову категорію вчені визначають як відносини щодо захисту інтересів фізичних та юридичних осіб при настанні певних подій (страхових випадків) за рахунок грошових фондів, сформованих зі сплачених ними страхових внесків¹²⁸. Вважаємо, що відносини з приводу страхування мають складний зміст, оскільки охоплюють різнорідні відносини як цивільно-правового, так і фінансово-правового характеру. Отже, можна стверджувати, що страхування розглядається юристами як правовідносини, як категорія фінансового права із властивими лише їй особливостями, формами, принципами і функціями.

Страхування як інститут фінансового права складається із системи суспільних відносин, які реалізуються у процесі формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів і мають виключно примусову правову природу, оскільки здійснюються за рахунок обов'язкових зборів. Страхування охоплює рух фінансових ресурсів від страхувальників до страховиків, а потім при настанні певних обумовлених законом подій – від страховиків до страхувальників. Отже, у

¹²⁷ Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

¹²⁸ Прокошин В. А. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России : учеб. пособие / В. А. Прокошин, Н. Н. Косаренко. – М. : Флинта : Нац. ин-т бизнеса, 2004. – С. 29.

процесі руху страхових коштів вони можуть накопичуватися і складати окремі грошові фонди у фінансовій системі держави. Проте рух цих коштів, повноваження задіяних суб'єктів регламентуються колом фінансово-правових норм, оскільки за об'єктом правового регулювання це державні фінансові ресурси.

Таким чином, страхові правовідносини сучасного періоду сформувалися під впливом тривалого світового досвіду і мають складний зміст. Спочатку страхові внески не мали систематичного характеру і здійснювались переважно у натуральній формі, а коло ризиків було досить звужене (морські ризики), на випадок яких укладалися страхові угоди. На більш пізніх етапах спектр страхових послуг розширювався за видами і підвидами, з'явилася полюсна форма страхових послуг.

Незважаючи на те, що з часом форми і методи страхування змінилися під впливом розвитку економіки та суспільних відносин, їх можна розглядати як прообраз державних і ринкових форм страхування, які по-новому формуються і розвиваються сьогодні в Україні.

Нині в Україні функціонує поряд із державними установами, страховими компаніями низка посередницьких та інших організацій, причетних до страхової справи. Раніше існував спеціальний орган – Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю (Укрстрахнагляд), який здійснював державний контроль за дотриманням чинного законодавства на страховому ринку¹²⁹.

Законом України «Про страхування» було визначено *єдиний орган державної виконавчої влади, що здійснює відповідний нагляд: Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю – Укрстрахнагляд*, утворений 17 вересня 1993 року.

Діяльність Укрстрахнагляду регламентується Положенням про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю, затвердженим Указом Президента України від 12 листопада 1999 року № 1468/99. Відповідно до цього Положення, Укрстрахнагляд є центральним органом державної виконавчої влади, який підпорядковано Кабінету міністрів України. За своїм статусом Комітет має ранг Державного комітету України¹³⁰.

¹²⁹ Кінашук Л. Історико-правовий аналіз передумов виникнення страхування / Л. Кінашук // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 12. – С. 62.

¹³⁰ Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю : Указ Президента України від 12 листопада 1999 року № 1468/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 46. – С. 12.

Основними завданнями Укрстрахнагляду є:

- розроблення основних напрямів розвитку страхової діяльності і посередницької діяльності у страхуванні та перестраховуванні;
- проведення заходів щодо забезпечення розвитку страхової справи та здійснення державного нагляду за страховою діяльністю;
- регулювання в межах своїх повноважень взаємовідносин страховиків зі страхувальниками, а також страхових брокерів зі страхувальниками і страховиками;
- проведення роботи зі вдосконалення методів фінансової діяльності страховиків;
- участь у міжнародному співробітництві з питань страхування і посередницької діяльності у страхуванні та перестраховуванні¹³¹.

Важливе значення має також подальша інтеграція України у світові структури, що визначають міжнародну політику в галузі страхування. Україна лише з 1992 року почала активно залучатися до міжнародної інтеграції. Очевидно, що за час, який минув відтоді, наша країна ще не ввійшла в усі необхідні структури як на європейському, так і на світовому рівні.

У Концепції соціального забезпечення населення України від 21 грудня 1993 року закладаються основи правової і нормативної бази соціального забезпечення населення, визначено механізми, які, виходячи з реальних можливостей економіки, забезпечують дотримання державних гарантій щодо:

- реалізації прав громадян на працю і на допомогу по безробіттю;
- оплати праці та мінімального розміру заробітної плати;
- підтримання життєвого рівня населення шляхом перегляду мінімальних розмірів основних соціальних гарантій в умовах зростання цін на споживчі товари і послуги;
- надання державної допомоги, пільг та інших видів соціальної підтримки малозабезпеченим громадянам і сім'ям, які виховують дітей;
- матеріального забезпечення у разі досягнення пенсійного віку, тимчасової чи постійної втрати працездатності, втрати годувальника тощо¹³².

¹³¹ Там же.

¹³² Концепція соціального забезпечення населення України від 21 грудня 1993 року № 3758-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 31.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 77-8 у новій редакції від 28 грудня 2014 року закладає сучасні підстави правового забезпечення публічного страхування, визначає правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування, гарантії працюючих громадян щодо їх соціального захисту у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, охорони життя та здоров'я¹³³.

Таким чином, реалізація та фінансування заходів діючої системи соціального забезпечення населення спираються переважно на державне управління і забезпечення. Це справляє враження їх безплатності, породжує утриманські настрої та вимоги збільшення видатків з бюджету на соціальні виплати, проте джерела формування цих витрат мають примусову правову природу і цілком залежать від активної, вираженої, стабільної державної політики в галузі обов'язкового соціального страхування.

Подальший розвиток світового ринку страхових послуг перебуває в залежності від збалансованості факторів економічного, політичного, законодавчого, структурного, соціального характеру. Основна мета державної політики бачиться у створенні сприятливих умов для адаптації досвіду розвинутих ринків страхування. Пріоритетні напрямки діяльності страхових компаній пов'язані з нарощуванням статутних капіталів, ефективністю здійснюваних інвестиційних проектів і диверсифікації грошових фондів, орієнтацією на укладання дострокових договорів страхування і розширення асортименту страхових послуг, комплексністю надаваного страхового захисту, співробітництвом страховиків¹³⁴.

Незважаючи на різноманіття страхових компаній та видів страхових послуг, що ними надаються, переважну більшість послуг надають за обов'язковими видами страхування, а тому механізм захисту інтересів страхувальників має бути реалізований через поручительство держави. Оскільки такі суспільні відносини складаються за участю держа-

¹³³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-8 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 4.

¹³⁴ Чапічадзе А. Я. Етапи розвитку страхування / А. Я. Чапічадзе // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 19. – С. 233.

ви, мають примусовий характер реалізації і здійснюються з метою соціального захисту громадян, такі відносини слід називати публічними страховими правовідносинами, тобто **відносини у сфері надання обов'язкових страхових послуг є публічним страхуванням.**

Виступаючи необхідною умовою розвитку фінансової системи і гарантом забезпечення стабільності держави, публічне страхування стає невід'ємною її функцією, що дозволяє завдяки компенсаційним виплатам мінімізувати економічні збитки. У зв'язку з розвитком цього інституту постає потреба в поглибленому аналізі проблем, які виникають у процесі публічного страхування, з метою вдосконалення його нормативно-правового підґрунтя і узгодження із законодавчими нормами фінансового та інших галузей права, розробки єдиної моделі їх застосування.

14.2. Поняття, види і форми публічного страхування

Страхове право включає в себе норми приватного і публічного права, що об'єктивно виражає *наявність приватних і публічних інтересів у сфері страхування.* Приватні та публічні інтереси у сфері страхування тісно пов'язані, взаємодіють та доповнюють одне одного. Страхування обумовлює участь значної кількості осіб у формуванні конкретного страхового фонду і отриманні з нього страхових виплат, особи зацікавлені у належному його функціонуванні та збереженні його цільового призначення.

Під публічним же інтересом дослідники розуміють єдиний інтерес значних соціальних груп (практично представляючи усе суспільство) в наявності та належному функціонуванні страхових фондів достатніх для страхових виплат розмірів, необхідність швидкого відновлення порушених зв'язків у народному господарстві, використання засобів страхових резервів у якості інвестицій у народне господарство¹³⁵. Дане положення й обумовлює виникнення дискусій щодо віднесення страхових відносин до різних галузей права України.

Досліджуючи правовідносини у галузі страхування, А. А. Мамедов робить висновки, що саме норми фінансового права визначають систему та організацію страхування, його види, порядок обов'язкового стра-

¹³⁵ Ковалевская Н. С. Система страхового права и система страхового законодательства / Н. С. Ковалевская // Страховое право. – 2000. – № 3. – С. 10–37.

хування, ліцензування страхової діяльності, забезпечення фінансової стабільності організацій-страховиків, джерела формування страхових резервів, їх взаємовідносини з іншими ланками фінансової системи держави, безпосередньо із бюджетною системою, порядок використання фондів коштів страхування, компетенцію органів державної влади в галузі страхування (спільно з нормами адміністративного права), а також здійснення державного нагляду за страховою діяльністю й інших відносин у галузі страхування, що виникають у процесі формування, розподілу та використання фондів страхування, тобто це такі відносини, які відносяться до сфери фінансової діяльності держави¹³⁶.

Подібної думки дотримується і Л. К. Воронова, зазначаючи, що діяльність держави та її органів у галузі мобілізації, розподілу та витрачання централізованих та децентралізованих фондів коштів має назву фінансової діяльності. При цьому страхування науковець визначає як складову фінансової системи¹³⁷.

У багатьох підручниках із фінансового права фінанси страхових організацій включаються до предмета фінансового права. Проте існує і протилежна точка зору, згідно з якою інститут страхування неподільно належить цивільному праву і регулюється актами цивільного законодавства. Грошові кошти, що акумулюються страховими компаніями, належать їм, як і іншим юридичним особам, на підставі власності або господарського відання. Використання державою фінансових ресурсів страхових компаній у публічному інтересі можливе лише в рамках податкових вилучень¹³⁸.

Окремо можна вказати на страхові відносини, які отримали нормативне закріплення у 2002 році і на цей час регламентуються Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»¹³⁹. Ці страхові відносини підпадають під відносини у сфері публічного страхуван-

¹³⁶ Мамедов А. А. Финансовые правоотношения в сфере страхования / А. А. Мамедов // Юрист. – 2003. – № 12. – С. 15.

¹³⁷ Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР / Л. К. Воронова. – К. : Вища школа, 1981. – С. 6–15.

¹³⁸ Шевелева Н. А. Финансовое право: новый этап развития / Н. А. Шевелева // Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 7.

¹³⁹ Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 50. – Ст. 564.

ня. Дані відносини регулюються фінансовим правом, оскільки страховиком виступає Фонд гарантування вкладів фізичних осіб – державна спеціалізована установа, яка виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб¹⁴⁰.

Постає питання: чи можна віднести усі види обов'язкового страхування до публічного страхування? Виходячи з наведених вище ознак публічного страхування, можна стверджувати, що ні, оскільки право на здійснення обов'язкових видів страхування може отримати будь-який страховик, якщо він має відповідну ліцензію. Тому лише відносини з приводу отримання ліцензії можна визнати публічними, а не обов'язкове страхування в цілому. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування, у свою чергу, здійснюється виключно державними неприбутковими фондами, тому публічними є відносини і в процесі надання страхових послуг.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування є різновидом соціального страхування.

Згідно з Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР, **загальнообов'язкове державне соціальне страхування** – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також з бюджетних та інших джерел, передбачених законом¹⁴¹.

Фонд соціального страхування України виступає страховиком, за кошти якого здійснюється страхові виплати та надаються страхові послуги застрахованим особам. Фонд є некомерційною самоврядною організацією, що діє на підставі статуту, який затверджується його правлінням. Управління Фондом здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців.

¹⁴⁰ Там же.

¹⁴¹ Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23 (в редакції від 01 січня 2015 року).

Чинний Закон України «Про загальнообов'язкове соціальне страхування» залежно від страхового випадку встановлює такі **види загальнообов'язкового державного соціального страхування**:

- пенсійне страхування;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;
- медичне страхування;
- страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- страхування на випадок безробіття;
- інші види страхування, передбачені законами України¹⁴².

Наведені визначення соціального страхування охоплюють лише ті види страхування, які гарантовані державою і є обов'язковими. Але ж поряд з обов'язковим соціальним страхуванням виокремлюється й **добровільне**. Так, В. І. Фільєв поряд з іншими критеріями теж класифікує соціальне страхування за характером здійснення на добровільне та обов'язкове¹⁴³. В. І. Павлов та М. І. Олієвська зазначають, що соціальне страхування за статусом страховика поділяється на державне та комерційне¹⁴⁴. Отже, на підставі вищенаведеного аналізу можна стверджувати, що **предметом публічного страхування** є соціальне страхування, але в межах загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Інтегруючи різноманітні підходи, спираючись на чинне законодавство і проведений аналіз, пропонуємо визначити дефініцію «публічне страхування». **Публічне страхування** – це фінансові правовідносини, що виникають в силу закону, ґрунтуються на засадах примусовості і здійснюються державою з метою захисту соціальних прав та інтересів громадян за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними і юридичними особами – платниками обов'язкових страхових внесків.

До суттєвих ознак публічного страхування можна віднести наступні:

¹⁴² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-8 // Урядовий кур'єр від. – 2015. – № 4.

¹⁴³ Фільєв В. И. Социальное страхование в России и зарубежных странах : практ. пособие / В. И. Фильев. – М. : ЗАО Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997. – С. 9–10.

¹⁴⁴ Павлов В. І. Реформування соціального страхування в Україні : монографія / В. І. Павлов, М. Г. Олієвська. – Рівне : НУВГП, 2009. – С. 17–18.

- 1) страхування є фінансовими правовідносинами;
- 2) ґрунтується на засадах імперативності як для страховика, так і для страхувальника;
- 3) виникає в силу закону незалежно від волі учасників страхових правовідносин;
- 4) має ризиковий характер;
- 5) алеаторність (випадковість). На момент сплати страхових внесків не відомо, коли (чи) відбудеться страхова подія та як швидко вона станеться;
- 6) вірогідний характер відносин, настання страхової події має вірогідний характер, незалежний від волі страхувальника;
- 7) поворотність коштів – страхові внески після об'єднання їх у страховому фонді підлягають виплаті страхувальнику;
- 8) страхування передбачає перерозподіл шкоди в часі;
- 9) обмеженість відповідальності страховика розмірами страхової суми, визначеної законом;
- 10) страхові внески завжди складають частину заробітної плати чи доходу застрахованої особи, навіть у тому випадку, коли за найманого працівника внески сплачує роботодавець;
- 11) строковий характер відповідальності страховика;
- 12) цільове використання створеного фонду, тобто витрачання цільових ресурсів виключно в чітко визначених випадках. Грошові кошти, що містяться у страхових фондах, не можуть бути за жодних обставин направлені на інші потреби (наприклад, погашення заборгованості по заробітній платі, фінансування виборів Президента тощо).

Отже, публічне страхування частково відбиває ознаки обов'язкового соціального страхування, а частково межує з ознаками добровільного страхування, що цілком логічно пояснює характер співвідношення обов'язкового, соціального та публічного страхування.

Перехід нашої країни на ринкові відносини розширює горизонти страхування у виборі об'єктів. Сучасні дослідники *страхування поділяють його за предметом* на майнове страхування; страхування відповідальності; страхування підприємницьких ризиків; особисте, соціальне страхування¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Кінашук Л. Види страхування та їх місце в управлінні ризиками / Л. Кінашук // Підприємство, господарство і право. – 2001. – №. 11. – С. 57.

За юридичною ознакою страхування класифікують: 1) за вимогами міжнародних угод (згідно з директивами ЄС); 2) відповідно до вимог внутрішнього законодавства України; 3) за формою проведення страхування.

За історичною ознакою страхування диференціюють на: 1) давнє або традиційне страхування; 2) нове страхування; 3) новітнє страхування¹⁴⁶.

За економічною ознакою страхування систематизують: 1) за сферою діяльності або спеціалізацією страховика; 2) за статусом страхувальника; 3) за статусом страховика; 4) за формою організації страхування; 5) за об'єктами страхування¹⁴⁷.

Керуючись системним підходом при здійсненні аналізу доктринальних, правових джерел і нормативно-методичних матеріалів у сфері публічного страхування, **існуючі нині на страховому ринку види публічного страхування можна класифікувати за такими критеріями:**

1. За формами страхових послуг:

а) класичні види страхування (соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності, на випадок безробіття, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань);

б) специфічні види, тобто операції, спрямовані на захист видів діяльності, які мають певну специфіку порівняно із класичним страхуванням, наприклад, страхування банківських депозитів.

2. За об'єктом страхування:

а) індивідуальне страхування працівника;

б) колективне страхування працівників за рахунок коштів підприємств і організацій (страхування окремих категорій працівників, чия робота пов'язана з особливою небезпекою для життя і здоров'я, та інші подібні види).

3. За обсягом страхування:

а) повне страхування, що забезпечує страховий захист страхувальника від страхових ризиків у повному їх обсязі у разі настання страхової події;

¹⁴⁶ Аулін В. В. Страхова справа : навч. посібник : Кн. 3. Страхування на автомобільному транспорті / В. В. Аулін, Б. С. Дігтяр, Є. К. Солових. – Кіровоград : КОД, 2010. – С. 42–49.

¹⁴⁷ Там же; Жабинець О. Й. Страхування : навч. посібник / О. Й. Жабинець, І. В. Цюпко, Л. М. Томаневич. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – С. 16–19.

б) часткове страхування, що полягає в обмеженому страховому захисті страхувальника від страхових ризиків, що визначається як страховими внесками, так і системою конкретних умов настання страхової події.

4. За періодичністю страхування:

а) систематичне страхування, що спрямоване на забезпечення страхувальнику відповідного страхового захисту на весь страховий період;

б) несистематичне (періодичне) страхування, що полягає у страховому захисті страхувальника від страхових ризиків на певних періодах.

5. За видом страхового випадку:

а) пенсійне страхування;

б) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням;

в) медичне страхування;

г) страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності;

г) страхування на випадок безробіття.

6. За часом дії:

а) довгострокові;

б) короткострокові.

Для розвитку окреслених видів страхування та підвищення ролі публічного страхування, що у свою чергу сприятиме розвитку соціалізації держави, необхідним є вжиття *комплексу державно-регулятивних заходів*. Зокрема, *такими заходами мають бути*: поліпшення організації роботи страхових фондів, розширення страхових послуг, надання якісних страхових послуг, безумовне виконання прийнятих на себе зобов'язань; посилення контрольно-наглядової функції держави за діяльністю страховиків з боку органів страхового нагляду, застосування ними своєчасних заходів, які попереджують неплатоспроможність страховиків; удосконалення нормативно-правової бази, що регулює права, обов'язки та відповідальність сторін.

Страховий ринок в Україні діє у **двох основних формах страхування**: *обов'язковому та добровільному*¹⁴⁸. У правовій літературі свого часу висловлювалися різні точки зору на критерії, що лежать в основі розподілу страхування на обов'язкове та добровільне. Одні ав-

¹⁴⁸ Страхове право України : підруч. для вищ навч. закл. / за ред. П. Д. Біленчука. – К. : Атіка. 1999. – С. 89.

тори вважають, що таким критерієм є юридична природа страхування, зазначаючи, що страхування обов'язкове полягає в тому, що страхові правовідносини в деяких випадках виникають безпосередньо через веління закону¹⁴⁹. Інші автори вважають, що юридична природа страхування – це щось набагато більше, ніж питання про його добровільність і обов'язковість, вони пропонують вважати критерієм розмежування добровільного і обов'язкового страхування метод здійснення страхування, що полягає в питанні про залежність виникнення страхування від незв'язаної законом волі сторін. На думку В. К. Рейхера, питання про те, закон чи договір є джерелом виникнення страхування, має другорядне, а іноді лише формально юридичне значення у порівнянні з методом здійснення страхування¹⁵⁰.

Позицію тих авторів, які вважають, що підставою розподілу страхування на добровільне і обов'язкове є джерело його виникнення, відбито у Законі України «Про страхування», у ст. 6 якого зазначається, що *в основі добровільного страхування лежить договір між страхувальником і страховиком, обов'язкове ж страхування встановлюється законом*.

З огляду на те, що публічне страхування виникає безпосередньо через веління закону, даному страхуванню властива виключно форма обов'язкового страхування.

Таким чином, *відносини з публічного страхування найбільше пов'язані з фінансовими правовідносинами*, оскільки вирізняються особливою роллю держави в їх організації та регулюванні. Саме держава встановлює види та умови обов'язкового соціального страхування, порядок функціонування соціальних страхових фондів, джерела фінансування і виплати страхових відшкодувань, контроль за формуванням та використанням акумульованих коштів на конкретно визначені цілі та за дотриманням законодавства страховиком і страхувальником. Усе наведене свідчить про регулювання державою відносин з публічного страхування з використанням імперативного методу і про їх фінансово-правову природу.

¹⁴⁹ Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Очерки советского страхового права / В. И. Серебровский. – М. : Статут, 1997. – С. 348.

¹⁵⁰ Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер ; отв. ред. М. М. Агарков. – М.–Л. :АН СССР, 1947. – С. 219.

14.3. Функції і принципи публічного страхування

Зміст, сутність і призначення страхування, як і інших категорій, розкривається через його функції. Поняття «функції» будь-якої категорії – це прояв її сутності в дії, тобто вираження суспільного призначення певної категорії. Потреба чіткого визначення функцій публічного страхування полягає в тому, що вони є проявом суспільного призначення цієї категорії, зовнішніми формами, які дають змогу виявити особливості публічного страхування як ланки фінансової системи.

Сучасна юридична наука не переймається проблемою ґрунтовних досліджень таких категорій, як функції та принципи страхування взагалі і публічного страхування зокрема.

У науковій літературі та практиці страхування існують різні погляди щодо кількості та змісту функцій страхування. Одні автори розглядають функції страхування як економічну категорію, а інші – як фінансову, залежно від економічного змісту майнового та особистого видів страхування. У найбільш загальному вигляді науковці виокремлюють такі функції страхування, як: ризикова; створення та використання страхових фондів (резервів); превентивна (попереджувальна); заощадження коштів; компенсаційна; репресивна; інвестиційна; контрольна¹⁵¹.

У цілому можна виокремити три точки зору на функції, що властиві страхуванню¹⁵². Відповідно до першої з них страхуванню як одній із самостійних ланок фінансової системи у повній мірі властиві основні функції категорії фінансів – розподільна та контрольна. Так, Л. О. Мотильов зазначав, що формування фонду державного страхування, його використання для виплат страхових відшкодувань та страхових сум страхувальникам, здійснення відрахувань на попереджувальні заходи, накопичення резервних фондів, отримання та розподіл прибутків – усе це відносини щодо розподілу засобів, які мають місце після першочергового розподілу національного прибутку. У цьому, на думку науковця, і полягає розподільна функція фінансів і страхування як їх складової.

¹⁵¹ Аулін В. В. Страхова справа : навч. посібник : Кн. 3. Страхування на автомобільному транспорті / В. В. Аулін, Б. С. Дігтяр, Є. К. Солових. – Кіровоград : КОД, 2010. – С. 21.

¹⁵² Прокошин В. А. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России : учеб. пособие / В. А. Прокошин, Н. Н. Косаренко. – М. : Флинта : Нац. ин-т бизнеса, 2004. – С. 18.

Контрольна ж функція полягає у тому, що здійснення державного страхування безпосередньо пов'язане з контролем за схоронністю соціалістичної та приватної власності, а також що страхові організації контролюють дотримання страхувальниками протипожежних, зоотехнічних, ветеринарних, агротехнічних правил, перевіряють умови збереження застрахованого майна, виявляють при цьому факти недбайливого ставлення¹⁵³.

Ще одна позиція щодо функції страхування виходить із самостійного значення страхування, якому належать власні специфічні функції. В. К. Райхер вважав основною функцією страхування відшкодування втрат, які сталися внаслідок стихійних лих та нещасних випадків¹⁵⁴.

Є. А. Ровінський стверджував, що страхуванню властиві такі функції: основна – відшкодування збитків, спричинених стихійним лихом та нещасним випадком, а також надання матеріальної допомоги постраждалим громадянам та їх сім'ям; сприяння подальшому росту виробничих сил країни, розвитку усього народного господарства¹⁵⁵.

Головною функцією страхування деякі дослідники вважають ризикову, обґрунтовуючи власну точку зору тим, що страховий ризик (чи ймовірність збитку) «безпосередньо пов'язаний з основним призначенням страхування – надання грошової допомоги постраждалим господарствам. Саме в межах дії ризикової функції відбувається перерозподіл грошової форми вартості серед учасників страхування у зв'язку з наслідками випадкових страхових подій»¹⁵⁶.

Така позиція потребує уточнення з огляду на те, що функцією страхування є форма його виявлення, призначення чи роль страхування. А наявність ризику є характерною рисою страхових правовідносин, тому можна стверджувати, що страховий ризик є не функцією, а ознакою страхових правовідносин.

¹⁵³ Мотылев Л. А. Государственное страхование в СССР и проблемы его развития / Л. А. Мотылев. – М. : Финансы, 1972. – С. 62–63.

¹⁵⁴ Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер ; отв. ред. М. М. Агарков. – М.-Л. : АН СССР, 1947. – С. 177.

¹⁵⁵ Финансовое право : учебник для юрид. ин-тов / под ред. Е. А. Ровинского. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 247–248.

¹⁵⁶ Страховое дело : учебник / под. ред. Л. И. Рейтмана. – М. : Банк. и бирж. науч.-консульт. центр, 1992. – С. 17.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про страхування», страховий ризик – це певна ймовірна подія, на випадок настання якої провадиться страхування і яка має ознаки ймовірності та випадковості настання¹⁵⁷. Зважаючи на відповідну специфіку визначення предмета публічного страхування, необхідно з'ясувати функції соціального страхування, які в тій чи іншій мірі розкривають його зміст. **Так, до функцій публічного страхування можна віднести такі:**

1) розподільна функція, яка передбачає необхідність формування спеціалізованих страхових фондів та їх використання у випадку реалізації застрахованого ризику і настання явища, що вимагає відповідного відшкодування. Зокрема, з таких фондів покриваються витрати, пов'язані з життєдіяльністю непрацевдатних осіб, що з певних обставин не беруть участі у трудовому процесі, або витрати, зумовлені народженням та похованням;

2) відновлювальна, яка полягає у відшкодуванні збитку з втрати працевдатності і збитку здоров'я за допомогою матеріального відшкодування втрати заробітку, а також оплати послуг у зв'язку з лікуванням і реабілітацією;

3) ощадна функція, яка передбачає накопичення населенням матеріальних коштів до настання певної події в їх житті шляхом включення їх у виробничі витрати. Зокрема, матеріальними заощадженнями пенсійного фонду забезпечується належний рівень життя людей похилого віку;

4) контрольна функція, яка, як доводить Н. Б. Пацурія, має два прояви. По-перше, завдяки зазначеній функції здійснюється цільове формування та використання страхового фонду. По-друге, на підставі контрольної функції в суспільстві функціонує система органів державного нагляду за страховою діяльністю і здійснюється контроль за діяльністю суб'єктів страхового ринку¹⁵⁸;

5) соціальна, яка полягає у забезпеченні потрібної структури трудових ресурсів; зменшенні розриву в рівнях матеріального забезпечення працюючих і непрацюючих (безробітні, інваліди) громадян; сприянні ви-

¹⁵⁷ Про страхування : Закон України в редакції від 04 жовтня 2001 року № 2745-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 50.

¹⁵⁸ Пацурія Н. Б. Концептуальні засади страхування: функції та принципи (правовий аналіз) / Н. Б. Пацурія // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 92.

рівнюванню життєвого рівня різних соціальних груп населення, не залучених до трудового процесу; підтримці сформованого матеріального рівня застрахованого, якщо звичайне джерело доходу стає для нього недоступним (захисна функція); забезпеченні застрахованим (і членам їх родин) покриття усіх витрат, достатніх для нормального протікання відтворювального циклу, що охоплює практично весь життєвий цикл, у випадку хвороби, старості, інвалідності, безробіття, вагітності (відтворювальна функція).

Однією з передумов подальшого розвитку публічного страхування є посилення його функцій через модифікацію діючих та виявлення нових.

Будь-яка галузь права ґрунтується на визначальних засадах, і тому важливим є визначення змісту базових галузевих принципів, у тому числі у сфері публічного страхування.

У наш час, коли в державі страхові правовідносини взагалі, а особливо інститут публічного страхування, набувають стійких темпів розвитку, розширюється нормативно-правова база, неможливо обійти питання, які саме принципи лежать в основі даного правового інституту. Адже саме від них залежить, в якому напрямку буде здійснюватись законодавча робота з утворення нових законопроектів, які в подальшому і будуть регулювати суспільні відносини у сфері публічного страхування.

Сьогодні інститут страхування ґрунтується на принципах, що скеровані з урахуванням нового законодавства, положень Конституції України та демократизації суспільних відносин. Відповідно до ст. 3. Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», ***публічне страхування здійснюється за наступними принципами:***

1) законодавче визначення умов і порядку здійснення соціального страхування;

2) обов'язковість страхування осіб відповідно до видів соціального страхування та можливості добровільності страхування у випадках, передбачених законом;

3) державні гарантії реалізації застрахованими особами своїх прав;

4) обов'язковість фінансування Фондом витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг, в обсягах, передбачених цим Законом;

5) формування та використання страхових коштів на засадах солідарності та субсидування;

6) диференціація розміру виплати допомоги залежно від страхового стажу;

7) диференціювання страхового тарифу з урахуванням умов і стану безпеки праці, виробничого травматизму та професійної захворюваності на кожному підприємстві;

8) економічна заінтересованість суб'єктів страхування у поліпшенні умов і безпеки праці;

9) цільове використання коштів соціального страхування;

10) відповідальність роботодавців та Фонду за реалізацію права застрахованої особи на матеріальне забезпечення та соціальні послуги¹⁵⁹.

Світова практика страхової діяльності виробила *чотири базисних принципи страхування*, як стверджує Н. Б. Пацурія:

- принцип наявності майнового (страхового) інтересу, який ґрунтується на одній із найстаріших ідей страхування: страхування для осіб, які звертаються за страховим захистом, не може слугувати засобом збагачення;

- принцип найвищої довіри сторін. Закон України «Про страхування» містить у собі норму, завдяки якій зазначений принцип реалізується у вітчизняному законодавстві. Так, ст. 21 Закону передбачає, що при укладенні договору страхування страхувальник зобов'язаний надати інформацію страховику про всі відомі йому обставини, що мають істотне значення для оцінки страхового ризику, і надалі інформувати його про будь-яку зміну страхового ризику;

- принцип наявності причинно-наслідкового зв'язку між збитком і подією, яка його викликала;

- принцип відшкодування в обсягах реального збитку або відшкодування фактичних збитків, за яким відшкодована страховиком сума повинна поновити страхувальника, майновим інтересам якого було завдано збитків, саме в такому майновому стані, в якому він перебував до настання страхового випадку¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-8 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 4.

¹⁶⁰ Пацурія Н. Б. Концептуальні засади страхування: функції та принципи (правовий аналіз) / Н. Б. Пацурія // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 95–96.

Система соціального страхування практично від початку виникнення будується на страхових принципах. Це означає, що за рахунок внесків підприємств, установ, організацій (роботодавців), а також за рахунок внесків самих громадян, на обов'язкових засадах формуються цільові грошові фонди з метою їх використання на виплати громадян у випадках втрати ними працездатності. Страхові принципи забезпечення соціальних гарантій населенню є загальноприйнятими і визнаними у світі. Вони вважаються найефективнішими. Йдеться про притаманну страхуванню так звану попередню солідарну розкладку шкоди (втрат) певного кола осіб на сукупність залучених до цього процесу осіб. Накопичення коштів є необхідним через існування соціальних ризиків, пов'язаних із втратою людиною працездатності, роботи і доходів.

Під соціальними ризиками маються на увазі:

- за соціальним страхуванням від нещасного випадку – обставини, внаслідок яких може статися нещасний випадок або професійне захворювання;

- за соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності – обставина, внаслідок якої застрахована особа або члени її сім'ї можуть тимчасово втратити засоби існування та потребувати матеріального забезпечення або надання соціальних послуг згідно із Законом «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»¹⁶¹.

Але наявність абстрактного ризику сама по собі ще не приводить до використання накопичених коштів. Механізм соціального захисту включається в разі ***страхового випадку*** – подія, з настанням якої виникає право застрахованої особи на отримання матеріального забезпечення або соціальних послуг, передбачених законами України за окремими видами загальнообов'язкового державного страхування¹⁶². *Найважливішими з них є:* хвороба (необхідність лікування), професійне захворювання, травмування через нещасний випадок на виробництві, безробіття, досягнення пенсійного віку, смерть годувальника. Відповідно до перелічених випадків, як правило, держава структурує систему соціального страхування, створюючи відповідні грошові фонди.

¹⁶¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-8 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 4.

¹⁶² Там же.

Зміст відносин між учасниками страхового процесу розкривається в *базових принципах соціального страхування*, прийнятих Міжнародною організацією праці (МОП), основними з яких є такі: всезагальний та обов'язковий характер соціального страхування; доступність у реалізації соціальних гарантій; поєднання обов'язкового та добровільного видів соціального страхування; державна гарантія стабільності системи, рівня виплат по обов'язковому страхуванню, забезпечення демократичності в управлінні; обов'язковість фінансової участі застрахованих осіб і роботодавців, в окремих випадках – залучення державних субсидій; зацікавленість широкого кола осіб в тому чи іншому виді забезпечення на основі соціального страхування; рівність усіх застрахованих з точки зору зобов'язань з фінансування видатків та отриманих у результаті прав і гарантій¹⁶³.

Медичне страхування як вид публічного страхування ґрунтується на чотирьох основних принципах: охоплення всього населення; повний захист, який передбачає гарантії незалежно від ризику; єдина система, що вимагає централізованого національного управління; узгодженість вигод, за яких пропозиція відповідає потребам¹⁶⁴.

Говорячи про принципи публічного страхування, слід зупинитись на загальноправових принципах гуманізму, рівності громадян перед законом, демократизму, законності, справедливості.

Публічному страхуванню як інституту фінансового права притаманні загальногалузеві принципи цього права:

1) принцип законності, який означає необхідність дотримання вимог фінансово-правових норм усіма учасниками правовідносин у сфері публічного страхування;

2) принцип гласності, основи якого закладено в Конституції України, де передбачене обов'язкове оприлюднення будь-яких нормативно-правових актів, які регулюють права, свободи та обов'язки людини та громадянина;

3) принцип пріоритету публічних інтересів у правовому регулюванні відносин у сфері публічного страхування;

¹⁶³ Європейський досвід страхової діяльності і вдосконалення її кадрового забезпечення : матеріали міжнародної конференції 1996 р. – К. : КЕДУ, 1996. – С. 17.

¹⁶⁴ Мотылев Л. А. Государственное страхование в СССР и проблемы его развития / Л. А. Мотылев. – М. : Финансы, 1972. – С. 108.

4) соціальне спрямування правовідносин у сфері публічного страхування. Сутність даного принципу зводиться до того, що страховій охороні при обов'язковому страхуванні підлягають найбільш пріоритетні сфери суспільного життя (страхування від тимчасової втрати працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, страхування на випадок безробіття, пенсійне страхування);

5) принцип плановості, який виражається в тому, що діяльність держави та органів місцевого самоврядування з формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, необхідних для організації публічного страхування, здійснюється на підставі фінансових планів, розроблених у відповідності до державних місцевих програм, а також інших форм фінансового планування, до яких відноситься і затвердження бюджетів різних рівнів.

Публічному страхуванню як самостійному фінансово-правовому інституту поряд із загальногалузевими принципами притаманні і **спеціальні принципи**, які розкривають його сутність та визначають місце в системі соціально-економічних відносин. Отже, **публічне страхування відрізняють такі принципи:**

1) виникнення в силу закону. Відповідно до цього принципу публічне страхування встановлюється законом, відповідно до якого страховик зобов'язаний застрахувати зазначені в законі об'єкти, а страховальники – вносити належні страхові платежі;

2) принцип обов'язковості, який полягає в тому, що публічне страхування виникає в силу імперативної вказівки закону і не пов'язане з можливістю сторін здійснити вільне волевиявлення щодо вступу у страхові правовідносини, сторони повинні виконувати приписи закону, за відхилення від яких настає юридична відповідальність;

3) принцип універсальності. Універсальність публічного страхування полягає в тому, що воно виникає автоматично, незалежно від волі учасників страхових правовідносин. Наявності об'єкта, що підлягає обов'язковому страхуванню, достатньо для того, щоб він вважався застрахованим. Публічне страхування не обмежене терміном дії. Воно діє протягом усього періоду, поки застрахована особа знаходиться у трудових відносинах зі страховальником;

4) принцип нормування страхових сум у сфері публічного страхування, який полягає у тому, що в законі встановлюється розмір страхових сум, які підлягають виплаті при настанні страхового випадку. На-

приклад, диференціація розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу);

5) принцип цільового використання страхових коштів у сфері публічного страхування, яке зумовлено обов'язками держави перед страховальниками за соціальним забезпеченням, тобто адресність.

Підсумовуючи, можна зазначити, що публічному страхуванню як ланці фінансової системи притаманні майже всі загальногалузеві принципи фінансового права (принцип законності, гласності, пріоритетності публічних інтересів над приватними, соціальної спрямованості, плановості). Проте його вирізняють і спеціальні принципи, такі як: виникнення в силу закону, обов'язковість, універсальність, нормованість та адресність.

З огляду на вказане, значущою є необхідність чіткого закріплення функцій та принципів страхування в нормативних актах, що дозволить кожному учаснику страхових правовідносин визначити для себе загальні підстави, на яких буде ґрунтуватися страхування. Тому вітчизняне законодавство в галузі страхування потребує подальшого вдосконалення, оскільки, ґрунтуючись лише на чітко сформульованих поняттях, можна досягти надійного правового захисту.

Отже, законодавцям, науковцям та практикам слід переглянути принципи, ознаки та функції страхування. Реалізація фінансово-правової природи страхових відносин надасть можливість не лише упорядкувати страхове законодавство, а й підвищити рівень страхового обслуговування в Україні.

14.4. Правове регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування

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 у старості та в інших випадках, передбачених законом¹⁶⁵. 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.

¹⁶⁵ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Страховання – це один із найважливіших механізмів, який забезпечує дієву систему захисту майнових прав та інтересів громадян, підприємців, підтримання соціальної стабільності суспільства, економічної безпеки держави, а також є важливим фінансовим інструментом регулювання національної економіки та потужним джерелом акумулювання коштів для їх подальшого довготривалого інвестування у галузі економіки¹⁶⁶. Соціальне страхування не лише захищає працюючих, а й служить механізмом суспільних інвестицій, доходи від яких повертаються у вигляді покращення якості життя населення, стабільності суспільства, формування спонукальних мотивів до праці, освіти і підвищення кваліфікації. Воно стало важливим засобом досягнення соціальної злагоди в суспільстві, запобігання і зниження рівня бідності. Право працюючих на страхування набуло значення одного з найважливіших прав людини і громадянина¹⁶⁷.

В Україні найбільшого розвитку та правового забезпечення набуло обов'язкове державне соціальне страхування. Його принципи, загальні правові, фінансові та організаційні засади визначають Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року¹⁶⁸. Відповідно до ст. 1 Основ, **державне соціальне страхування** – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом. Тобто основне призначення загальнообов'язкового державного соціального страхування – це компенсація втраченого заробітку в разі настання страхового випадку або компенсація інших витрат, пов'язаних із цим.

¹⁶⁶ Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посібник / Б. І. Сташків. – К. : Знання, 2005. – С. 205.

¹⁶⁷ Сільченко С. О. Соціальне страхування: реалії та перспективи правового регулювання / С. О. Сільченко // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 102. – С. 78.

¹⁶⁸ Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування становить цілісну систему прав, обов'язків і гарантій соціального захисту для надання матеріального забезпечення громадянам у випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, які формуються шляхом сплати страхових внесків роботодавцем та самими громадянами, а також за рахунок бюджетних та інших джерел, визначених законом.

Правовою основою здійснення соціального страхування є, насамперед, Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, ряд спеціальних законів, якими визначаються окремі види соціального страхування, а також Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»¹⁶⁹.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування ґрунтується на принципах:

- законодавчого визначення умов і порядку його здійснення;
- обов'язковості страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору, та осіб, які забезпечують себе роботою самостійно (творчі працівники, фізичні особи – підприємці);
- обов'язковості фінансування страховими фондами витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг, в обсягах, передбачених законом з окремих видів загальнообов'язкового соціального страхування;
- державної гарантії реалізації застрахованими громадянами своїх прав;
- забезпечення рівня життя не нижчого за прожитковий мінімум, встановлений законом, шляхом надання пенсій та інших виплат і допомог;
- цільового використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- паритетності представників усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування в управлінні за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

Суб'єктами загальнообов'язкового державного соціального страхування є застраховані особи, страхувальники і страховики.

¹⁶⁹ Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08 липня 2010 року № 2464-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 2108.

Застрахованими вважаються фізичні особи, на користь яких здійснюється загальнообов'язкове державне соціальне страхування. До них належать особи, які працюють за трудовим договором, підприємці, самозайняті особи. Громадяни України, які працюють за кордоном та не застраховані в системі страхування країни, де вони працюють, мають право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням в Україні за умови сплати ними страхових внесків. Застраховані особи одержують свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке є єдиним документом для всіх видів страхування і підтверджує право застрахованої особи на одержання послуг і матеріальне забезпечення.

Страховальниками є роботодавці та застраховані особи, які сплачують єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. У деяких випадках застраховані особи не сплачують страхових внесків. Зокрема, при страхуванні від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, внески сплачують лише роботодавці. Страховальники сплачують внески з коштів, які спрямовуються на оплату праці, або з доходу, який підлягає оподаткуванню.

Платники внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування підлягають обов'язковій реєстрації в Пенсійному фонді України шляхом внесення відповідних відомостей до реєстру страховальників. Розміри страхових внесків, а також об'єкти нарахування та сплати страхових внесків визначаються законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Особи сплачують єдиний страховий внесок до Пенсійного фонду, який перераховує відповідні кошти на рахунок фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до визначених законом пропорцій.

Страховиками є цільові страхові фонди з пенсійного страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, страхування від нещасних випадків та страхування на випадок безробіття і медичне страхування.

На страхові фонди покладено обов'язок щодо надання застрахованим особам матеріального забезпечення і соціальних послуг

при настанні страхових випадків. Вони є фінансовою системою загальнообов'язкового державного соціального страхування. Їх кошти не зараховуються до Державного чи місцевого бюджету. За рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування фінансуються: страхові пенсії, страхові допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, сім'ям з дітьми, у зв'язку з нещасним випадком на виробництві, різного роду страхові послуги.

Види загальнообов'язкового державного соціального страхування:

- пенсійне страхування;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням;
- страхування від нещасного випадку на виробництві;
- страхування на випадок безробіття;
- медичне страхування.

Організаційно-адміністративне забезпечення такої діяльності (за винятком медичного страхування) на підставі профільних законів здійснюється відповідними фондами, а саме:

- Пенсійним фондом України (далі – ПФУ);
- Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (далі – ФВП);
- Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (далі – ФНВ);
- Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – ФБ).

Вказані фонди призначені для соціальної допомоги громадянам, які з певних причин опинились у скрутних життєвих умовах унаслідок втрати заробітку. Основна розбіжність між вказаними фондами полягає в тому, що для ФВП, ФНВ та ФБ ймовірність настання страхового випадку менша 100 %, тоді як для ПФУ вона становить 100 %. При цьому в діяльності фондів відсутні будь-які регіональні, галузеві та інші розбіжності принципового характеру: учасниками фондів, а отже і застрахованими особами є усі без винятку працівники, за яких сплачуються страхові внески. За вказаної умови навіть громадянство застрахованої особи не має значення.

Усі чотири фонди повинні мати спільні ознаки, насамперед:

- організаційно-правовий статус;

- структуру органів управління;
- підзвітність та підконтрольність.

Організаційно-правовий статус визначається наступними складовими. Згідно зі ст. 14 Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», страхові фонди є некомерційними самоврядними організаціями. Чинне законодавство не містить прямого визначення цього терміну. Згідно з класифікацією інституційних секторів економіки України, некомерційна господарська діяльність (некомерційні організації) – це самостійна систематична господарська діяльність, здійснювана суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку.

Слід підкреслити, що загальнообов'язкове державне соціальне страхування має значні переваги порівняно з недержавними формами страхування. Таке страхування є надійнішим, має ширше страхове поле, охоплює ширше коло осіб, більш прийнятне в разі коливань страхових випадків, дешевше, не є капіталоемким, включає особливо небезпечні випадки, які залишаються за межами комерційного страхування. При обов'язковому соціальному страхуванні державою встановлюються умови, які визначають виплати, що можуть змінюватися і поліпшуватися.

14.5. Правове регулювання обов'язкового державного пенсійного страхування

Рівень і якість обов'язкового державного пенсійного страхування – важливий складник економічного і соціального добробуту населення країни. Організація ефективного обов'язкового державного пенсійного страхування є одним із найважливіших завдань, що стоять перед державою та суспільством. Із прийняттям базових законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»¹⁷⁰, «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»¹⁷¹

¹⁷⁰ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51.

¹⁷¹ Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08 липня 2011 року № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3668-17/page5>.

і «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»¹⁷² широкомасштабна пенсійна реформа в країні набула свого остаточного оформлення на законодавчому рівні. З одного боку, це свідчить про завершення важливого багаторічного етапу пенсійної реформи, з іншого – це означає початок не менш відповідальної і складної роботи, пов'язаної із втіленням у життя нового механізму загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, закладеного у вищезгаданих законах. Зазначене обумовлює необхідність подальшого вивчення механізму правового регулювання загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Реформування пенсійної системи на засадах пенсійного страхування є логічним продовженням та складовою економічних реформ у країні, послідовною реалізацією раніше прийнятих рішень щодо побудови соціальної держави.

Пенсійне страхування – це різновид особового страхування, за якого страхувальник одноразово чи в розстрочку сплачує страхові внески, а страховик бере на себе зобов'язання виплачувати застрахованій особі пенсію у вигляді одноразових, розстрочених на певний строк чи довічних періодичних виплат.

Право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист. Згідно зі ст. 46 Конституції України, це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ, організацій бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Зміст та обсяг прав громадян на соціальне забезпечення полягає в їх матеріальному забезпеченні шляхом надання пенсій. Законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058), «Про заходи щодо законодавчого реформування пенсійної системи України» (далі – Закон № 5067-VI), «Про недержавне пенсійне забезпечення» (далі – Закон № 1057-IV)¹⁷³.

¹⁷² Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08 липня 2010 року № 2464-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 2108.

¹⁷³ Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09 липня 2003 року № 1057-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1057-15>.

Загальнообов'язкове пенсійне страхування здійснюється за принципами, закріпленими у ст. 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»:

- законодавче визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового страхування;

- обов'язковість страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) та інших підставах, передбачених законодавством, а також які забезпечують себе роботою самостійно, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності;

- право на добровільну участь у системі загальнообов'язкового пенсійного страхування осіб, які відповідно до вищезазначеного Закону не підлягають загальнообов'язковому пенсійному страхуванню;

- зацікавленість кожної працездатної особи в особистому матеріальному забезпеченні після виходу на пенсію;

- рівноправність застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат і виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове пенсійне страхування;

- диференціація розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу і розміру заробітної плати (доходів);

- солідарність і субсидування в солідарній системі;

- фінансування видатків на виплату пенсій, надання соціальних послуг за рахунок страхових внесків, бюджетних коштів і коштів цільових фондів ;

- спрямування частини страхових внесків до Накопичувального фонду України для здійснення оплати договорів страхування довічної пенсії та одноразової виплати залежно від розмірів накопичень застрахованої особи з урахуванням інвестиційного доходу;

- державні гарантії реалізації застрахованими особами своїх прав, передбачених вищевказаним Законом;

- організація управління Пенсійним фондом України на засадах паритетності представників від застрахованих осіб, роботодавців і держави, а також гласності, доступності і прозорості його діяльності;

- обов'язковість фінансування за рахунок коштів Пенсійного фонду витрат, пов'язаних із виплатою пенсій і надання соціальних послуг в обсягах, передбачених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;

- цільове і ефективне використання коштів на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;

- відповідальність суб'єктів системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування за порушення норм вищевказаного Закону, а також за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків.

Важливу роль у регулюванні пенсійного забезпечення відіграє система персоніфікованого обліку відомостей щодо застрахованих громадян – механізм, який не лише акумулює в собі всі дані про застрахованих осіб, але й є гарантом того, що людина отримає те, що вона сама своєю працею заробила за життя. Персоніфікація у сфері пенсійного страхування – це облік і зберігання в установах Пенсійного фонду інформації про страховий стаж, заробіток і пенсійні внески працівників. Персоніфікація є одним зі способів точного обліку відомостей, необхідних для реалізації права на пенсію та здійснення диференціації її розміру залежно від розміру заробітної плати, з якої сплачувалися пенсійні внески, та страхового стажу, протягом якого вони сплачувалися. Запровадження персоніфікованого обліку відомостей дає можливість вдосконалити умови призначення пенсії та порядок обчислення її розміру¹⁷⁴.

Згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», всі процеси, пов'язані з надходженням доходів, визначення страхового стажу, заробітної плати та перерахування пенсії покладаються на систему персоніфікованого обліку, яка має зібрати, опрацювати, систематизувати, акумулювати та забезпечити надійне зберігання відомостей про застрахованих осіб. Вона також стане базою і для обліку в обов'язковій накопичувальній системі, в межах якої громадяни накопичуватимуть кошти на їхніх індивідуальних накопичувальних рахунках¹⁷⁵.

Відповідно до Закону № **1058**, *страховий стаж* – це період (строк), протягом якого особа підлягала державному соціальному страхуванню, якою або за яку сплачувався збір на обов'язкове державне пенсійне страхування згідно із законодавством, що діяло раніше, та/або підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню згідно із цим Законом і за який сплачено страхові внески.

¹⁷⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільної сплати єдиного внеску : Закон України від 04 квітня 2013 року № 184-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/184-18>.

¹⁷⁵ Боніславський А. В. Персоніфікація: технічна готовність / А. В. Боніславський // Вісник Пенсійного фонду України. – 2003. – № 12 (18). – С. 21–23.

Страхові внески – кошти відрахувань на соціальне страхування, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування та страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, сплачені (які підлягають сплаті) згідно із законодавством, що діяло раніше; надходження від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що спрямовуються на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;

Пенсійний страховий стаж обчислюється в місяцях і становить суму місяців трудової діяльності особи, за які сплачено мінімальний страховий внесок. За період з 1 липня 2000 року пенсійний страховий стаж обчислюється територіальним органом Пенсійного фонду за даними системи персоніфікованого обліку. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04 травня 1998 року № 794 «Про затвердження Положення про організацію персоніфікованого обліку відомостей у системі загальнообов'язкового пенсійного страхування»¹⁷⁶. В єдиному державному автоматизованому банку відомостей на кожну застраховану особу відкривається персональна облікова картка, в якій динамічно накопичуються відомості про застраховану особу зі звітів тих роботодавців, у яких працювала особа, з урахуванням усіх фактів її трудової діяльності.

Пенсійна система України – це сукупність створених в Україні правових, економічних та організаційних інститутів і норм, метою яких є надання громадянам матеріального забезпечення у вигляді пенсії. Пенсійна система України в сучасному вигляді започаткована в січні 2004 року і містить у собі відносини з формування, призначення і виплати пенсій у трирівневій пенсійній системі. Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», **пенсійна система України складається з трьох рівнів.**

Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що ґрунтується на засадах солідарності і субсидування, здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Цей рівень забезпечує базовий дохід людини після виходу на пенсію. Позитивним

¹⁷⁶ Про затвердження Положення про організацію персоніфікованого обліку відомостей у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : постанова Кабінету Міністрів України від 04 травня 1998 року № 794 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-98-%D0%BF>.

у солідарному пенсійному страхуванні є те, що кошти при перерозподілі не встигають знецінюватися. Проте не відбувається заощадження коштів, які сплачуються працівниками, оскільки солідарна пенсійна система діє за принципом, коли працюючий громадянин частину зароблених коштів відраховує до Пенсійного фонду, утримуючи таким чином сьогоденні пенсіонерів. Відповідно, застраховані особи не мають права власності на застрахований актив. Таким чином, у випадку передчасної смерті внесені кошти не повертаються застрахованій особі, а використовуються для виплати іншим пенсіонерам.

Слід підкреслити, що фінансовий стан солідарної системи пенсійного страхування залежить від соціально-економічної ситуації в країні, від фіскальної та монетарної політики держави. Тому несприятлива ситуація на ринку праці призводить до ускладнення формування бюджету Пенсійного фонду України, що миттєво відображається на матеріальному становищі пенсіонерів.

Участь у солідарній системі є обов'язковою для всіх працівників і гарантує кожному громадянину України залежно від тривалості страхового стажу матеріальне забезпечення при досягненні ним пенсійного віку. Відповідно до ст. 1 Закону № 1058, *основними суб'єктами солідарної системи пенсійного страхування є:*

- *застраховані особи* (в окремих випадках члени їх сімей) – це особи, що обов'язково підлягають пенсійному страхуванню, та особи, які добровільно беруть у ньому участь;

- *страхувальники* – це роботодавці та інші особи, які відповідно до закону сплачують єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та/або є платниками відповідно до цього Закону: 1) роботодавці (фізичні та юридичні особи), які використовують працю найманих осіб на підставі трудового договору; 2) юридичні особи, в тому числі військові частини; 3) Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України; 4) застраховані особи, а також особи, які забезпечують себе роботою самостійно. Страхувальниками для осіб, які беруть добровільну участь у солідарній системі страхування, є самі ці особи;

- *страховик* – це учасник пенсійного страхування, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, проводить збір і акумуляцію страхових внесків, призначає пенсії та готує документи для її виплати, забезпечує своєчасне фінансування виплати пенсій, допомоги

на поховання, здійснює контроль за цільовим використанням коштів; ним є Пенсійний фонд.

Пенсійний фонд – це неприбуткова організація, яка здійснює свою діяльність на підставі статуту, що затверджується його правлінням. Управління Пенсійним фондом здійснюється на основі паритетності представниками держави, застрахованих осіб і роботодавця. Органами управління Пенсійного фонду є правління та виконавча дирекція. **Джерелами формування коштів Пенсійного фонду є:**

- надходження від сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування у розмірах, визначених законом, крім внесків, що спрямовуються до Накопичувальної системи пенсійного страхування;

- інвестиційний дохід, який отримується від інвестування коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду в майбутніх періодах;

- кошти державного бюджету та цільових фондів, що перераховуються до Пенсійного фонду;

- кошти, сплачені виконавчій дирекції Пенсійного фонду за надання послуг з адміністрування Накопичувального фонду та послуг недержавним пенсійним фондам – суб’єктам другого рівня системи пенсійного забезпечення;

- суми від фінансових санкцій, застосованих до юридичних та фізичних осіб за порушення встановленого порядку нарахування, обчислення та сплати страхових внесків і використання коштів Пенсійного фонду;

- благодійні внески юридичних і фізичних осіб.

Забороняється використання коштів Пенсійного фонду для оплати договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат та на цілі, не передбачені законом.

Особи, які беруть участь у солідарній системі та сплачують єдиний внесок, визначені у ст. 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування»¹⁷⁷. До них належать:

1) роботодавці:

¹⁷⁷ Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08 липня 2010 року № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.

• підприємства, установи та організації, інші юридичні особи, утворені відповідно до законодавства України, незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, які використовують працю фізичних осіб на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством, чи за цивільно-правовими договорами (крім цивільно-правового договору, укладеного з фізичною особою – підприємцем, якщо виконувані роботи (надавані послуги) відповідають видам діяльності відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), 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;

• фізичні особи – підприємці, зокрема ті, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством про працю, чи за цивільно-правовим договором (крім цивільно-правового договору, укладеного з фізичною особою – підприємцем, якщо виконувані роботи (надавані послуги) відповідають видам діяльності відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців);

• фізичні особи, які забезпечують себе роботою самостійно, та фізичні особи, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору (контракту);

• дипломатичні представництва і консульські установи України, філії, представництва, інші відокремлені підрозділи підприємств, установ та організацій (у тому числі міжнародні), утворені відповідно до законодавства України, які мають окремий баланс і самостійно здійснюють розрахунки із застрахованими особами; дипломатичні представництва і консульські установи іноземних держав, філії, представництва та інші відокремлені підрозділи іноземних підприємств, установ та організацій (у тому числі міжнародні), розташовані на території України; підприємства, установи, організації, фізичні особи, які використовують найману працю, військові частини та органи, які виплачують грошове забезпечення, допомогу по тимчасовій непрацездатності, допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами, допомогу або компенсацію відповідно до законодавства;

- інвестор (оператор) за угодою про розподіл продукції (у тому числі постійне представництво інвестора-нерезидента), що використовує працю фізичних осіб, найнятих на роботу в Україні на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством, чи за цивільно-правовими договорами (крім цивільно-правового договору, укладеного з фізичною особою – підприємцем в Україні, якщо виконувані роботи (надавані послуги) відповідають видам діяльності, зазначеними у витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців);

2) працівники – громадяни України, іноземці (якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) та особи без громадянства, які працюють:

- у фізичних осіб – підприємців на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством;

- у фізичних осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, у інших фізичних осіб на умовах трудового договору (контракту);

3) фізичні особи, які виконують роботи (надають послуги) на підприємствах, в установах та організаціях, у інших юридичних осіб, зазначених в абзаці другому пункту 1 цього переліку суб'єктів, чи у фізичних осіб – підприємців або осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, за цивільно-правовими договорами (крім фізичних осіб – підприємців, якщо виконувані ними роботи (надані послуги) відповідають видам діяльності відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців);

4) фізичні особи – підприємці, в тому числі ті, які обрали спрощену систему оподаткування, та члени сімей цих осіб, які беруть участь у провадженні ними підприємницької діяльності;

5) 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 отримують дохід безпосередньо від цієї діяльності, за умови, що такі особи не є найманими працівниками чи підприємцями;

6) громадяни України, які працюють у розташованих за межами України дипломатичних представництвах і консульських установах Украї-

ни, філіях, представництвах, інших відокремлених підрозділах підприємств, установ та організацій (зокрема міжнародних), утворених відповідно до законодавства України (якщо інше не передбачено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою);

- громадяни України та особи без громадянства, які працюють у дипломатичних представництвах і консульських установах іноземних держав, філіях, представництвах, інших відокремлених підрозділах іноземних підприємств, установ та організацій (зокрема міжнародних), розташованих на території України;

7) особи, які працюють на виборних посадах в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян та отримують заробітну плату (винагороду) за роботу на такій посаді;

8) працівники воєнізованих формувань, гірничорятувальних частин незалежно від підпорядкування, а також особовий склад аварійно-рятувальної служби, утвореної відповідно до законодавства на постійній основі;

9) військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової військової служби), особи рядового і начальницького складу;

10) батьки – вихователі дитячих будинків сімейного типу, прийомні батьки, якщо вони отримують грошове забезпечення відповідно до законодавства;

11) особи, які отримують допомогу по тимчасовій непрацездатності, перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами і отримують допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами;

12) особи, які проходять строкову військову службу у Збройних Силах України, інших утворених відповідно до закону військових формуваннях, Службі безпеки України, органах Міністерства внутрішніх справ України та службу в органах і підрозділах цивільного захисту;

13) особи, які відповідно до закону отримують допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

14) один із непрацюючих працездатних батьків, усиновителів, опікун, піклувальник, які фактично здійснюють догляд за дитиною-інвалідом, а також непрацюючі працездатні особи, які здійснюють догляд за інвалідом I групи або за престарілим, який за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду або досяг 80-річного віку, якщо такі непрацюючі працездатні особи отримують допомогу або компенсацію відповідно до законодавства.

Єдиний внесок на загальнообов'язкове державне страхування – це консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення захисту прав застрахованих осіб та членів їх сімей на отримання страхових виплат за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Кожен роботодавець сплачує *єдиний соціальний внесок (ЄСВ)* за найманого працівника від нарахованої суми заробітної плати у таких розмірах:

- на суму нарахованої зарплати за видами виплат від 36,76 % до 49,7 % залежно від класу професійного ризику, а за інвалідів – 8,41 %;
- на суму винагороди фізичним особам за виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовими договорами – 34,7 %;
- на суму допомоги по тимчасовій непрацездатності, допомоги по вагітності та пологах – 33,2 %;
- підприємці – фізичні особи на єдиному податку сплачують до Міністерства доходів і зборів ЄСВ у розмірі 34,7 % від розміру мінімальної зарплати на місяць, за який сплачується ЄСВ. Підприємці – фізичні особи на загальній системі оподаткування сплачують ЄСВ у розмірі 34,7 % від чистого доходу, але при цьому сума має становити не менше суми мінімального страхового внеску за місяць, в якому цей дохід отриманий. Максимальний дохід, на який підприємцям нараховується ЄСВ, складає 17 прожиткових мінімумів (незалежно від системи оподаткування).

У *солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюються такі виплати*: 1) пенсії за віком; 2) пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання, у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства; 3) пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

Після призначення пенсії у солідарній пенсійній системі особа може продовжувати здійснювати трудову діяльність та сплачувати страхові внески до Пенсійного фонду України.

Період роботи після призначення пенсії зараховується до її страхового стажу. За загальним правилом період, щодо якого обчислюється пенсійний страховий стаж, ураховується в одинарному розмірі.

Коефіцієнт страхового стажу є кількісним критерієм при визначенні розміру пенсії у солідарній пенсійній системі. Він визначається за встановленою формулою: $K_c = C_m * V_c / 100 * 12$, де:

K_c – коефіцієнт страхового стажу;

C_m – сума місяців пенсійного страхового стажу особи;

V_c – величина оцінки страхового стажу особи у відсотках, за період участі в солідарній системі 1,35 % за рік, при участі в накопичувальній системі – 1,08 %.

Для особи, яка брала участь у солідарній і накопичувальній системі, визначається один коефіцієнт пенсійного страхового стажу як сума коефіцієнта страхового стажу за період участі тільки в солідарній системі та коефіцієнта, визначеного за період участі в накопичувальній і солідарній системі¹⁷⁸.

Для обчислення пенсії враховується заробітна плата за весь період страхового стажу, починаючи з 1 липня 2000 року. Доля встановлення пенсії враховується заробітна плата за будь-які 60 місяців страхового стажу підряд.

Добровільна участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування передбачає укладення договору про таку участь із Пенсійним фондом на термін не менше одного року. Договором може бути передбачена одноразова сплата застрахованою особою страхових внесків за попередні періоди. При цьому сума сплачених страхових внесків за кожний місяць не може бути меншою мінімального страхового внеску. Договір набирає чинності з дня його підписання сторонами. Договір про добровільну участь може бути достроково розірваний застрахованою особою або органом Пенсійного фонду в таких випадках:

1) *застрахованою особою*:

- за умови дії договору не менше року;
- у разі систематичного порушення територіальним органом Пенсійного фонду умов договору;

2) *територіальним органом Пенсійного фонду*:

- у разі систематичного порушення застрахованою особою умов договору;
- смерть застрахованої особи.

¹⁷⁸ Грушка В. І. Пенсійна система України : навч. посібник / В. І. Грушка. – К. : Кледор, 2006. – 336 с.

Припинення участі в системі пенсійного страхування настає в таких випадках:

- у разі якщо особа, яка підлягає загальнообов'язковому пенсійному страхуванню, втратила статус застрахованої особи;
- у разі закінчення терміну дії договору або дострокового розірвання договору;
- у разі смерті застрахованої особи.

Особа, яка припинила участь у системі загальнообов'язкового пенсійного страхування, може поновити свою участь у ньому з набуттям нею статусу, згідно з яким вона підлягає страхуванню, або шляхом укладення договору про добровільну участь.

Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Вона базується на основі накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді України і здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій та одноразових виплат¹⁷⁹. *Обов'язкову накопичувальну складову частину пенсійного забезпечення створюють з метою:*

- 1) заохочення працівників до заощадження коштів протягом трудової діяльності;
- 2) збільшення заощаджень для фінансування економічного розвитку;
- 3) підвищення ефективності адміністративного управління системою пенсійного забезпечення за рахунок передачі не державним компаніям функцій адміністративного управління та управління пенсійними активами;
- 4) запобігання політичному тиску у сфері пенсійного забезпечення. Наприклад, останнім часом проявляється нестабільність соціально-економічного розвитку країни, а органи влади приймають рішення про зменшення чи підвищення пенсій. Такі дії можуть призвести до дестабілізації пенсійної системи в майбутньому.

Суть такої системи полягатиме у тому, що частина обов'язкових внесків до пенсійної системи (загальний рівень пенсійних відрахувань залишиться незмінним) накопичуватиметься в єдиному Накопичувальному фонді і обліковуватиметься на індивідуальних накопичуваль-

¹⁷⁹ Прилипко С. М. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – Х. : Видавництво «ФІНН», 2009. – 434 с.

них пенсійних рахунках громадян, які (та на користь яких) сплачуватимуть такі внески. Ці кошти інвестуватимуться в економіку країни з метою отримання інвестиційного доходу і захисту їх від інфляційних процесів.

Накопичувальна пенсійна система передбачає участь застрахованих осіб у формуванні коштів, з яких вони при досягненні передбаченого законом пенсійного віку отримуватимуть пенсію. Страхові внески до Накопичувального пенсійного фонду є частиною єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, сплаченого учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування. Розмір цих внесків повинен становити 7 % від бази нарахування єдиного внеску

Суб'єктами накопичувальної системи є: застраховані особи, страхувальник і страховик, а також юридичні особи, які здійснюють управління Накопичувальним фондом та управління його пенсійними активами, зберігач і страхові організації.

Страховальниками є самі застраховані, оскільки вони безпосередньо сплачують внески на цей вид страхування.

Страховиками є Накопичувальний пенсійний фонд, а також недержавні пенсійні фонди.

Накопичувальний пенсійний фонд (НПФ) – це самостійний суб'єкт пенсійного страхування, що у накопичувальній системі виконує роль страховика. Це цільовий позабюджетний фонд, який здійснює акумулювання страхових внесків застрахованих осіб, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках та інвестуються з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб. Пенсійний актив цього фонду використовують для оплати договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, а у випадках, передбачених законом, членам їхніх сімей чи спадкоємцям.

Накопичувальний пенсійний фонд створюється Пенсійним фондом як цільовий позабюджетний фонд. Адміністративне управління Накопичувальним фондом здійснює виконавча дирекція Пенсійного фонду. Вона відкриває спеціальні рахунки НПФ у банківській установі, яка отримала *статус зберігача коштів*. Право на участь у другому рівні системи пенсійного забезпечення має також недержавний Пенсійний фонд, який отримав ліцензію на надання послуг у накопичувальній системі пенсійного страхування. Ліцензія на надання послуг у накопичу-

вальної системі пенсійного страхування видається Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України безстроково. Він повинен відповідати таким вимогам:

- досвід роботи пенсійного фонду на ринку недержавного пенсійного забезпечення не менше трьох років до дня подання заяви на отримання ліцензії;
- мати договори про обслуговування недержавного пенсійного фонду, укладені з адміністратором, який відповідає вимогам, установленим Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг, зберігачем недержавних пенсійних фондів, який має розмір регулятивного капіталу не менше 500 млн грн;
- пенсійні активи протягом останніх 12 місяців до дня подання заяви про отримання ліцензії на надання послуг у накопичувальній системі пенсійного страхування щодо складу активів та обмежень інвестиційної діяльності.

Важливу роль у накопичувальній системі пенсійного страхування відіграють *страхові організації*. Це відповідні юридичні особи, виключним видом діяльності яких є страхування життя. Вони здійснюють страхування і виплату довічних пенсій.

Забороняється використовувати кошти Накопичувального фонду для забезпечення виплат пенсій та надання соціальних послуг із солідарної системи та для інших цілей, не передбачених законом. За рахунок коштів накопичувальної системи здійснюється виплата довічних пенсій з установленим періодом, довічних обумовлених пенсій, довічних пенсій подружжя і одноразових виплат.

Накопичувальне пенсійне забезпечення ґрунтується на принципах добровільної та індивідуальної участі. Кожен, хто бере участь в індивідуальній пенсійній програмі будь-якого виду та тривалості, накопичує пенсію собі персонально. Це є основною відмінністю від солідарної пенсії, яка виплачується нині працюючими людьми нинішнім же пенсіонерам через посередництво Пенсійного Фонду України.

На вимогу застрахованих осіб *одноразова виплата* здійснюється в разі виїзду цієї особи за кордон на постійне місце проживання. Якщо застрахована особа визнана інвалідом I-II групи і набуває право на пенсію по інвалідності, то належні їй активи використовуються за її вибором у такому порядку:

- на отримання одноразової виплати незалежно від достатності суми коштів для оплати договору страхування довічної пенсії;
- на оплату договору страхування довічної пенсії після досягнення нею віку, передбаченого статтею 26 Закону України «Про загально-обов’язкове державне пенсійне страхування» в разі достатності суми коштів для оплати договору страхування довічної пенсії.

У разі смерті особи до досягнення нею пенсійного віку належні їй пенсійні активи успадковуються в порядку, визначеному Цивільним кодексом України, якщо особа не визначила конкретних осіб, які мають право на їх отримання. Застрахована особа має право у будь-який час визначити конкретних осіб, які мають право на отримання коштів у сумі, облікованій на її накопичувальному пенсійному рахунку, в разі її смерті та визначити, в яких частках повинні бути розподілені між ними кошти.

Особи, які мають право на отримання у спадщину коштів, у сумі, облікованій на накопичувальному пенсійному рахунку померлої особи, і не досягли пенсійного віку, передбаченого законом, можуть подати заяву про спрямування цих коштів до Накопичувального фонду на облік на їх накопичувальний пенсійний рахунок.

У разі відсутності у померлої застрахованої особи спадкоємців належні їй пенсійні активи враховуються у складі інвестиційного доходу накопичувального фонду, про що робиться позначка в її персональній обліковій картці в системі персоніфікованого обліку та надається повідомлення зберігачу. Для отримання одноразової виплати застрахована особа або члени її сім’ї чи спадкоємці подають заяву до територіального органу Пенсійного фонду та документи, що підтверджують їх право на отримання цієї виплати. Одноразова виплата здійснюється протягом п’яти робочих днів.

Страхова організація, що здійснює виплати довічних пенсій, має пропонувати застрахованій особі такі *види довічних пенсій*: довічна пенсія з установленим періодом, довічна обумовлена пенсія, довічна пенсія подружжя.

Довічна пенсія з установленим періодом – це щомісячна виплата, що здійснюється протягом життя пенсіонера, але не менш ніж протягом десяти років з дня її призначення. У разі смерті пенсіонера право на отримання довічної пенсії протягом установленого періоду мають спадкоємці, зазначені в договорі страхування довічної пенсії.

Довічно обумовлена пенсія – це щомісячна виплата, яка здійснюється протягом життя пенсіонера. У разі, якщо сума довічної обумовленої пенсії, виплачена пенсіонеру на момент смерті, є меншою, ніж сума вартості договору страхування на час його укладення, різниця коштів між зазначеними сумами виплачується спадкоємцям, зазначеним у договорі, або відповідно до норм Цивільного кодексу України.

Довічна пенсія подружжя – це щомісячна виплата, яка здійснюється протягом життя пенсіонера, а після його смерті його чоловіку (чи дружині), який (яка) досяг (ла) пенсійного віку.

Застрахована особа має право вільного вибору одного із видів довічних пенсій, який вказує в договорі страхування довічної пенсії. У договорі обов'язково зазначається рівень інвестиційного доходу, який застосовується для розрахунку обраної довічної пенсії. Страховій організації забороняється вимагати від застрахованої особи довідку про стан її здоров'я.

Законом України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» передбачено, що накопичувальну систему обов'язкового державного пенсійного страхування – другий рівень пенсійної системи – планується запровадити в Україні починаючи з року, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України. Другий рівень передбачає можливість молодим особам накопичувати кошти на майбутню пенсію. Учасниками другого рівня будуть особи, не старші за 35 років. Кожна особа, яка братиме участь у другому рівні, сплачуватиме обов'язкові пенсійні внески на свій індивідуальний пенсійний рахунок. Такі кошти будуть власністю учасника другого рівня та використовуватимуться для проведення йому пенсійної виплати, а вразі його смерті – будуть успадковані, а не підуть на виплату пенсії іншим платникам внесків.

Особи, старші за 35 років, також можуть брати участь у накопичувальному рівні, однак на добровільних засадах – написавши заяву про добровільну участь. Обов'язкова накопичувальна система буде створена шляхом відволікання частини внесків із солідарної системи, що буде супроводжуватись зменшенням розміру майбутньої пенсії, яку учасники будуть отримувати з першого рівня. Проте таке зменшення буде компенсовано тим, що учасники будуть отримувати дві пенсії – одну із солідарної систему, а другу – з накопичувальної. Оскільки пенсійні виплати з другого рівня базуються на сумі сплачених внесків та

інвестиційного доходу, отриманого від інвестування цих внесків, за вирахуванням витрат на оплату послуг надавачів, функція ведення обліку є критично важливою у цьому процесі.

Слід зазначити, що саме накопичувальна пенсійна система дасть змогу громадянам заздалегідь розрахувати свою пенсію, впливати на її розмір шляхом щомісячних відрахувань на власний пенсійний рахунок. Тобто людина працюватиме все життя на власну пенсію.

Третій рівень – система не державного пенсійного забезпечення, що ґрунтується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах і в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення.

Страховання додаткової пенсії здійснюється страховими компаніями, банками та недержавними пенсійними фондами. Пенсійні недержавні фонди за економічною природою є *ощадними інститутами*. Вони акумулюють грошові засоби у формі пенсійних внесків учасників фонду, інвестують їх, а дохід від інвестування розподіляють на потреби самого фонду (підприємницький дохід) та між його учасниками пропорційно до суми внесків. Вважається, що цих засобів має вистачити до кінця життя застрахованого.

З усього розмаїття страхового забезпечення, що здійснюється пенсійними фондами, виділяють три головних напрями:

1) індивідуальне страхування пенсій, коли клієнт страхує пенсію певного розміру;

2) індивідуальне страхування пенсії у страховій компанії чи пенсійному фонді, яке ґрунтується на нагромадженні індивідуальних засобів у страховій організації та отриманні пенсії, адекватної нагромадженій сумі;

3) групове страхування, коли пенсії учасників адекватні загальній сумі.

З 1 січня 2004 року в Україні запроваджено добровільну систему **недержавного пенсійного забезпечення** (НПЗ), яка надає можливість учасникам **недержавних пенсійних фондів** (НПФ) отримувати з часом додаткову пенсійну виплату з цієї системи. Функціонування цієї системи регламентується Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» (далі – Закон № 1057-IV).

Суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення є:

- недержавні пенсійні фонди;

- страхові організації, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті;
- банківські установи, які уклали договори про відкриття пенсійних депозитних рахунків;
- вкладники та учасники пенсійних фондів;
- вкладники пенсійних депозитних рахунків;
- фізичні та юридичні особи, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті;
- засновники пенсійних фондів;
- роботодавці – платники корпоративних пенсійних фондів;
- саморегульовані організації суб'єктів, які надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення;
- органи державного нагляду і контролю у сфері недержавного пенсійного забезпечення;
- адміністратори пенсійних фондів;
- компанії з управління активами;
- зберігачі;
- аудитори;
- особи, які надають консультаційні та агентські послуги відповідно до Закону № 1057-IV.

Недержавне пенсійне забезпечення базується на таких основних принципах: законодавче визначення умов НПЗ; добровільність участі в НПЗ фізичних осіб, роботодавців, а також юридичних осіб, що створюють недержавні пенсійні фонди; економічна заінтересованість усіх учасників НПЗ; рівноправність усіх учасників пенсійного фонду, що беруть участь в одній пенсійній схемі; розмежування та відокремлення активів пенсійного фонду від активів його засновників і роботодавців – платників пенсійного фонду, адміністратора, компаній з управління активами, страхових організацій з метою унеможливлення банкрутства пенсійного фонду; визначення розміру пенсійної виплати залежно від суми пенсійних коштів, облікованих на індивідуальному пенсійному рахунку учасника фонду або застрахованої особи; гарантування фізичним особам реалізації прав, наданих їм Законом № 1057-IV; цільове та ефективне використання пенсійних коштів пенсійним фондом; державне регулювання розміру тарифів на послуги, що надаються у системі НПЗ; відповідальність суб'єктів системи НПЗ за порушення норм, передбачених цим Законом та іншими нормативно-пра-

вовими актами; державне регулювання діяльності з НПЗ та нагляд за його здійсненням.

Система недержавного пенсійного забезпечення створена для формування додаткових пенсійних накопичень за рахунок добровільних внесків фізичних осіб і роботодавців. *Недержавне пенсійне забезпечення, як передбачено законодавством, здійснюється:*

- недержавними пенсійними фондами шляхом укладення пенсійних контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та вкладниками таких фондів;
- страховими організаціями шляхом укладення договорів страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду;
- банківськими установами шляхом укладення договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Недержавний пенсійний фонд – це юридична особа, яка має статус неприбуткової організації, функціонує та проводить діяльність винятково з метою накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим управлінням пенсійними активами, а також здійснює пенсійні виплати учасникам цього фонду у визначеному законом порядку. Недержавний пенсійний фонд здійснює акумулювання пенсійних внесків, розміщення пенсійних активів, а також виплату недержавних пенсій учасникам фонду.

Відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», *існує три види недержавних пенсійних фондів*, в основі розподілу яких лежить залежність від кола осіб, які можуть бути їх учасниками. Вони поділяються на:

- 1) відкриті;
- 2) корпоративні;
- 3) професійні.

Відкритий НПФ створюється будь-якими юридичними особами, крім тих, діяльність яких фінансується за рахунок Державного або місцевих бюджетів. Учасниками відкритого фонду можуть бути будь-які фізичні особи незалежно від місця та характеру їх роботи.

Корпоративний НПФ створюється юридичною особою-роботодавцем або кількома юридичними особами-роботодавцями, до яких

можуть приєднуватися роботодавці-платники. Учасниками такого фонду можуть бути виключно фізичні особи, які перебувають (перебували) у трудових відносинах із роботодавцями-засновниками чи роботодавцями-платниками такого фонду.

Професійний НПФ можуть створювати об'єднання юридичних осіб-роботодавців, об'єднання фізичних осіб, включаючи професійні спілки, чи фізичні особи, пов'язані за родом їх професійної діяльності. Учасниками такого фонду можуть бути тільки фізичні особи, у яких ознаки їх професійної діяльності співпадають з ознаками, визначеними у статуті фонду (наприклад, працівники металургійної галузі).

Утворення корпоративних і професійних пенсійних фондів, а також умови і порядок сплати страхових внесків можуть регулюватися колективним договором. Для роботодавців, які використовують шкідливі умови виробництва, здійснення пенсійних відрахувань на користь таких працівників поступово стане обов'язковим, відрахування здійснюватимуться у професійні або корпоративні пенсійні фонди. Це буде обов'язковий вид страхування.

Відповідно до Закону **№ 1057-IV**, засновники відкритого пенсійного фонду не можуть бути зберігачем цього фонду та його аудитором. Засновники корпоративного або професійного фонду та роботодавці-платники корпоративного пенсійного фонду не можуть бути зберігачем, аудитором і компанією з управління активами цього фонду, а також його адміністратором, крім випадків, передбачених цим Законом.

У разі створення свого корпоративного пенсійного фонду компанія з управління активами або банківська установа має право здійснювати управління активами такого фонду та адміністрування фондом за умови отримання відповідних ліцензій у порядку, встановленому законодавством.

Юридична особа може бути одночасно засновником не більш як одного корпоративного чи одного професійного пенсійного фонду. Така юридична особа може бути засновником одного або більше відкритих пенсійних фондів.

Зміна складу засновників пенсійного фонду здійснюється відповідно до законодавства з урахуванням особливостей, встановлених Законом **№ 1057-IV** та статутом. У разі створення пенсійного фонду кількома засновниками один із засновників має право вийти з їх складу в порядку, передбаченому статутом пенсійного фонду, попе-

редивши про це інших засновників та учасників фонду, на користь яких він сплачував пенсійні внески, не пізніше як за шість місяців до виходу з числа засновників пенсійного фонду.

Якщо інше не передбачено законом, засновник або роботодавець-платник корпоративного пенсійного фонду може припинити сплату пенсійних внесків до такого пенсійного фонду шляхом розірвання всіх укладених ним з таким фондом пенсійних контрактів та договору про участь у пенсійному фонді, повідомивши Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та учасників фонду за шість місяців до розірвання таких контрактів та договору про участь у пенсійному фонді.

Рішення роботодавця про вихід зі складу засновників або про розірвання договору про участь у пенсійному фонді обов'язково вноситься до колективного договору, якщо заснування такого фонду або участь у такому фонді роботодавця було передбачено колективним договором. У разі якщо згідно із законом роботодавець зобов'язаний здійснювати пенсійні внески до пенсійного фонду на користь своїх працівників, такий роботодавець може припинити сплату пенсійних внесків до пенсійного фонду у визначеному законом порядку лише за умови укладення пенсійних контрактів на користь таких працівників з іншим пенсійним фондом.

У разі виходу зі складу засновників корпоративного пенсійного фонду одного із засновників або розірвання роботодавцем-платником договору про участь у корпоративному пенсійному фонді, учасники такого фонду, які є працівниками цього засновника або роботодавця-платника, втрачають право бути учасниками такого корпоративного пенсійного фонду.

Учасники фонду, які є працівниками такого роботодавця, протягом трьох місяців з дня отримання повідомлення про вихід їх роботодавця з числа засновників або роботодавців-платників корпоративного пенсійного фонду зобов'язані подати адміністратору цього фонду заяву із зазначенням нового пенсійного фонду або страхової організації, з якою укладено договір страхування довічної пенсії, або банку, в якому відкрито пенсійний депозитний рахунок, куди мають бути передані належні їм пенсійні кошти.

Договір страхування довічної пенсії може бути укладено учасником пенсійного фонду лише у разі досягнення таким учасником

пенсійного віку, визначеного законом. Разом із письмовою заявою учасник фонду зобов'язаний надати копію пенсійного контракту, укладеного з новим пенсійним фондом, або копію договору страхування довічної пенсії з обраною страховою організацією, або копію договору про відкриття пенсійного депозитного рахунка.

Працівники такого роботодавця, які є учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування, подають адміністратору пенсійного фонду – суб'єкта другого рівня заяву із зазначенням іншого пенсійного фонду – суб'єкта другого рівня та копію пенсійного контракту, укладеного з новим пенсійним фондом – суб'єктом другого рівня.

За бажанням учасника фонду, який є учасником накопичувальної системи пенсійного страхування, або у разі відсутності такої заяви обліковані на його індивідуальному пенсійному рахунку кошти можуть бути переведені до Накопичувального пенсійного фонду.

У разі відсутності такої заяви та копії укладеного договору з новим пенсійним фондом або копії договору страхування довічної пенсії з обраною страховою організацією, або копії договору про відкриття пенсійного депозитного рахунка в банку, пенсійні кошти учасника фонду, крім учасника накопичувальної системи пенсійного страхування, передаються до іншого пенсійного фонду за вибором адміністратора, який передає такі кошти з повідомленням про це такого учасника та національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Пенсійні внески до недержавного пенсійного фонду сплачуються у розмірах та в порядку, встановлених *пенсійним контрактом*, відповідно до умов обраних пенсійних схем. Це ж саме стосується внесків за страхуванням ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду.

Пенсійний контракт – це угода між вкладником та адміністратором Пенсійного фонду, в якому викладені усі суттєві умови цивільного договору, включаючи такий суттєвий регулятор взаємовідносин, передбачених контрактом, як пенсійна схема. Виконання зобов'язань за контрактом для недержавного пенсійного фонду – це досягнення визначених цілей, що можна визначити як здатність у будь-який момент виконати свої контрактні зобов'язання. Гарантією виконання зобов'язань Пенсійного фонду за контрактом перед своїми учасниками є його платоспроможність.

Законодавством передбачені певні гарантії захисту прав учасників при укладенні пенсійного контракту. Зокрема до таких можна віднести:

- заборону необґрунтованої відмови особі в укладенні пенсійного контракту з пенсійним фондом відкритого типу;
- пенсійний контракт повинен бути укладений виключно у письмовій формі у трьох примірниках – по одному для кожної зі сторін (якщо вкладник та учасник це різні особи) чи у двох примірниках (якщо вкладник та учасник – це одна й та сама особа);
- пенсійний контракт повинен містити істотні умови, без наявності яких він є недійсним (серед таких – інформація щодо паспортних даних вкладника, його ідентифікаційний номер, паспортні дані учасника фонду та його ідентифікаційний номер Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов’язкових платежів; посилання на обрану вкладником пенсійну схему; строк дії пенсійного контракту, умови його зміни та розірвання; порядок розрахунків).

Отже, **пенсійний контракт** можна визначити як певну структуровану сукупність умов договірною характеру, які визначають правовий статус та обсяг взаємних прав та обов’язків його сторін.

Через весь процес недержавного пенсійного забезпечення між учасником, адміністратором та вкладником укладається пенсійний контракт, договір про виплату пенсій на визначений строк, договір страхування довічної пенсії та договір депозитного рахунку. Слід зазначити, що саме пенсійний контракт регулює відносини з прийняття, акумуляції, інвестування та розподілу інвестиційного доходу на базі коштів учасників фонду, а безпосередня виплата пенсій регулюється іншими, зазначеними вище, договорами, залежно від обставин та бажання учасника фонду.

Однією з істотних умов пенсійного контракту є пенсійна схема. Окреслити її можна як документ, який є додатком до пенсійного контракту і містить у собі інформацію про умови та порядок недержавного пенсійного забезпечення, що здійснюються пенсійними фондами. Пенсійні схеми розробляються керівними органами пенсійного фонду з дотриманням вимог норм чинного законодавства. Після розробки пенсійна схема підлягає затвердженню шляхом реєстрації органами Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. Зміни до пенсійної схеми вносяться та реєструються в тому ж порядку, що й

початкові варіанти. Однак є випадки, коли пенсійні схеми підлягають обов'язковим змінам чи анулюванню. Серед таких підстав можна виділити наступні: відсутність пенсійних контрактів, укладених за пенсійними схемами, що змінюються або анулюються; отримання письмової згоди всіх вкладників фонду, з якими укладені пенсійні контракти за пенсійною схемою, яка змінюється. Пенсійна схема детально описує межі правового статусу учасника та вкладника Пенсійного фонду, пенсійна схема є невід'ємною частиною пенсійного контракту¹⁸⁰.

Рада пенсійного фонду має право встановлювати мінімальні розміри пенсійних внесків до 10 % мінімальної заробітної плати з розрахунку на один місяць. Максимальний розмір пенсійних внесків за пенсійними схемами недержавного пенсійного забезпечення не обмежується. Стосовно корпоративних та професійних пенсійних фондів, то розмір пенсійних внесків до цих фондів, якщо вони сплачуються роботодавцем, може визначатися у колективному договорі.

Суб'єктами недержавного пенсійного страхування є: недержавні пенсійні фонди; страхові організації, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті; банківські установи, що уклали договір про відкриття пенсійних депозитних рахунків; вкладники та учасники пенсійних фондів; вкладники пенсійних депозитних рахунків, фізичні та юридичні особи, які уклали договір страхування довічної пенсії.

Юридична особа, діяльність якої фінансується за рахунок Державного бюджету України або місцевих бюджетів, має право бути засновником корпоративного пенсійного фонду або здійснювати пенсійні внески до вже створених пенсійних фондів у тих випадках, коли створення таких фондів передбачено законами України.

Правовою основою діяльності Пенсійного фонду є статuti, які затверджують засновники пенсійного фонду. У відкритих пенсійних фондах їх засновниками можуть бути одна чи декілька юридичних осіб.

Пенсійний фонд набуває статусу юридичної особи та права на провадження діяльності з недержавного пенсійного забезпечення з моменту його реєстрації в Державній комісії з регулювання ринку фінансових

¹⁸⁰ Богословець С. В. Пенсійний контракт як підстава виникнення правовідносин з недержавного пенсійного забезпечення. Пенсійна схема / С. В. Богословець : Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «П'яті Прибузькі юридичні читання» // Держава і право: de lege praeterita, instante, future : тези – Миколаїв : Гліон, 2009. – С. 256–258.

послуг України та отримання відповідного свідоцтва. Ліквідація фонду може проводитися за рішенням засновників або їх правонаступників. Рішення про ліквідацію погоджується з Державною комісією регулювання ринків фінансових послуг України. Рішення про ліквідацію корпоративного пенсійного фонду набирає чинності за умови внесення змін до колективного договору, якщо його створення було передбачене цим документом. Недержавний пенсійний фонд підлягає ліквідації, якщо припинено сплату внесків усіма засновниками фонду, ліквідовано без правонаступництва всіх засновників фонду або припинено участь у ньому всіх його учасників.

Слід підкреслити, що *при недержавному пенсійному страхуванні виплачується довічна пенсія, довічна пенсія подружжя, а у випадках, передбачених законом, здійснюється одноразова виплата.*

Існує два головних критерії, що відрізняють програми недержавного пенсійного страхування в Україні від інших договорів накопичувального страхування.

Насамперед, це *ануїтетна (або) рентна система виплат*. Відповідно до ст. 1 Закону № 1057-IV, *ануїтет* – це періодичні пенсійні виплати, які здійснюються з установленими інтервалами часу до того моменту, поки не настане певна подія, визначена у відповідному договорі. Тобто виплати проводяться не одноразово, а рівними частками протягом певного терміну щомісяця або щокварталу.

Другий критерій – *залежність від пенсійного віку, обумовленого законодавством*. Утім, не можна сказати, що обох цих умов сьогодні жорстко дотримуються. Так, до розряду пенсійних страховики часто відносять і програми, що передбачають накопичення з подальшою разовою виплатою, яка проводиться після закінчення терміну договору.

Що стосується класичних полісів пенсійного накопичення, то їх сьогодні пропонується кілька. Здебільшого *страхові компанії пропонують на вибір три програми: довічну пенсію, пенсію з виплатою протягом 10 років і третю конвертовану програму з правом вибору терміну виплати додаткової пенсії по закінченні періоду накопичення*. Серед пенсійних програм найпопулярнішою є конвертована програма, далі довічна пенсія та пенсія з виплатою протягом 10 років. Основна мета укладення *договорів строкової пенсії* полягає в тому, що протягом певного періоду часу страхувальник отримує на

свій рахунок певну суму. По досягненні пенсійного віку страхова компанія починає виплачувати страхувальникові пенсію. Виплати будуть проводитися лише протягом деякого часу, обумовленого в полісі, наприклад, 10-20 років. Страхова сума за договором встановлюється індивідуально, в залежності від бажання та фінансових можливостей клієнта. Чим довше ви маєте намір отримувати додатковий дохід, тим більшу страхову суму доведеться накопичити на своєму рахунку. В іншому випадку варто примиритися з фактом, що розмір довгострокових ануїтетів буде перерахований у відповідності з терміном виплат.

Починати накопичувальний період бажано якомога раніше. На Заході, де страхова культура в цілому вища та люди починають думати про пенсії замолоду, вони відкривають свої пенсійні рахунки не пізніше 25-30 років. У нашій країні люди тільки приблизно в 50 років починають розуміти, що через 10-15 років не зможуть прожити на пенсію, що надається державою, і починають цікавитися даними програмами.

Пенсійні накопичення учасника НПФ формуються за рахунок пенсійних внесків, сплачених самим учасником, його роботодавцем або членами сім'ї, та інвестиційного доходу, отриманого в результаті інвестування коштів. Усі кошти, що обліковуються на індивідуальному пенсійному рахунку учасника фонду (пенсійні внески та інвестиційний дохід), є власністю учасника НПФ незалежно від того, хто платив внески – сам учасник, його роботодавець або родичі. Тому ніхто інший, крім учасника, не може розпоряджатися цими коштами. Пенсійні кошти учасника можуть успадковуватись його спадкоємцями. Додаткову недержавну пенсію можна одержувати поряд з державною. Розмір пенсійних виплат з НПФ визначається, виходячи із суми накопичених коштів учасника, яка залежить від розміру пенсійних внесків, терміну їх накопичення та розподіленого інвестиційного доходу.

Українська пенсійна система і надалі продовжує перебувати під монопольним впливом солідарного пенсійного страхування. У цій системі задіяні всі громадяни України незалежно від бажання та віку. Альтернатива у вигляді загальнообов'язкової накопичувальної системи чи недержавних пенсійних фондів, в основі яких лежить індивідуальний персоналізований підхід, практично не діє. Між іншим, у більшості країн світу саме кошти, акумульовані в накопичувальній пенсійній системі, є вагомим джерелом інвестицій в економіку. Однак в Україні цей механізм використовується лише на 30 %.

Контрольні питання

1. *Що таке страхування і страхова діяльність?*
2. *Які риси характеризують публічне страхування?*
3. *Які види страхування відповідно до чинного законодавства України існують?*
4. *Які форми має публічне страхування?*
5. *На яких принципах здійснюється публічне страхування в Україні?*
6. *Які функції притаманні публічному страхуванню в Україні?*
7. *Які існують форми публічного страхування?*
8. *У чому полягає зміст оціадної функції публічного страхування?*
9. *Які основні чинники характеризують соціальну функцію публічного страхування?*
10. *Які правові ознаки має система загальнообов'язкового державного соціального страхування?*
11. *З яких джерел формуються надходження до Пенсійного фонду України?*
12. *У чому полягає відмінність між солідарною та накопичувальною системами?*
13. *Що таке єдиний соціальний внесок?*
14. *Яким є порядок сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України?*
15. *Що являє собою недержавний пенсійний фонд?*
16. *Хто може бути учасником недержавного пенсійного фонду?*
17. *Яку роль відіграє пенсійний контракт у сучасних умовах?*
18. *Які існують види недержавних пенсійних фондів?*
19. *У чому полягає специфічна особливість недержавного пенсійного страхування?*
20. *Яку роль відіграє договір накопичувального страхування в сучасних умовах?*

Розділ 15

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ ТА БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

- 15.1. Банківська система України.
- 15.2. Банківське право як підгалузь фінансового права (проблемні питання).
- 15.3. Правовий статус Національного банку України. Функції Національного банку України, що пов'язані з фінансово-правовим регулюванням.
- 15.4. Правове становище комерційних банків в Україні.
- 15.5. Види банківських послуг.

15.1. Банківська система України

У 1991 році зі становленням незалежної держави в Україні розпочався процес створення та розвитку власної банківської системи. Прийнятий 20 березня 1991 року Закон України «Про банки і банківську діяльність»¹⁸¹ визначив і закріпив порядок формування та основні принципи діяльності банків в Україні відповідно до Декларації про державний суверенітет України і Закону України «Про економічну самостійність Української РСР», які отримали своє відображення в Конституції України.

Банківська система України складається з *Національного банку України (далі – НБУ) та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до чинного законодавства.*

Відповідно до Конституції України та інших нормативно-правових актів¹⁸², **Національний банк України** є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються у встановленому законодавством порядку.

Наприклад, за ст. 99 Конституції України, основною функцією центрального банку держави є забезпечення стабільності грошової одиниці України.

¹⁸¹ Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07 грудня 2000 року № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.

¹⁸² Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

Національний банк України виконує такі функції:

- 1) відповідно до розроблених Радою НБУ Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику;
- 2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг;
- 3) виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування;
- 4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна;
- 5) організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистику платіжного балансу;
- 6) регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками;
- 7) визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створює та забезпечує безперервне, надійне та ефективне функціонування, розвиток створених ним платіжних і облікових систем, контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;
- 8) здійснює банківське регулювання та нагляд на індивідуальній і консолідованій основі;
- 9) здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків;
- 10) веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем;
- 11) складає платіжний баланс, здійснює його аналіз та прогнозування;
- 12) представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;
- 13) здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію НБУ на здійснення валютних операцій;

14) забезпечує накопичення і зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними і банківськими металами;

15) аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінових та валютних відносин;

16) організує інкасацію та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видає ліцензії на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей;

17) реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі НБУ;

18) бере участь у підготовці кадрів для банківської системи України;

19) визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи НБУ;

20) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій НБУ;

21) здійснює методологічне забезпечення з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю;

21-1) здійснює відповідно до компетенції повноваження у сфері депозитарного обліку;

21-2) забезпечує облік і зберігання переданих йому цінних паперів та інших коштовностей, що конфісковані (заарештовані) на користь держави та/або таких, які визнані безхазяйними, для чого може відкривати рахунки в цінних паперах у депозитарних установах;

22) здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом;

23) визначає порядок здійснення в Україні маршрутизації, клірингу та взаєморозрахунків між учасниками платіжної системи за операціями, які здійснені в межах України із застосуванням платіжних карток, емітованих банками-резидентами;

24) створює Засвідчувальний центр для забезпечення реєстрації, засвідчення чинності відкритих ключів та акредитації центрів сертифікації ключів, визначає порядок застосування електронного підпису, у тому числі електронного цифрового підпису в банківській системі України та суб'єктами переказу коштів;

25) видає ліцензії небанківським фінансовим установам, які ма-

ють намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків та відкликає їх відповідно до законодавства;

26) веде реєстр платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури;

27) здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків.

Отже, Національний банк України з використанням належних йому владних повноважень регулює діяльність банків, організовує і здійснює міжбанківські розрахунки, має монопольне право на випуск грошей в обіг, установлює курс грошової одиниці, забезпечує діяльність державної скарбниці України тощо. ***Регулювання банківської діяльності НБУ здійснює в адміністративній та індикативних формах:***

1. Адміністративне регулювання:

1) реєстрація банків і ліцензування їх діяльності;

2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;

3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;

4) нагляд за діяльністю банків;

5) надання рекомендацій щодо діяльності банків.

2. Індикативне регулювання:

1) встановлення обов'язкових економічних нормативів;

2) визначення норм обов'язкових резервів для банків;

3) встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій;

4) визначення процентної політики;

5) рефінансування банків;

6) кореспондентських відносин;

7) управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції;

8) операцій з цінними паперами на відкритому ринку;

9) імпорту та експорту капіталу (ст. 66 Закону України «Про банки та банківську діяльність»).

Національний банк України підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Інші банки здійснюють свою діяльність керуючись Конституцією України, законами України, указами Президента України, іншими нормативно-правовими актами, в тому числі і нормативними актами НБУ.

Відповідно до ч. 1 ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» НБУ видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його повноважень, які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб. Нормативно-правові акти Центрального банку України видаються у формі постанов Правління НБУ, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами його Правління. Вони не можуть суперечити законам України та іншим законодавчим актам України і не мають зворотної сили, крім випадків, коли згідно із законом вони пом'якшують або скасовують відповідальність.

Нормативно-правові акти НБУ підлягають обов'язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України та набирають чинності відповідно до законодавства України.

Деякі питання банківської діяльності роз'яснюються в листах НБУ. Наприклад, Правління НБУ 22 грудня 2010 року прийняло постанову № 573 «Про внесення змін до Положення про ведення касових операцій у національній валюті України»¹⁸³, зареєстровану в Міністерстві юстиції України 09 березня 2011 року за № 279/19017, а Департамент готівково-грошового обігу НБУ прийняв лист № 11-115/4668-13627 від 18 грудня 2006 року «Щодо роз'яснення окремих норм Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні»¹⁸⁴.

Інші банки України, державні та приватні, мають право проводити банківські операції тільки після одержання ліцензії НБУ, яка може бути відкликана в разі якщо:

- 1) виявлено, що документи, надані для отримання банківської ліцензії, містять недостовірну інформацію;
- 2) банк не виконав жодної банківської операції протягом року з дня отримання банківської ліцензії (ст. 77 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

¹⁸³ Про внесення змін до Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні : постанова Національного банку України від 22 грудня 2010 року № 573 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 19. – Ст. 804.

¹⁸⁴ Щодо роз'яснення окремих норм Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні : лист Національного банку України від 18 грудня 2006 року № 11-115/4668-13627 // Галицькі контракти. – 29.01.2007. – № 5.

Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність», з метою захисту інтересів клієнтів та забезпечення фінансової надійності банків, *НБУ встановлює для всіх комерційних банків обов'язкові економічні нормативи:*

- мінімальний розмір статутного фонду для комерційних банків встановлений у сумі, еквівалентній 500 млн грн;
- граничне співвідношення між розміром власних коштів банку та сумою його активів;
- показники ліквідності балансу, які встановлюються у вигляді нормативного співвідношення між активами і зобов'язаннями;
- розмір обов'язкових резервів, що розміщуються в НБУ;
- максимальний розмір ризику на одного позичальника, який визначається у відсотковому відношенні до загальної суми власних коштів банку.

У разі порушення суб'єктами банківської діяльності законодавства, економічних нормативів, порядку виконання банківських операцій НБУ має право: підвищувати для них норми обов'язкових резервів; відкликати ліцензію на здійснення банківських операцій; усувати керівництво від управління та призначати тимчасову адміністрацію; стягувати штраф у розмірі неправомірно одержаного прибутку; приймати рішення про реорганізацію, ліквідацію та виключення з Державного реєстру банків.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про банки і банківську діяльність» НБУ здійснює банківський нагляд на консолідованій основі, яким визнається нагляд, що здійснюється Центральним банком України за банківською групою з метою забезпечення стабільності банківської системи та обмеження ризиків, на які наражається банк внаслідок участі в банківській групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків банківської групи у визначеному НБУ порядку.

У свою чергу, **банківська група** визначається як юридичні особи, які мають спільного контролера, що складається з материнського банку, його українських (української) та/або іноземних (іноземної) дочірніх (дочірньої) та/або асоційованих (асоційованої) компаній (компанії), які (яка) є фінансовими (фінансовою) установами (установою), або що складається з материнського банку, який є контролером його українських (української) та/або іноземних (іноземної) дочірніх (дочірньої) та/або асоційованих (асоційованої) компаній (компанії), які (яка) є фінансовими (фінансовою) установами (установою), або які мають

спільного контролера, що складається з двох або більше українських фінансових установ, їхніх українських та/або іноземних дочірніх та/або асоційованих компаній, які є фінансовими установами та в яких банківська діяльність є переважною, або що складається з небанківської фінансової установи, яка є контролером її українських (української) та/або іноземних (іноземної) дочірніх (дочірньої) та/або асоційованих (асоційованої) компаній (компанії), які (яка) є фінансовими (фінансовою) установами (установою) та в яких банківська діяльність є переважною (ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

НБУ має право встановлювати вимоги до банківської групи та/або банківської підгрупи на консолідованій та субконсолідованій основі щодо:

- 1) наявності ефективної системи корпоративного управління;
- 2) наявності ефективної системи управління ризиками;
- 3) наявності ефективної системи внутрішнього контролю;
- 4) наявності облікових процедур, інформаційних систем, необхідних для забезпечення виконання вимог на консолідованій основі;
- 5) складання і порядку подання консолідованої та субконсолідованої звітності;
- 6) достатності регулятивного капіталу;
- 7) економічних нормативів;
- 8) лімітів та обмежень стосовно певних видів діяльності, у тому числі щодо діяльності на території інших держав;
- 9) порядку подання необхідної звітності та інформації.

Банківська група зобов'язана визначити серед учасників банківської групи відповідальну особу банківської групи, яка спроможна забезпечити виконання вимог, установлених НБУ до банківської групи, та погодити її з НБУ. У банківській групі, до складу якої входить материнський банк, відповідальною особою є цей материнський банк.

Державне регулювання відносин, які виникають у діяльності банків, набуває форми обов'язкових приписів, що містяться в нормах різних галузей права. Юридичним змістом цих відносин є суб'єктивні права та юридичні обов'язки їхніх учасників – банків та клієнтів. З одного боку, ці відносини характеризують дозволену поведінку, наприклад право кредитної установи щодо надання кредитів і стягнення плати за них відповідно до кредитної угоди в межах, дозволених НБУ, а з іншого боку, банківські відносини – це приписи поведінки другий

стороні. Наприклад, одержувач позички відповідно до договору повинен дотримуватися правил в інтересах кредитора. Кредитні відносини в основному є договірними і регулюються нормами цивільного права. Банківська позичка надається на підставі договору, в якому фіксується воля сторін. Одержувач позички не підпорядкований кредитору, а їхнє правове становище є відмінним, що виражається у кореспондуванні прав кредитора до обов'язків боржника і навпаки. У зв'язку з цим доцільно акцентувати увагу на приватноправовій природі кредитних відносин і помилковому характері думок деяких авторів, які зазначають їх змішаний (приватно- та публічно-правовий) характер. Проблематика цього питання полягає у застосуванні деякими вченими-правознавцями публічно-правових приписів НБУ стосовно діяльності комерційних банків шляхом встановлення певних нормативів. Проте ці приписи не мають жодних підстав для волевиявлення сторін (реалізації суб'єктивного права) при укладанні кредитних договорів.

Банківські правовідносини, як і фінансові, характеризуються імперативним методом регулювання. Держава примушує всіх учасників відносин за участю банків дотримуватися банківського законодавства. Правила НБУ регламентують порядок відкриття банків, проведення операцій по рахунках у банківських установах, вказують, що вони відкриваються для зберігання коштів, для проведення операцій за розрахунково-грошовими документами тощо і визначають усі необхідні умови банківської діяльності. Контроль при відкритті та закритті рахунків, за діяльністю власників рахунків здійснюють банк, Державна податкова адміністрація, органи МВС, а за діяльністю банків спостерігає НБУ.

Отже, НБУ виконує функції «посередника» між державою та іншими банками, втілює в життя економічну політику держави, контролює порядок створення банків, фінансово-кредитних установ, здійснює нагляд за їх діяльністю. Діяльність банків контролює управління банківського нагляду НБУ, Кримське республіканське та обласні управління НБУ. Банківський контроль полягає у здійсненні нагляду за додержанням банківського законодавства України, нормативних актів Центрального банку та економічних нормативів.

Крім того, необхідно враховувати деякі приватноправові елементи банківських правовідносин і, як наслідок, їх приватноправовий метод регулювання – диспозитивний. З метою обґрунтування цього поло-

ження та конкретної відповіді на зауваження опонентів можна навести приклад з організаційно-правової форми банків. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про банки та банківську діяльність», засновники банку мають право обирати одну з організаційно-правових форм банку – публічне акціонерне товариство або кооперативний банк.

15.2. Банківське право як підгалузь фінансового права (проблемні питання)

З'ясуванню правової природи правовідносин у банківській сфері, як і місця банківського права в системі права України, було приділено чимало наукових праць¹⁸⁵. В основу останніх покладені такі *головні концепції*:

- 1) банківське право – підгалузь фінансового права;
- 2) банківське право – підгалузь цивільного права;
- 3) банківське право – підгалузь господарського права;
- 4) банківське право – комплексна галузь права, що поєднує інститути приватних та публічно-правових відносин.

Враховуючи вивчення частини відносин, що виникають у банківській сфері, та опосередкованості деяких із них грошовим обігом, звернемо увагу на аспект (сторону) ролі фінансово-правового регулювання банківських правовідносин. Це дозволяє дотримуватися першої означеної концепції, хоча врахування у подальшому предмета та метода правового регулювання відносин у банківській сфері може докорінно змінити існуючі нині наукові догми.

В юридичній літературі банківське право розглядається як система правових норм, що регулюють порядок створення та діяльності банків України, їх взаємовідносин із клієнтами (юридичними і фізичними особами), що обслуговуються банками, а також порядок здійснення банківських операцій в інтересах фізичних та юридичних осіб, банків і держави.

¹⁸⁵ Банківське право України : навч. посібник / кол. авт.: Жуков А. М., Іоффе А. Ю., Кротюк В. Л., Пасічник В. В., Селіванов А. О. та ін. ; за заг. ред. А. О. Селіванова. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – С. 20-27; Костюченко О. А. Банківське право України : підручник / О. А. Костюченко. – К. : Вид-во А. С. К., 2003. – 928 с; Гетманцев Д. О. Банківське право України : навч. посібник / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 344 с.

Важливе місце у з'ясуванні особливостей прояву банківського права відіграють предмет та метод його правового регулювання.

Предмет банківського права – це система суспільних відносин, що виникають у процесі банківської діяльності, зокрема відносини, що регулюють принципи організації та діяльності банківської системи України, порядок здійснення банківських операцій і послуг, які регулюються нормами права в інтересах фізичних та юридичних осіб, банків і держави.

Метод правового регулювання банківської діяльності дещо неоднорідний. З одного боку, використовується метод владних приписів, що властивий адміністративному праву, тобто інтереси держави представляють органи, наділені нею владними повноваженнями (у даних відносинах, перш за все, це – НБУ). Існують також владні відносини між НБУ і комерційними банками. З іншого боку, відносини банків з клієнтурою базуються на юридичній рівності сторін, тобто застосовується цивільно-правовий метод регулювання суспільних відносин.

Для банківського права характерними є обидва вказані методи, оскільки завдяки імперативному методу держава прямо і безпосередньо регулює поведінку суб'єктів цих відносин, а диспозитивний метод встановлює тільки межі для самостійного врегулювання взаємовідносин суб'єктів банківської діяльності. Диспозитивний метод правового регулювання як спосіб впливу на свідомість і волю людей визначає поведінку суб'єктів у регулюванні банківських суспільних відносин.

Зважаючи на комплексність відносин, що складають предмет банківського права та відповідні методи його регулювання, необхідно визначити особливості деяких дефініцій.

Банківська діяльність – це залучення до вкладів 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 (ст. 2 Закону України «Про банки та банківську діяльність»).

Банківські операції відображають банківську діяльність, і по суті є угоди, які за своєю правовою природою спрямовані на встановлення, зміну або припинення цивільних прав і обов'язків. Вони становлять предмет діяльності банків. Наприклад, приймання вкладів (депозитів) від юридичних та фізичних осіб. Банківські послуги (операції) регулюються нормами закону і здійснюються на підставі банківської ліцензії (ст. 47 Закону України «Про банки та банківську діяльність»).

Наведені дефініції та відповідні норми, які їх містять, дозволяють поєднати загальні вказані підходи до означених меж втручання органів державної влади у діяльність учасників банківських правовідносин і регулювання останніх відповідними нормами законодавства.

Правові норми, що регулюють банківські відносини, містяться на-самперед як у загальних, так і спеціальних, присвячених регулюванню тільки банківських правовідносин, нормативних актах. До них належать: Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, постанови, положення та інструкції НБУ, Міністерства фінансів України, інших фінансових установ, статuti банків тощо.

Система банківського права охоплює не тільки норми, які закріплюють загальні положення банківського права, поняття і структуру банківської системи, правовий статус органів, що займаються банківською діяльністю, а й норми, що регулюють відносини, пов'язані з організацією розрахунків, операціями з цінними паперами, регулюванням кредитування та правил валютних операцій.

Банківське право регулює правові основи розрахунків, виходячи з принципу, що всі юридичні особи різних форм власності зобов'язані зберігати кошти на рахунках у банках і додержуватися встановленого порядку здійснення безготівкових розрахунків. У законодавстві чітко визначено порядок відкриття рахунків у кредитних установах, встановлено правові форми розрахунків та порядок здійснення розрахунків за цими формами.

Норми банківського права встановлюють правові основи створення, діяльності та ліквідації банківських установ, правового регулювання готівкового та безготівкового обігу, ринку цінних паперів і кредитування, визначають правове становище фінансово-кредитних установ і принципи формування відносин з позичальниками, а також основи валютних відносин України з іноземними державами та правила валютних операцій на території України.

Отже, всі правові норми, що регулюють організацію банківської системи і здійснення банківських операцій, у своїй системі формують визначений комплекс норм і мають предметну єдність. Крім того, норми банківського права включають норми інших галузей національного права, наприклад норми цивільного права, регулюють товарно-грошові відносини, що складаються при здійсненні банками та іншими

фінансовими інститутами банківських операцій з юридичними та фізичними особами, клієнтами банків, або застосування застави у кредитних правовідносинах, а норми адміністративного права регулюють управління кредитною системою і визначають основи побудови банківської системи в країні. Отже, банківське право як система норм поєднує риси комплексного регулювання, тобто поєднує норми приватного та публічно-правового характеру.

Однак ні предметна єдність цих норм, ні їх комплексність не означають, що банківське право є самостійною галуззю єдиної правової системи України, хоча в перспективі це може стати можливим. Виключно саме з позицій регулювання відносин щодо розподілу та використання коштів з метою забезпечення виконання завдань держави і її регіонів ***банківське право можна з певним застереженням розглядати як підгалузь фінансового права.*** При цьому мобілізація, розподіл і використання фінансових ресурсів можуть здійснюватись у процесі виконання банківських операцій, при кредитуванні, регулюванні розрахункових і валютних операцій, функціонуванні ринку цінних паперів тощо.

Банківське право пов'язане з багатьма галузями права. Особливо великого значення для банківського права набувають норми *конституційного права*, що встановлюють компетенцію органів законодавчої і виконавчої влади у сфері кредитно-грошової політики, обігу державних цінних паперів. У конституційному праві закріплено загальні принципи і положення, що стосуються банківської діяльності держави (наприклад, ст.ст. 99, 100 Конституції України).

Адміністративне право визначає принципи організації та діяльності органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України, НБУ тощо), повноваження цих органів у сфері кредитування, організації розрахунків і валютних операцій, обігу цінних паперів.

Банківське право як система норм регулює правовідносини, які мають майновий характер і виникають у сфері кредитування, здійснення розрахунків, і тим самим тісно пов'язані з цивільним та господарським правом. Наприклад, у договорах банківського рахунку та кредитного договору нормами цивільного права регулюються такі питання, як укладання цих договорів, зміст прав та обов'язків сторін, заставне забезпечення позичок, фінансові санкції, відповідальність сторін за неналежне виконання своїх обов'язків. Крім того, комерційні

банки, як суб'єкти господарської діяльності, здійснюють на договірних умовах кредитно-розрахункове, касове та інше банківське обслуговування підприємств, установ, організацій і громадян, керуються у своїй діяльності нормами цивільного та господарського права.

Отже, банківське право України регулює різноманітні за своїм змістом правовідносини в банківській сфері. У першу чергу вони пов'язані з порядком створення, функціонування та припинення банківських установ, в другу – з порядком ведення комерційними банками власної господарської діяльності та їх взаємодією з НБУ. Численні і різноманітні норми та інститути банківського права взаємопов'язані і відображаються в їх єдності та узгодженості, що реалізується через відповідну систему, яку варто розглядати як логічно послідовне і внутрішньо узгоджене розміщення норм та інститутів банківського права (система банківського права).

Система банківського права будується на основі поділу її норм на групи залежно від особливостей регулювання окремих видів суспільних відносин. Відповідно система банківського права України складається з першої (загальної) та другої (особливої) частин (містить спеціальні банківсько-правові інститути). Загальна частина включає норми, які закріплюють загальні, принципіві положення банківського права і його базові інститути (поняття, принципи і джерела банківського права, правове становище НБУ та комерційних банків, сутність і функції банківської системи України та інші). До особливої частини належать норми, що регулюють основні функціональні інститути банківського права, за допомогою яких безпосередньо здійснюється банківська діяльність. Особлива частина банківського права містить такі інститути: договір банківського рахунку, міжбанківські розрахунки, банківське кредитування, банківський нагляд, банківська таємниця, валютні операції банків та валютний контроль, правове регулювання ринку цінних паперів в Україні та ін.

Банківське право України сьогодні можна розглядати з трьох аспектів: як комплексну галузь права, яка формується у самостійну комплексну галузь права; як окрему навчальну дисципліну, яка вивчається в юридичних і економічних закладах освіти; і як науку, яка ще не розвинена, а об'єкт її дослідження тільки створюється. Остання повинна вивчати накопичений досвід правового регулювання банківської діяльності, її категорії та поняття, розробляти рекомендації щодо вдосконалення банківського законодавства.

Отже, банківське право тісно пов'язане з економічними процесами в державі і застосовується для врегулювання специфічних відносин, що виникають у процесі банківської діяльності та надання банківських операцій і послуг. Водночас банківське право базується на знанні банківського законодавства, тобто системи законодавчих актів, які є формою вираження правових норм, спрямованих на регулювання повноважень, обов'язків та відповідальності сторін у правовідносинах за участю банків. Банківське законодавство як інструмент регулювання фінансово-кредитного механізму спрямоване на забезпечення раціонального та ефективного функціонування банківської системи в державі, що сприятиме розвитку фінансових, банківських, кредитних, валютних відносин і встановленню правового забезпечення правовідносин у банківській сфері в Україні.

15.3. Правовий статус Національного банку України. Функції Національного банку України, що пов'язані з фінансово-правовим регулюванням

Міжнародна практика свідчить про існування центральних банків як публічно-правових установ, які згідно із законодавством наділяються одночасно владними та цивільно-правовими відносинами. На думку деяких фахівців, центральні банки за своєю належністю прирівнюються до конституційних судів, що досить точно характеризує їх правові статуси, необхідні для ефективного виконання своїх функцій. Дана точка зору переважає в Європейській правовій доктрині науки і практики, про що свідчить введення колективної Європейської валюти та створення Європейського центрального банку і Європейської банківської системи.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України», **Національний банк України** є центральним банком нашої країни, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються чинним законодавством.

Національний банк має статутний капітал, що є державною власністю. Його розмір становить 10 мільйонів гривень, джерелом його формування є доходи кошторису НБУ, а при необхідності – Державний бюджет України. Національний банк функціонує як економічний само-

стійний орган, який здійснює видатки за рахунок власних доходів, які отримує за рахунок виконуючих банком операцій. Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні. НБУ не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади, а органи державної влади не відповідають за зобов'язання Національного банку, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.

Національний банк України, виступаючи державним банком України, разом зі своїми філіями *виконує базові функції кредитної і резервної системи та обслуговує виконання Державного бюджету України.*

НБУ є емісійним центром держави, якому належить монополльне право на випуск грошей в обіг, проводить єдину державну політику в сфері грошового обігу, кредиту, забезпечення стабільності національної грошової одиниці, організує валютне регулювання та валютний контроль. Національний банк забезпечує управління золотовалютними резервами держави, є єдиним зберігачем державного золотовалютного запасу. НБУ з метою забезпечення безпеки і фінансової стабільності координує діяльність банківської системи в цілому, здійснює функції банківського регулювання і нагляду за діяльністю комерційних банків, проводить реєстрацію банків та ліцензування банківської діяльності.

Національний банк України, відповідно до ст. 93 Конституції України, має право законодавчої ініціативи, представляє інтереси держави у відносинах із центральними банками інших країн, у міжнародних банках та інших організаціях, де міждержавне співробітництво передбачено на рівні центральних банків, бере участь у формуванні капіталу і діяльності міжнародних організацій відповідно до міжнародних договорів, учасниками яких є Україна. Національний банк може відкривати свої установи, філії та представництва в Україні та за кордоном.

Національний банк як суб'єкт права характеризується складною майновою і фінансовою структурою. Майно НБУ складається із фондів, основних і оборотних коштів, які відображаються в самостійному балансі банку. Основним показником госпрозрахункової діяльності Національного банку є прибуток, хоч одержання прибутку не є метою діяльності. Заплановані доходи та витрати банку відображаються в кошторисі, кошти якого забезпечують виконання Національним банком його функцій, встановлених Конституцією України і Законом України «Про Національний банк України». НБУ за підсумками року в

разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами вносить до Державного бюджету України майбутнього за звітом року позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету, а перевищення витрат над доходами відшкодовується за рахунок Державного бюджету України наступного за звітним року.

Національний банк у своїй діяльності має деякі обмеження. Зокрема, йому забороняється бути акціонером або учасником банків та інших підприємств, установ і здійснювати операції з нерухомістю, крім тих, що пов'язані із забезпеченням діяльності НБУ та його установ; займатися торговельною, виробничою, страховою та іншою діяльністю, що не відповідає функціям Національного банку.

Відповідно до Конституції України, Національний банк підзвітний Верховній Раді України та Президентів України, має автономний статус при вирішенні питань, що входять до його компетенції. Такий правовий статус НБУ забезпечує йому самостійність у проведенні єдиної державної грошово-кредитної політики, сприяє запобіганню неконтрольованій емісії грошей та регулюванню рівня інфляції.

НБУ є спеціальним органом державного управління банківської системою України, якому держава делегує необхідні для цього владні повноваження. Він відноситься до юридичних осіб публічного права, а його правовий статус має подвійну правову природу; йому надані широкі владні повноваження щодо управління грошово-кредитною системою України, він виступає економічно самостійним органом, є юридичною особою і може укладати цивільно-правові угоди з комерційними банками і державою.

Здійснення НБУ одночасно комерційної діяльності та виконання владних повноважень не відбуваються незалежно одне від одного. Укладаючи цивільно-правові угоди з комерційними банками з метою одержання прибутку, НБУ впливає на розвиток банківської системи, визначає та проводить кредитну політику в державі. Отже, головною особливістю правового положення НБУ є те, що здійснення ним владних повноважень та комерційної діяльності спрямоване на вдосконалення управління банківською системою держави.

Необхідність єдності елементів банківської системи впливає з конституційних гарантій незалежності НБУ та обов'язку забезпечувати стабільність національної валюти. Тому Національний банк із прийняттям у 1999 році Закону України «Про Національний банк України»

сприйняв концептуальні напрямки європейського законодавства щодо самостійного статусу центрального банку серед інших органів держави, до яких відносяться:

- програма грошової політики на поточний рік та на перспективу розробляється і приймається спеціально створеним колегіальним органом – Радою НБУ залежно від стану економіки, цін на грошово-кредитному ринку країни. Центральний банк зобов'язаний доводити цю програму до відома уряду та парламенту, але виключно як інформаційний матеріал;

- усі рішення, які стосуються обсягів кредитної емісії, відсоткової ставки та поточного валютного курсу, приймаються виключно органами банку;

- керівництво центрального банку призначається на новий строк, не може бути достроково звільнене парламентом або Президентом з посад;

- Національний банк не можна примусити, і він, власне, не має права давати кредити уряду і купувати цінні державні папери на первинному ринку та ін.

15.4. Правове становище комерційних банків в Україні

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність», **банк** – це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків.

Правове регулювання діяльності банків в Україні встановлюють: Конституція України, закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про цінні папери і фондовий ринок»¹⁸⁶, інші закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України (наприклад, Декрет «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»¹⁸⁷), положення та інструкції НБУ (наприклад, «Про порядок

¹⁸⁶ Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3480-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.

¹⁸⁷ Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 року № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземній валюті» від 26 червня 2006 року № 236¹⁸⁸), статuti.

Банки є юридичними особами і економічно самостійні. Вони проводять власну фінансову політику відносно кожного конкретного клієнта, кінцевим результатом якої є отримання прибутку як основної мети в умовах ринкових відносин, враховують перспективи розвитку кожного позичальника і диференціюють режим фінансування залежно від його кредитоспроможності. Економічна і правова відповідальність за роботу банку з клієнтами повністю лежить на засновниках і учасниках (акціонерах) банку, а не на державі.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність», НБУ визначає види спеціалізованих банків та порядок набуття банком статусу спеціалізованого. Звідси, банки в Україні можуть функціонувати як універсальні або як спеціалізовані. Банк самостійно визначає напрями своєї діяльності, спеціалізацію за видами операцій. Саме через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних спеціалізованими банками операцій НБУ здійснює регулювання їх діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банки в Україні створюються у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку.

Варто звернути увагу, що за рішенням Кабінету Міністрів України може створюватися державний банк, як банк сто відсотків статутного капіталу якого належать державі. При цьому в Законі про Державний бюджет України на відповідний рік передбачаються витрати на формування статутного капіталу державного банку. Держава здійснює і реалізує повноваження власника щодо акцій (паїв), які їй належать у статутному капіталі державного банку, через органи управління державного банку. Органами управління банку є наглядова рада і правління банку, органом контролю – ревізійна комісія, персональний та кількісний склад якої визначається наглядовою радою державного банку. Президент України призначає п'ять членів наглядової ради державного банку шляхом прийняття відповідного указу. Верховна Рада України

¹⁸⁸ Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах : постанова Національного банку України від 12 листопада 2003 року № 492 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2707.

призначає п'ять членів наглядової ради державного банку шляхом прийняття відповідної постанови. Кабінет Міністрів України призначає п'ять членів наглядової ради також шляхом прийняття відповідної постанови.

У випадку якщо комерційний банк створюється в організаційно-правовій формі публічного акціонерного товариства, то на його діяльність поширюються норми Закону України «Про акціонерні товариства»¹⁸⁹ з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про банки і банківську діяльність».

Господарський кодекс України у ст. 338 визначає, що кооперативний банк – це банк, створений суб'єктами господарювання, а також іншими особами за принципом територіальності на засадах добровільного членства та об'єднання пайових внесків для спільної грошово-кредитної діяльності. Статутний капітал кооперативного банку поділяється на паї. Кожен учасник кооперативного банку незалежно від його участі (паю) у статутному капіталі банку має право одного голосу, що відповідає одному із основних принципів діяльності кооперативів.

Кооперативні банки створюються в Україні відповідно до ст. 8 Закону України «Про банки і банківську діяльність», а також законодавства про кооперацію. При цьому законодавство про кооперацію поширюється на кооперативні банки в частині, що не суперечить зазначеному Закону. 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, діяльність такого банку припиняється шляхом зміни організаційно-правової форми або ліквідації.

Учасниками центрального кооперативного банку є місцеві кооперативні банки. До функцій центрального кооперативного банку, крім передбачених Законом України «Про банки і банківську діяльність», належать централізація та перерозподіл ресурсів, акумульованих місцевими кооперативними банками, а також здійснення контролю за діяльністю кооперативних банків регіонального рівня.

¹⁸⁹ Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 року № 514-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. - № 50–51. – Ст. 384.

Органами управління кооперативних банків є загальні збори учасників (пайовиків), спостережна рада банку та правління банку. Органом контролю є ревізійна комісія банку. Органи управління та контролю кооперативного банку створюються та здійснюють свої повноваження відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Рівень мінімального розміру статутного капіталу кооперативного банку встановлюється НБУ відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність». Прибутки або збитки кооперативного банку за результатами фінансового року розподіляються між учасниками пропорційно розміру їх паю. Обмеження, установлені Законом України «Про банки і банківську діяльність» для операцій банку з пов'язаними особами, не поширюються на операції кооперативного банку.

Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію розвитку системи кредитної кооперації¹⁹⁰. Ця Концепція визначає стратегічні напрями державної політики у сфері кооперативного кредитування, що розвивається на ринкових засадах з мінімально можливим втручанням держави, та принципи функціонування системи кредитної кооперації з урахуванням позитивного міжнародного досвіду. У зазначеній Концепції звертається увага, що хоча законодавством і передбачена можливість створення кооперативних банків, проте жодного такого банку не створено.

У Концепції передбачається створення дво-, трирівневої системи кредитної кооперації. Перший рівень – кредитні спілки, що безпосередньо надають фінансові послуги споживачам – своїм членам. Другий рівень – кооперативні банки та об'єднані кредитні спілки, що забезпечують для кредитних спілок можливість доступу до необхідних фінансових ресурсів як шляхом їх перерозподілу у межах системи кредитної кооперації, так і шляхом залучення відповідних ресурсів із зовнішніх джерел. Через кооперативні банки може здійснюватися рефінансування, диверсифікація ризиків, доступ до міжбанківської системи розрахунків, забезпечення переказу коштів у межах небанківських платіжних систем. При цьому на законодавчому рівні необхідно: визначити, що засновниками кооперативних банків, які утворюються за участю кредитних спілок та об'єднаних кредитних спілок, можуть бути тільки кредитні спілки; установити можливість заснування кредитними спілками-

¹⁹⁰ Про схвалення Концепції розвитку системи кредитної кооперації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 червня 2006 року № 321-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 23. – Ст. 1731.

регіональних і міжрегіональних кооперативних банків; надати право створювати об'єднані кредитні спілки лише на базі членства в асоціаціях кредитних спілок.

Установи другого рівня системи кредитної кооперації можуть утворювати третій рівень – центральні кооперативні банки та/або об'єднані кредитні спілки. Зокрема, кредитні спілки є фінансовими кооперативами, які незалежно від того ким вони створені – споживачами чи підприємцями, мають спільну ознаку: мета їх діяльності – не отримання прибутку, а економія коштів своїх членів, надання якісніших послуг за кращих умов¹⁹¹.

Всесвітня рада кредитних спілок (WOCCU) на початок листопада 2012 року об'єднувала 51 тис. кредитних спілок, які мали 196 млн членів кредитних спілок у 100 країнах. Сумарні активи спілок становили 1 трлн 563 млрд доларів¹⁹². Міжнародний день кредитних спілок відзначається щорічно з 1948 року кожен третій четвер жовтня. Святкування Міжнародного дня кредитних кооперативів – це данина історії руху кредитних спілок, міжнародне визнання позитивного впливу кредитних кооперативів на зміни в економічній і соціальній сферах.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про кредитні спілки», під кредитною спілкою треба розуміти неприбуткову організацію, що заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки. Кредитна спілка є фінансовою установою, виключним видом діяльності якої є надання фінансових послуг.

Відповідно до ст. 21 зазначеного вище Закону кредитна спілка як суб'єкт господарювання здійснює некомерційну господарську діяльність. Так, кредитна спілка відповідно до свого статуту надає кредити своїм членам на умовах їх платності, строковості та забезпеченості в готівковій та безготівковій формах (отримувати кредити від імені членів кредитної спілки можуть також фермерські господарства та приватні підприємства, які знаходяться у їх власності); залучає на договірних

¹⁹¹ Гончаренко В. В. Кредитні спілки як фінансові кооперативи: міжнародний досвід та українська практика / В. В. Гончаренко. – К., 1997. – С. 18.

¹⁹² Офіційний сайт World Council of Credit Unions (Всесвітньої ради кредитних спілок) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.woccu.org>.

умовах кредити банків, кредити об'єднаної кредитної спілки, кошти інших установ та організацій виключно для надання кредитів своїм членам, якщо інше не встановлено рішенням уповноваженого органу тощо.

На жаль, доводиться констатувати, що п. 2 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про кредитні спілки» обмежує склад учасників кредитних операцій з боку господарюючих суб'єктів, лише від імені членів кредитної спілки можуть виступати фермерські господарства та приватні підприємства, які знаходяться у власності членів такої спілки. Проте на сучасному етапі найбільш поширеною універсальною організаційно-правовою формою господарювання можна визнати господарські товариства, зокрема акціонерні товариства. Тому аналізована норма є де-що дискримінаційною¹⁹³.

Учасниками банку можуть бути юридичні і фізичні особи, резиденти та нерезиденти, а також держава в особі Кабінету Міністрів України або уповноважених ним органів. Учасниками банку не можуть бути юридичні особи, в яких банк має істотну участь, об'єднання громадян, релігійні та благодійні організації.

Державна реєстрація банків здійснюється відповідно до законодавства з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців з урахуванням особливостей, встановлених главою 3 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Банк має право здійснювати банківську діяльність тільки після отримання банківської ліцензії. Реорганізація банку відбувається добровільно за рішенням його власників або примусово за рішенням НБУ. Реорганізація може здійснюватися шляхом злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення. Держава не відповідає за зобов'язаннями банків, а банки не відповідають за зобов'язаннями держави, якщо інше не передбачено законом чи договором. Витрати банків по обслуговуванню державного боргу, заборгованості по різниці в цінах, наданню пільгових державних кредитів здійснюються за рахунок держави.

Банки зобов'язані формувати резервний фонд на покриття непередбачених збитків по всіх статтях активів та позабалансових зобов'язаннях. Розмір відрахувань до резервного фонду має бути не менше 5 % від прибутку банку до досягнення ними 25 % розміру регуля-

¹⁹³ Зубатенко О. Правове стимулювання розвитку кооперації в Україні / О. Зубатенко // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 6 (162). – С. 33–34.

тивного капіталу банку (ст. 36 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

При здійсненні банківського нагляду НБУ має право вимагати від банків та їхніх керівників усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів НБУ для уникнення або подолання небажаних наслідків, що можуть поставити під загрозу безпеку коштів, довірених таким банкам, або завдати шкоди належному веденню банківської діяльності. При здійсненні банківського нагляду НБУ може користуватися послугами інших установ за окремими правочинами. У разі відкликання у банку банківської ліцензії НБУ повідомляє про це відповідні органи інших держав, у яких банк мав філії або кореспондентські та інші рахунки.

Кожний банк є об'єктом перевірки на місці інспекторами НБУ чи аудиторами, призначеними НБУ. Перевірки здійснюються з метою визначення рівня безпеки і стабільності операцій банку, достовірності звітності і дотримання законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів НБУ.

Перевірка банків здійснюється відповідно до плану, затвердженого НБУ, не частіше одного разу на рік. Про проведення планової перевірки НБУ зобов'язаний повідомити банк не пізніше ніж за 10 днів до її початку.

Банки зобов'язані забезпечити інспекторам НБУ та іншим уповноваженим особам вільний доступ до всіх документів та інформації, а при перевірці на місці – можливість вільного доступу в робочий час у всі приміщення банку. Керівництво банку призначає компетентного представника для надання необхідних документів та пояснень і забезпечує приміщенням для роботи працівників служби банківського нагляду. НБУ може прийняти рішення про проведення позапланової перевірки банку за наявності обґрунтованих підстав. Таке рішення має бути підписане Головою НБУ або уповноваженою ним особою.

Для здійснення своїх повноважень щодо нагляду НБУ має право безоплатно одержувати від банків інформацію про їх діяльність та пояснення з окремих питань діяльності банку. У разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки НБУ, банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників

чи інших кредиторів банку, НБУ має право застосувати *заходи впливу*, до яких відносяться:

- 1) письмове застереження;
- 2) скликання загальних зборів учасників, ради банку, правління 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: а) керівника банку у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; б) банк відповідно до положень, затверджених Правлінням НБУ, але у розмірі не більш як 1 % суми зареєстрованого статутного капіталу; в) банк та/або керівника банку за невиконання вимог куратора банку у розмірі від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; г) власників істотної участі у банку за невиконання прийнятих на себе зобов'язань про надання необхідної фінансової допомоги банку в рамках вжиття заходів з метою приведення діяльності проблемного банку у відповідність до вимог законодавства у розмірі від п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; г) власників істотної участі у банку в разі порушення ними вимог ст. 34 Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо порядку набуття або збільшення істотної участі в банку у розмірі до 10 % придбаній (збільшеній) частки;
- 10) тимчасова, до усунення порушення або скасування заходів впливу, передбачених ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність», заборона використання власником істотної участі в банку права голосу придбаних акцій (паїв);
- 11) тимчасове, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку від посади;

11-1) позбавлення генеральної ліцензії на здійснення валютних операцій;

12) віднесення банку до категорії проблемного або неплатоспроможного;

13) відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку.

Виходячи із правового становища банків і змісту банківської діяльності можливо визначити **основні принципи діяльності банків**.

Першим і основоположним принципом діяльності банків є можливість роботи в межах реально наявних ресурсів. Це означає, що банк може здійснювати безготівкові платежі, надавати кредити і одержувати гроші готівкою в межах залишку засобів на своїх кореспондентських рахунках. Однак при цьому банк повинен забезпечувати не тільки кількісну відповідність між своїми ресурсами і кредитними вкладеннями, але й добиватися відповідності характеру банківських активів специфіці мобілізованих ним ресурсів. Так, якщо банк залучає засоби головним чином на короткі строки, а вкладає їх переважно в довгострокові позики, то його здатність без затримок розплачуватися за своїми зобов'язаннями (тобто ліквідність) виявляється під загрозою.

Наявність в активах банку великої кількості позик із підвищеним ризиком вимагає від банку збільшення питомої ваги власних засобів загальних обсягів його ресурсів. Обсяг активів операцій не може бути обмежений адміністративними, вольовими методами, тому для підтримки обов'язкових економічних нормативів НБУ розробив Інструкцію про порядок регулювання діяльності банків в Україні, яка затверджена постановою НБУ від 28 серпня 2001 року № 368¹⁹⁴. Звідси, працювати в межах реально залучених ресурсів, забезпечуючи при цьому підтримку своєї ліквідності, комерційний банк може тільки володіючи високим ступенем економічної свободи у поєднанні з повною економічною відповідальністю за результати своєї діяльності.

Другим принципом є те, що правове становище банків разом з економічною самостійністю вимагає необхідності отримання права на здійснення професійної діяльності тільки при наявності відповідної державної реєстрації і ліцензії, що визначає зміст та обсяг банківської діяльності та є документом, що засвідчує правосуб'єктність банків.

¹⁹⁴ Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні : постанова Національного банку України від 28 серпня 2001 року № 368 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 40. – Ст. 1813.

Третій принцип полягає в тому, що взаємовідносини банків зі своїми клієнтами будуються на основі ринкових відносин, що знаходить своє відображення у прагненні банку при наданні позики виходити з ринкових критеріїв прибутковості, ризику і ліквідності. Орієнтація на загальнодержавні інтереси не сумісна з комерційним характером роботи банку і може обернутися для нього кризою ліквідності.

Четвертий принцип, на якому базується діяльність комерційних банків, є повна господарська самостійність, яка припускає свободу розпоряджатися власними засобами і залученими ресурсами, вільний вибір клієнтів і вкладників, розпорядження доходами, що залишаються після сплати податків. Відповідно до Податкового кодексу України, весь прибуток банків, що залишається після сплати податків, розподіляється відповідно до рішення загальних зборів акціонерів (пайщиків). При цьому встановлюються норми і розміри відрахувань до різних фондів банку, а також розміри дивідендів по акціях. Економічна відповідальність банків не обмежується його поточними доходами, а поширюється і на його капітал. За своїми зобов'язаннями банк відповідає всіма засобами, що належать йому, і майном, на яке може бути накладено стягнення.

П'ятий принцип – це принцип контролю та нагляду за банківською діяльністю. Усі учасники банківських відносин знаходяться у системі банківського контролю. Національний банк України, який підзвітний Верховній Раді України, контролює банки, які в свою чергу контролюють клієнтів.

Таким чином, правове становище банків в Україні свідчить про їх складну організаційно-правову природу, яка встановлюється, регулюється та контролюється від імені держави НБУ.

15.5. Види банківських послуг

Банківська послуга за своєю правовою природою розглядається як цивільно-правовий договір, тобто має всі ознаки, характерні для договору, зокрема: вільне волевиявлення сторін щодо змісту та умов надання банківської послуги, письмове оформлення банківського договору на здійснення відповідних дій, добровільність та свобода у виборі форми здійснення банківської послуги.

Закон України «Про банки і банківську діяльність» (ст. 47) встановлює, що на підставі банківської ліцензії банки мають право здійс-

нювати банківську діяльність шляхом надання *банківських послуг, до яких належать:*

- 1) залучення у вклади (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.

Банк має право надавати своїм клієнтам (крім банків) фінансові послуги, у тому числі шляхом укладення з юридичними особами (комерційними агентами) агентських договорів. Перелік фінансових послуг, що банк має право надавати своїм клієнтам (крім банків) шляхом укладення агентських договорів, встановлюється НБУ. Банк зобов'язаний повідомити НБУ про укладені ним агентські договори. НБУ веде реєстр комерційних агентів банків та встановлює вимоги до них. Банк має право укладати агентський договір з юридичною особою, яка відповідає встановленим НБУ вимогам.

Банк, крім надання фінансових послуг, має право здійснювати також діяльність щодо:

- 1) інвестицій;
- 2) випуску власних цінних паперів;
- 3) випуску, розповсюдження та проведення лотерей;
- 4) зберігання цінностей або надання в майновий найм (оренду) індивідуального банківського сейфа;
- 5) інкасації коштів та перевезення валютних цінностей;
- 6) ведення реєстрів власників іменних цінних паперів (крім власних акцій);
- 7) надання консультаційних та інформаційних послуг щодо банківських та інших фінансових послуг.

Банк здійснює діяльність, надає банківські та інші фінансові послуги в національній валюті, а за наявності відповідної ліцензії НБУ – в іноземній валюті. Також банк як юридична особа має право вчиняти будь-які правочини, необхідні для надання ним банківських та інших фінансових послуг та здійснення іншої діяльності. Закон України «Про банки і банківську діяльність» (ст. 47) надає банку право розпочати новий вид діяльності або надання нового виду фінансових послуг (крім

банківських) за умови виконання встановлених НБУ вимог щодо цього виду діяльності або послуги. При цьому не пізніше як за місяць до початку нового виду діяльності або надання нового виду фінансових послуг (крім банківських) банк зобов'язаний повідомити про це НБУ згідно з вимогами та в порядку, встановленими останнім.

Отже, *банківські послуги здійснюються на підставі:*

- 1) банківської ліцензії (наприклад, депозитні);
- 2) ліцензії на здійснення окремих банківських операцій (наприклад, емісія власних цінних паперів);
- 3) письмового дозволу НБУ (наприклад, перевезення валютних цінностей та інкасація коштів);
- 4) законодавства (наприклад, лізинг).

У процесі своєї діяльності комерційні банки надають ряд послуг, які забезпечують отримання прибутку. За своїм функціональним призначенням вони діляться на активні і пасивні операції. До активних операцій банків належать операції, здійснюючи які, банки забезпечують клієнту можливість одержання необхідних йому коштів і тим самим розміщують власний і залучений капітал. *До активних операцій належать такі:*

- 1) надання кредитів і позик;
- 2) придбання цінних паперів;
- 3) вкладення засобів у комерційні проекти;
- 4) лізингові, факторингові та інші операції, тобто операції, призначені для використання власних і залучених ресурсів для забезпечення своєї діяльності.

Кредитні операції становлять основний вид активних послуг (операцій) банків. Відповідно до ст. 49 Закону України «Про банки і банківську діяльність», *як кредитні розглядаються операції, зазначені в п. 3 ч. 3 ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність», а також:*

- 1) здійснення операцій на ринку цінних паперів від свого імені;
- 2) надання гарантій і поручительств та інших зобов'язань від третіх осіб, які передбачають їх виконання у грошовій формі;
- 3) придбання права вимоги на виконання зобов'язань у грошовій формі за поставлені товари чи надані послуги, приймаючи на себе ризик виконання таких вимог та прийом платежів (факторинг);
- 4) лізинг.

Банк зобов'язаний при наданні кредитів дотримуватись основних принципів кредитування, у тому числі перевіряти кредитоспроможність позичальників та наявність забезпечення кредитів, дотримуватись встановлених НБУ вимог щодо концентрації ризиків. Банк не може надавати кредити під процент, ставка якого є нижчою від процентної ставки за кредитами, які бере сам банк, і процентної ставки, що виплачується ним по депозитах. Виняток можна робити лише у разі, якщо при здійсненні такої операції банк не матиме збитків. При необхідності вони можуть на договірних засадах позичати ресурси один у одного, привертати і розмішувати грошові засоби у формі депозитів, внесків, а при неоліку засобів одержувати кредити в НБУ.

До пасивних операцій банків належать такі операції, за допомогою яких банки формують свої ресурси для проведення кредитних та інших активних операцій, а саме: депозитні операції, отримання позик на грошовому ринку, продаж власних торгових зобов'язань. Ефективна організація провідних банківських операцій сприяє забезпеченню нормальної банківської діяльності на комерційних засадах, регулюванню грошової маси в країні, успішному виконанню банками як традиційних розрахунково-кредитних операцій, так і розширенню діапазону банківських послуг.

Контрольні питання

- 1. Дайте визначення складу банківської системи України.*
- 2. Які функції виконує Національний банк України?*
- 3. Що таке індикативне регулювання банківської системи?*
- 4. Що таке адміністративне регулювання банківської діяльності?*
- 5. Банківське право – це галузь права чи підгалузь права?*
- 6. Що становить собою система банківського права?*
- 7. Які нормативно-правові акти визначають правове становище банків в Україні?*
- 8. Які існують організаційно-правові форми банків?*
- 9. Яке правове становище має державний банк?*
- 10. Назвіть особливості правового становища кооперативного банку.*
- 11. Дайте визначення поняттю «банківські послуги», назвіть їх види та надайте характеристику.*

Розділ 16

ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОШОВОГО ОБІГУ

- 16.1. Грошова система України.
- 16.2. Правове регулювання готівкового обігу.
- 16.3. Правове регулювання та форми безготівкових розрахунків.
- 16.4. Валютне регулювання в Україні.
- 16.5. Відповідальність за порушення валютного законодавства.

16.1. Грошова система України

Грошово-кредитні та валютні відносини є надзвичайно складною та важливою сферою господарського життя будь-якої сучасної держави. Практика сьогодення в Україні з особливою переконливістю підтверджує, що фактори, пов'язані з негайною потребою якнайшвидшого розв'язання накопичених проблем у грошово-валютній сфері, чи не найголовніші у стримуванні її економічного відродження.

Гроші – це економічна категорія, що означає особливий специфічний товар, який виконує роль загального еквівалента рівноцінності, тобто форму вартості всіх товарів і послуг. У господарській практиці назву грошей можуть мати: одиниці рахунку, в яких визначено ціни та товари; написи на банківських рахунках; кошти, витрачені на придбання цінних паперів; боргові зобов'язання, що використовуються для платежів; національно-грошові знаки; іноземна валюта тощо.

Грошовий обіг – це урегульований нормами права рух грошей в готівковій та безготівковій формах у процесі обслуговування кругообігу товарів, надання послуг, погашення боргових зобов'язань. У зв'язку з цим виникає питання: яка кількість грошей необхідна на ринку в певний час для безперерійного забезпечення товарного обігу? Кількість необхідних грошей визначається відношенням суми цін товарів до числа оборотів національної грошової одиниці з урахуванням проданих у кредит товарів, суми взаємопогашених платежів та платежів, для яких настав строк виплати. При цьому слід мати на увазі суму повторного обігу, де одні й ті ж самі гроші функціонують то як засоби обігу, то як засоби платежу.

Об'єктивно діючий закон грошового обігу виражає одну із головних умов підтримування ринкової рівноваги, надання стійкості купівельній спроможності грошей. Виконання вимог цього закону особли-

во актуально нині, коли відійшов в історію безпосередній зв'язок грошей із золотом, і маса грошових знаків, що перебувають в обігу, має купівельну спроможність та суспільну значимість остільки, оскільки за ними стоять реальні визнані суспільством товари.

Формою організації грошового обігу, що встановлюється законодавством певної країни, є грошова система. Під **грошовою системою** слід розуміти *урегульовану нормами права сукупність форм та методів планої організації державою грошового обігу*. Грошову систему складають взаємопов'язані елементи: грошова одиниця; засоби обігу та засоби платежу (металеві, паперові, кредитні та електронні гроші); порядок емісії грошей; статус національної та іноземних валют, масштаб цін; форми грошового обігу; форми та умови безготівкового обороту та обігу кредитних грошей; державні органи, які регулюють та контролюють грошовий обіг.

Складовою фінансової системи є грошова, яка є формою організації грошового обігу в державі, що закріплена законодавством України.

Грошова система – особлива категорія. Її особливість полягає в тому, що вона одночасно належить і до економічного базису, і до політичної надбудови. Як базисна категорія грошова система є сукупністю економічних відносин, що складаються у процесі функціонування грошового обороту між його суб'єктами на території держави. Будучи надбудовним явищем, ця система є державно-правовою формою організації грошового обороту, включаючи сукупність державних органів, які здійснюють управління грошовим обігом і наділені для цього відповідним правовим статусом. Отже, грошова система в першому випадку є об'єктивною економічною категорією, а в другому – правовою.

Єдність економічного і правового аспектів організації грошового обігу є визначальним моментом сутності грошової системи держави. Законодавчими актами закріплюються основні функціональні ланки грошової системи: грошові знаки, які держава наділяє законною платіжною силою; форми безготівкового обігу; порядок емісійного процесу і характер його кредитного забезпечення; механізм організації регулювання грошового обігу, нормативних валютних відносин. Законодавчими нормами визначаються також структура і функціональні обов'язки грошово-кредитних інститутів держави, способи їх взаємодії, основні принципи, напрями і механізм реалізації грошової політики, яку вони здійснюють.

Можна виділити два основні підходи до визначення змісту терміна «грошова система»: а) у вузькому розумінні – це сукупність державних грошових знаків та організація їх обігу; б) у широкому сенсі – сукупний процес функціонування грошового обігу на території держави.

Першим елементом грошової системи є *грошова одиниця*, яка встановлюється законодавством про грошову систему. В ній виражається вартість (ціна) товарів, робіт, послуг. У національних грошових одиницях здійснюють облік вартості майна, в них позначають номінал грошей, які випускає (емітує) певна держава. В Україні, відповідно до ст. 99 Конституції, грошовою одиницею є *гривня*.

Гривню як повноцінну національну валюту було введено у процесі проведення грошової реформи у вересні 1996 року. Однак цьому передувала низка подій, які внесли кардинальні зміни до чинної грошової системи.

У процесі проведення грошової реформи можна виділити три етапи:

- 1) введення в готівковий обіг тимчасової валюти – українського карбованця (купона багаторазового використання) з 10 січня 1992 року;
- 2) введення в листопаді того ж року в безготівковий обіг карбованця;
- 3) випуск в обіг у вересні 1996 року гривні – повноцінної національної української валюти.

Наступним після національної грошової одиниці елементом грошової системи України є *масштаб цін*. З'ясувати його сутність як невід'ємного, але досить специфічного елемента грошової системи можна при розгляді його генезису.

За доби існування примітивних грошових форм функцію масштабу цін у різних соціальних колективах виконували речі, використовувані як загальноприйняті мінові посередники. Згодом, коли золото стало виконувати грошові функції, сформувався ваговий масштаб цін, оскільки в обігу було золото у вигляді злиwkів різної ваги.

Зі зміною типу грошової системи, з переходом від золотозливкового до золотодевізного стандарту суттєво змінюється природа масштабу цін – він набуває чітко вираженого державно-правового змісту, оскільки нормативно закріплює зв'язок між грошима в обігу і дорогоцінним металом, який вони представляли, що дістало вираження у формуванні державою правового механізму забезпечення кредитних грошей.

Будучи величиною грошової одиниці, масштаб цін змінюється під впливом дії низки об'єктивних чинників. Серед них можна виокремити такі: а) установлений державою і нормативно закріплений ваговий вміст дорогоцінного металу в грошовій одиниці; б) правовий механізм ціноутворення в державі; в) інфляція; г) проведення деномінації як одного з видів грошових реформ. Масштаб цін змінюється під впливом як одного з цих чинників, так і різних їх сукупностей. Особливістю цих чинників є те, що вони виступають як система, при цьому лише інфляція має виключно економічну природу. Тому з'ясування сутності цього елемента грошової системи передбачає аналіз нормативно-правових актів, на підставі яких відбувалися його зміни.

Третім елементом у структурі грошової системи України є *види державних грошових знаків*. Готівка – найбільш простий і сприйнятний елемент грошової системи. До того ж він одночасно є найдавнішим серед інших, оскільки виникнувши, натуральні форми грошей мали вираження саме грошових знаків.

В Україні види державних грошових знаків мають подвійне законодавче закріплення: по-перше, в ч. 2 ст. 34 Закону України «Про Національний банк України» встановлено, що «готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих)»; по-друге, у п. 3.2 ст. 3 Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» передбачено, що «грошові знаки випускаються у формі банкнот і монет, що мають зазначену на них номінальну вартість». Це означає, що законодавцем встановлено вичерпний перелік державних грошових знаків у вигляді банкнот і монет, які можуть перебувати в обігу на території України.

Банкноти і монети, за визначенням ст. 35 Закону України «Про Національний банк України», мають однакову правову природу, оскільки є єдиним законним платіжним засобом на території України, їх приймають усі фізичні та юридичні особи без будь-яких обмежень за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви і для переказів. Відмінність між ними полягає лише в різних фізичних властивостях: банкноти – це паперові грошові знаки, а монети – металеві.

Законодавче положення про визнання банкнот і монет безумовними зобов'язаннями Національного банку України (далі – НБУ) та їх забезпечення всіма його активами слід розглядати як реалізацію по-

кладеної на Національний банк України конституційної функції – забезпечення стабільності грошової одиниці України, при виконанні якої НБУ має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі (ст. 6 Закону України «Про Національний банк України»).

16.2. Правове регулювання готівкового обігу

Функціонування держави передбачає використання грошей, за допомогою яких вона здійснює контроль за господарством країни за мірою праці і споживання. Держава планує та законодавчо регулює грошовий обіг, закріплює основні умови на своїй території, а саме:

- найменування та межі використання національної грошової одиниці;
- види грошових знаків, порядок їх випуску і вилучення з обігу;
- встановлення межі використання готівки і проведення безготівкових розрахунків;
- порядок здійснення контролю за дотриманням правил зберігання, витрачання і обігу коштів.

Стаття 99 Конституції України визначила основну функцію Національного банку України – забезпечення стабільності грошової одиниці України.

Грошовою одиницею України, як це встановлено статтею 99 Конституції, є гривня. Встановлені державою форми організації грошового обігу країни, як вже зазначалось, складають грошову систему України.

Визначення категорії «грошовий обіг» передбачає необхідність аналізу його змісту та структури. Єдність грошового обігу потрібно розглядати як одну з методологічних засад і економічного, і правового дослідження грошового обігу.

Взаємозв'язок готівкового і безготівкового грошових обігів відображає єдність усієї економіки, єдність соціальної природи господарства, єдність грошей.

З урахуванням економічних особливостей руху грошових коштів слід визначити зміст грошового обігу як правової категорії. Головним елементом цієї категорії є суспільні відносини між учасниками грошового обігу з приводу руху грошових коштів у готівковій та безготівковій формах. Рівність суб'єктів цих відносин – специфічна ознака гори-

зонтального сектора грошового обігу. За юридичною характеристикою ці відносини є диспозитивними, оскільки виникають відповідно до волевиявлення суб'єктів.

Другим сектором сукупності фінансових відносин, що опосередковують безеквівалентний і безповоротний рух, можна назвати *бюджетно-податковий*. Одним із суб'єктів правовідносин виступає держава в особі уповноваженого органу. Це правовідносини «влад – підпорядкування», вони виникають у зв'язку з виконанням одним із суб'єктів обов'язку, встановленого імперативними правовими нормами. Так, виконання податкового обов'язку зумовлює безеквівалентний і безповоротний рух грошових коштів від платника податків до відповідного бюджету. Рух грошових коштів у процесі бюджетного фінансування також позбавлений ознаки еквівалентності і поворотності. Особливості бюджетно-податкового грошового обігу зумовлені сферою його реалізації – фінансова діяльність держави.

Як зазначалось, *забезпечення стабільності національної грошової одиниці є основною функцією Національного банку, призначення якого полягає в наступному:*

- розробка та реалізація державної грошово-кредитної політики;
- емісія грошей;
- зберігання золотовалютного запасу;
- розрахунково-касове обслуговування та рефінансування банків другого рівня;
- розрахунково-касове та кредитне обслуговування держави;
- нагляд та контроль за банківською діяльністю;
- організація касового виконання бюджету.

Основні засади грошово-кредитної політики ґрунтуються на основних критеріях та макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрах економічного і соціального розвитку на відповідний період і охоплюють прогностичні показники обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту Державного бюджету та джерел його покриття.

Відповідно до ст. 25 закону України «Про Національний банк України», *основними економічними засобами і методами грошово-кредитної політики є регулювання обсягу грошової маси через:*

- 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків;

- 2) процентну політику;
- 3) рефінансування комерційних банків;
- 4) управління золотовалютними резервами;
- 5) операції з цінними паперами на відкритому ринку;
- 6) регулювання імпорту та експорту капіталу.

Розмір обов'язкових резервів встановлюється Національним банком України єдиним для банків у процентному відношенні до загальної суми залучених банком коштів у національній та іноземній валюті. Для різних видів зобов'язань НБУ може встановлювати різні норми обов'язкових резервів.

Одним із механізмів регулювання НБУ грошово-кредитного ринку є використання облікової ставки за кредит, розмір якої визначається залежно від рівня інфляції, попиту і пропозиції на кредит на кредитних аукціонах та міжбанківському ринку.

У сфері управління готівковим обігом Національний банк має широкі повноваження щодо організації, для забезпечення якої він виготовляє та зберігає гривні і розмінну монету, створює їх резервні фонди, організує їх обіг і вилучення з обігу.

Емісійні операції Національного банку є формою реалізації його монопольного права на випуск грошей в обіг. З метою регулювання готівково-грошового обігу, у всіх регіональних управліннях Національного банку організовані резервні фонди НБУ, де зберігаються залишки національних грошових знаків, які знаходяться поза обігом. Резервні фонди утворюються також і при деяких комерційних банках.

Правління Національного банку затверджує ліміт оборотних кас управлінням НБУ в областях і м. Києві, у цілому по країні, місту, розрахунково-касовому центру Національного банку.

До функцій Національного банку України належить організація розрахунків та бухгалтерського обліку. Для цього НБУ встановлює правила та форми готівкових та безготівкових розрахунків із застосуванням як паперових, так і електронних документів. Національний банк забезпечує здійснення міжбанківських розрахунків через свої установи, дає дозвіл на проведення міжбанківських розрахунків. Усі розрахунки в господарському обігу України юридичні та фізичні особи здійснюють як готівкою, так і в безготівковому порядку через установи банків відповідно до правил здійснення розрахункових і касових операцій, затверджених НБУ. Порядок ведення касових операцій щодо

підприємств усіх форм власності передбачає, що підприємства можуть мати готівку у своїх касах у межах лімітів залишку готівки в касі і використовувати її у межах зазначених норм. Національний банк також встановлює обов'язкові для банків стандарти та правила ведення бухгалтерського обліку і звітності, що відповідають вимогам законодавства України.

Національний банк діє як уповноважена державна установа при застосуванні законодавства України про валютне регулювання, оскільки до його компетенції належать ведення нормативних актів щодо ведення валютних операцій, видача та відкликання ліцензій на здійснення валютних операцій банків та інших установ, які отримали ліцензію НБУ. Національний банк здійснює дисконтну валютну політику, змінюючи облікову ставку Національного банку для регулювання руху капіталу та коригування курсу грошової одиниці України щодо іноземних валют.

Національний банк забезпечує управління золотовалютними резервами держави, здійснюючи валютні інтервенції шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на міжбанківському валютному ринку з метою впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит та пропозицію грошей у державі. Золотовалютний резерв, що складається з таких активів: банківське золото, спеціальні права запозичення; резервна позиція в МВФ; іноземна валюта у вигляді банкнот і монет та інші міжнародно-визнані резервні активи – за умови забезпечення їх надійності та ліквідності є забезпеченням внутрішньої і зовнішньої стабільності грошової одиниці України.

16.3. Правове регулювання та форми безготівкових розрахунків

Значними у структурі грошового обігу є розрахункові відносини, що виникають між їх учасниками з приводу передачі (перерахування) певних грошових сум.

Визначення термінів «безготівкові розрахунки» та «готівкові розрахунки» дають нормативно-правові акти, видані Національним банком України. Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, що затверджена постановою Правління Національного банку України від 21 січня 2004 року № 22, встановлено, що

«безготівкові розрахунки – перерахування певної суми коштів з рахунків платників на рахунки отримувачів коштів, а також перерахування банками за дорученням підприємств і фізичних осіб коштів, унесених ними готівкою в касу банку, на рахунки отримувачів коштів. Ці розрахунки проводяться банком на підставі розрахункових документів на паперових носіях чи в електронному вигляді», А в Положенні про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, затвердженому постановою Правління Національного банку України від 15 грудня 2004 року № 637, так трактується термін **«готівкові розрахунки»** – це платежі готівкою підприємств (підприємців) та фізичних осіб за реалізовану продукцію (товари, виконані роботи, надані послуги), а також за операціями, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією продукції (товарів, робіт, послуг) та іншого майна.

Розрахункові правовідносини виникають щоразу, коли законом чи договором встановлюється обов'язок конкретного суб'єкта щодо здійснення грошового платежу. Такий обов'язок може виникати на підставі: а) закону (сплата податків, зборів, інших обов'язкових платежів); б) рішення державного органу (наприклад, справляння адміністративного штрафу, пені у зв'язку з несвоєчасним погашенням податкового зобов'язання); в) договору (перерахування грошової суми контрагента в цивільно-правових зобов'язаннях або виплата заробітної плати працівникові відповідно до умов трудового договору).

Розрахункові відносини охоплюють дві сфери грошового обігу: готівкову і сферу безготівкових розрахунків. Підтвердженням цієї позиції може бути конструкція розрахункових правовідносин, наведена у п. 2.2 Положення про ведення касових операцій у національній валюті України, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 15 грудня 2004 року № 637: «Підприємства (підприємці) здійснюють розрахунки готівкою між собою і з фізичними особами (громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, які не здійснюють підприємницької діяльності) через касу як за рахунок готівкової виручки, так і за рахунок коштів, одержаних із банків. Зазначені розрахунки проводяться також шляхом переказу готівки для сплати відповідних платежів».

Отже, розглядаючи розрахункові правовідносини, варто підкреслити, що ці правовідносини виникають не тільки при здійсненні безготівкових розрахунків. Визначальним моментом для розрахункових право-

відносин є наявність зв'язку між його суб'єктами – платником і одержувачем із приводу перерахування визначеної грошової суми.

Основний зміст розрахункових правовідносин розкривається в принципах, на яких базується організація безготівкових розрахунків, зокрема:

- підприємства всіх форм власності повинні зберігати свої грошові кошти як власні, так і позичкові на рахунках в установах банку, за винятком залишків готівки в їх касах у межах встановленого банком ліміту;
- господарюючі суб'єкти мають право вибирати форму розрахунків та способу платежу з числа передбачених чинним законодавством;
- момент здійснення платежу повинен бути максимально наближений до відгрузки товарів, виконання робіт чи надання послуг;
- платежі з рахунку підприємства здійснюються банком за згодою власника рахунку і з дотриманням черговості встановленої керівництвом підприємства, та розрахункової та договірної дисципліни;
- господарюючі суб'єкти мають право вибору банків для відкриття поточних та депозитних рахунків.

Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті у п. 1.13 визначено, що ***при здійсненні розрахунків може застосовуватися акредитивна, інкасова, вексельна форма розрахунків, а також форма розрахунків за розрахунковими чеками та з використанням розрахункових документів на паперових носіях та в електронному вигляді.*** Цією Інструкцією, а також іншими нормативно-правовими актами Національного банку України встановлені правила використання при здійсненні розрахункових операцій ***платіжних інструментів*** у формі: *меморіального ордера; платіжного доручення; платіжної вимоги-доручення; платіжної вимоги; розрахункового чека; акредитива; банківських платіжних карток; векселів.*

Клієнти банків для здійснення розрахунків самостійно обирають платіжні документи (за винятком меморіального ордера) і зазначають їх під час укладення договорів.

Розрахункові документи складаються на спеціальних бланках. Усі текстові елементи мають бути виконані українською мовою. Відповідальність за правильність заповнення реквізитів розрахункового документа, у тому числі номерів рахунків і кодів банків, суми податку на

додану вартість і кодів бюджетної класифікації, несе особа, яка оформила цей документ і подала його до обслуговуючого банку. Розрахункові документи, в яких перевірені реквізити заповнено з порушенням вимог, повертаються банком, що здійснив їх перевірку, без виконання.

Якщо до банку надійшли разом кілька розрахункових документів, то при їх виконанні додержується такий пріоритет: спочатку виконуються платіжні вимоги, оформлені на підставі рішень судів, потім – розрахункові документи на сплату платежів до бюджетів, після цього – платіжні вимоги, оформлені на підставі інших виконавчих документів. Усі інші документи виконуються у порядку їх послідовного надходження.

Найбільш поширеною правовою формою безготівкового розрахунку є платіжне доручення, яке оформлюється платником за спеціальною формою. Сутність цієї форми полягає в тому, що на бланку відповідної форми власник рахунку дає розпорядження банку, що його обслуговує, на перерахування визначеної суми зі свого рахунку на рахунок одержувача коштів за поставлену продукцію чи надані послуги. Платіжне доручення приймається банком платника до виконання протягом десяти календарних днів з дати його виписки.

Платіжне доручення застосовується в розрахунках: за фактично відвантажену (продану) продукцію (виконані роботи, надані послуги тощо); у порядку попередньої оплати; для завершення розрахунків за актами звірки взаємної заборгованості підприємств; для перерахування підприємствами сум, які належать фізичним особам (заробітна плата, пенсії тощо), на їх рахунки, що відкриті в банках; для сплати податків і зборів (обов'язкових) платежів до бюджетів і державних цільових фондів та ін.

Розрахунки із застосуванням платіжних вимог-доручень можуть застосовуватися в розрахунках усіма учасниками безготівкових розрахунків. **Платіжна вимога-доручення** – це вимога постачальника до платника сплатити на підставі надісланих йому розрахункових та відвантажувальних документів вартість поставленої продукції; виконаних робіт, наданих послуг. *Платіжна вимога-доручення складається з двох частин:*

1. Верхня частина-вимога оформляється одержувачем коштів і передається безпосередньо платнику не менше ніж у двох примірниках.

2. Нижня – частина-доручення платника своєму банку про перерахування з його рахунку зазначеної суми до оплати.

Банк платника приймає вимогу-доручення від платника протягом 20 календарних днів з дати оформлення її одержувачем. Платіжна вимога-доручення повертається без виконання, якщо сума, що зазначена платником, перевищує суму, що є на рахунку платника.

З метою скорочення розрахунків за отримані товари, виконані роботи та надані послуги підприємствами та фізичними особами використовуються *розрахункові чеки*. *Розрахункові чеки використовуються тільки для безготівкових перерахувань*.

Для гарантованої оплати розрахункових чеків чекодавець бронює кошти на окремому аналітичному рахунку у банку-емітенту. Чекову книжку на ім'я чекодавця банк-емітент видає на суму, що не перевищує залишку коштів на рахунку чекодавця. Строк дії чекової книжки – один рік; розрахункового чека, який видається фізичній особі для одноразового розрахунку, – три місяці. Депонування коштів на окремому рахунку забезпечує гарантування правової форми оплати за допомогою чеків.

Банківські правила передбачають обов'язкові реквізити, які повинен мати кожний чек: назву – «розрахунковий чек»; назву власника (для фізичних осіб – прізвище, ім'я, по батькові, реквізити його паспорта) чекової книжки та номер його рахунку; назву банку-емітента і його номер МФО; ідентифікаційні коди чекодавця та чекодержателя за Єдиним державним реєстром підприємств та організацій в Україні, у фізичних осіб – ідентифікаційні номери, назву чекодержателя, доручення чекодавця банку-емітенту сплатити конкретну суму; призначення платежу; число, місяць та рік складання чека, місце складання чека; підписи чекодавця та відбиток печатки (юридичної особи). Чек, на якому відсутній будь-який із реквізитів, вважається недійсним і повертається банку-чекодавцю без виконання.

Забороняється передавання розрахункового чека або чекової книжки власником будь-якій іншій особі, а також підписання незаповнених бланків розрахункового чека і проставлення на них відбитку печатки юридичними особами. За бажанням фізичної особи розрахунковий чек може виписуватися на ім'я іншої особи, яка в цьому випадку стає його власником. Видача розрахункових чеків на пред'явника не проводиться.

Приймаючи розрахунковий чек до оплати за товари, виконані роботи чи надані послуги, чекодержатель перевіряє: відповідність його

встановленому зразку; правильність заповнення; відсутність виправлень; відповідність суми корінця чека сумі, зазначеній на самому чеку; строк дії; достатність залишку ліміту за чековою книжкою для оплати чека; наявність на ньому чіткого відбитка штампа або печатки банку та даних чекодавця. Після цього чекодержатель установлює особу пред'явника розрахункового чека за документом, що її посвідчує. Після зазначеної перевірки чекодержатель відрізає розрахунковий чек від корінця, ставить на звороті чека та корінці календарний штамп і підписує чек, а також робить відмітку у відомості про прийняття до оплати розрахункового чека.

Чекодержатель здає в банк розрахункові чеки разом із примірниками реєстру чеків. Прийняті на інкасо розрахункові чеки обліковуються за відповідним позабалансовим рахунком групи «Документи та цінності, що прийняті і відіслані на інкасо». Умови інкасування розрахункових чеків мають зазначатися в договорі на розрахунково-касове обслуговування клієнтів. При зарахуванні за призначенням банком чекодержателя коштів, що надходять за оплаченим розрахунковим чеком, сума цього чека списується з відповідного позабалансового рахунку «Документи та цінності, що прийняті і відіслані на інкасо».

Невиконані розрахункові чеки після закінчення строку дії чекової книжки або використання ліміту підлягають поверненню до банку-емітента, який їх погашає. За бажанням клієнта банк може продовжити строк дії чекової книжки або клієнт може поповнити її ліміт у разі його використання.

Чекодавець повинен періодично перевіряти правильність використання уповноваженими ним особами розрахункових чеків і відповідність оплачених розрахункових чеків документам постачальників, на оплату яких вони видавались. У разі відмови банку-емітента оплатити розрахунковий чек чекодержатель має право пред'явити до чекодавця претензію в установленому порядку, а в разі часткового або повного відхилення чекодавцем – звернутися з позовом до суду.

Чекодавець, якому видана чекова книжка (розрахунковий чек), відповідає за неправильне використання розрахункових чеків, за збитки у разі передавання чекової книжки або окремих розрахункових чеків іншій особі, втрати або крадіжок, а також через зловживання осіб, уповноважених на підписання розрахункових чеків. У разі порушення клієнтом порядку розрахунків розрахунковими чеками банк може по-

збавити його права користування цим платіжним інструментом, якщо це передбачено умовами договору про розрахунково-касове обслуговування.

У платіжному обігу України використовуються розрахунки за **акредитивами**, умови та порядок проведення яких передбачаються в договорі між бенефіціаром і заявником акредитива.

Акредитив за своєю природою є договором, що відокремлений від договору купівлі-продажу або іншого контракту, на якому він може базуватися. За операціями з акредитивами всі зацікавлені сторони мають справу тільки з документами, а не з товарами, послугами або іншими видами виконання зобов'язань, з якими можуть бути пов'язані ці документи. Розрахунки за акредитивами регулюються Уніфікованими правилами та звичаями для документарних акредитивів у редакції 1993 року (публікація Міжнародної торгової палати № 500) та Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті.

Банк-емітент може відкривати такі види акредитивів: непокритий – акредитив, оплата за яким, у разі тимчасової відсутності коштів на рахунку платника, гарантується банком-емітентом за рахунок банківського кредиту; покритий – акредитив, для здійснення платежів за яким завчасно бронюються кошти платника в повній сумі на окремому рахунку в банку

Акредитив може бути *відкличним або безвідкличним*, про що повинно зазначатися на кожному акредитиві. У разі відсутності такої відмітки акредитив вважається безвідкличним.

Відкличний акредитив може бути змінений або анульований банком-емітентом у будь-який час без попереднього повідомлення бенефіціара, на відміну від *безвідкличного акредитиву*, який може бути анульований або умови якого можуть бути змінені за згодою на це бенефіціара.

Безвідкличний акредитив – це тверде зобов'язання банку-емітента сплатити кошти в порядку та в строки, визначені умовами акредитива. Умови акредитива є дійсними для бенефіціара, поки він письмово не повідомить про згоду на внесення змін до них банку, який авізував йому ці зміни.

Відносини між банком-емітентом та авізуючим або виконуючим банком регулюються договорами, в яких передбачається розмір комісійних за авізування та інші витрати, пов'язані з відкриттям і виконан-

ням акредитива, відповідальність сторін щодо оплати документів згідно з умовами акредитива тощо. Для відкриття акредитива клієнт подає обслуговуючому банку-емітенту заяву, яка містить умови акредитива і складається так, щоб, з одного боку, вони давали змогу банкам без ускладнень їх проконтролювати, з іншого – забезпечували б інтереси сторін, які використовують акредитив. Акредитив має містити ті умови, які банк може перевірити документально.

Акредитив вважається відкритим після того, як здійснено відповідні бухгалтерські записи за рахунками та надіслано повідомлення про відкриття і умови акредитива бенефіціару.

Після відвантаження продукції, надання послуг тощо бенефіціар подає виконуючому банку потрібні документи, що передбачені умовами акредитива, разом з реєстром за акредитивом. Після ретельної перевірки поданих бенефіціаром документів і відповідності їх умовам акредитива банк проводить виплату акредитива.

Якщо своєчасно одержати кошти з рахунку заявника акредитива неможливо, то банк-емітент до вирішення цього питання згідно з умовами договору обліковує заборгованість заявника акредитива за балансовим рахунком, що призначений для обліковування короткострокових кредитів. Одночасно банк-емітент списує з відповідного позабалансового рахунку, що призначений для обліку акредитивів, ту суму, що була виписана за акредитивом бенефіціару.

У день закінчення строку дії акредитива, кошти за яким заброньовані у виконуючому банку, останній списує кошти з аналітичного рахунку «Розрахунки за акредитивами» та перераховує до банку-емітента на рахунок, з якого вони надійшли. Виплати за акредитивом готівкою не допускаються.

На банк покладається контроль за дотриманням умов акредитування. Претензії до бенефіціарів, крім тих, що виникли з вини банку, розглядаються без участі банку.

Відносно новою формою безготівкових розрахунків в Україні є **вексель**. Правове застосування векселя як платіжного інструмента визначається Законом України «Про обіг векселів в Україні» від 05 квітня 2001 року.

Векселя поділяються на *прості та переносні* і можуть бути виставлені як у національній, так і в іноземній валюті. *Простий вексель* – це документ, який містить просте і нічим не обумовлене зобо-

в'язання векселедавця сплатити власнику векселя в зазначений строк визначену суму. *Переказний вексель* – це складений за суворо визначеною формою документ, який містить письмовий наказ векселедавця, адресований платнику, сплатити третій особі певну суму грошей у зазначений строк. Платник стає боржником по векселю лише після того, як акцептує вексель, тобто дає згоду на його оплату, поставивши на ньому свій підпис.

Останнім часом у безготівкових розрахунках поширюються розрахунки *платіжними картками*.

Згідно з Положенням про порядок емісії платіжних карток і здійснення операцій з їх застосуванням, затвердженим Правлінням НБУ 27 серпня 2001 року, *банківська платіжна картка* – це пластиковий ідентифікаційний засіб, за допомогою якого утримувачу картки надається змога здійснювати операції оплати за послуги чи товари та отримувати готівку.

Розрізняють такі види банківських пластикових карток:

- власна, яка надає змогу фізичній особі розпоряджатися власним картковим рахунком;
- корпоративна, яка дає змогу фізичній особі розпоряджатися картковим рахунком юридичної особи;
- дебетна, яка дає змогу розпоряджатися картковим рахунком у межах залишку коштів на ньому;
- кредитна, яка дає змогу здійснювати операції за дебетом картрахунку в межах установленого банком-емітентом ліміту кредиту.

Учасником платіжної системи може стати фізична або юридична особа, яка має договірні правові відносини з членами платіжної системи, тобто з юридичними особами, які одержали ліцензію міжнародної платіжної системи на емісію карток цієї системи та на їх обслуговування і відповідно до законодавства України мають право здійснювати на території України зазначені операції.

Розрахункові взаємовідносини між комерційними банками та їх клієнтами будуються на договірних засадах і здійснюються на платній основі.

Основними нормативними актами, на підставі яких здійснюється розрахунково-касове обслуговування в Україні, є: закони України «Про банки та банківську діяльність», «Про Національний Банк України», «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні», Інструкція про

порядок відкриття, ведення та закриття рахунків в національній та іноземних валютах, Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, Інструкція про організацію роботи з готівкового обігу установами банків України та Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні та інші.

За загальним правилом безготівкові розрахунки здійснюються з ініціативи та за дорученням власників банківських рахунків. Проте мають місце випадки, коли банки зобов'язані списувати кошти з рахунків їх власників за їх дорученням (договірне списання) та на вимогу (розпорядження) державних органів, яким надане таке право (примусове списання). Відповідно до ст. 1071 Цивільного кодексу України, кошти можуть бути списані з рахунків клієнта-боржника, кореспондентського рахунку банку-боржника без його розпорядження на підставі рішення суду.

Фізичні та юридичні особи, що укладають між собою договори, передбачають у них право утримувача на договірне списання коштів з рахунку платника за його дорученням. Це право отримувач може використати в разі настання строку платежу, обумовленого в договорі з платником, або прострочення платником цього строку. Право банку на здійснення договірного списання з рахунку платника за його дорученням обумовлюється в договорі про розрахунково-касове обслуговування або іншому договорі про надання банківських послуг.

Примусове списання, а в деяких діючих законодавчих актах – безспірне стягнення є суттєвим обмеженням прав власника рахунку розпоряджатися своїми коштами. Тому його застосування є обмеженим і може мати місце лише у випадках, коли таке право прямо передбачене в законі.

Стаття 59 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначає загальні підстави для *застосування арешту, стягнення та зупинення операцій по рахунках*. Так, арешт на майно або кошти банку, що знаходяться на його рахунках, арешт на кошти та інші цінності юридичних або фізичних осіб, що знаходяться в банку, здійснюються виключно за постановою державного виконавця чи рішенням суду про стягнення коштів або про накладення арешту в порядку, встановленому законом. Зняття арешту з майна та коштів здійснюється за постановою державного виконавця або за рішенням суду. Зупинення власних видаткових операцій банку за його рахунками, а та-

кож видаткових операцій за рахунками юридичних або фізичних осіб здійснюється лише в разі накладення арешту відповідно до частини першої цієї статті, крім випадків, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму». Зупинення видаткових операцій здійснюється в межах суми, на яку накладено арешт, крім випадків, коли арешт накладено без встановлення такої суми.

Забороняється накладати арешт на кореспондентські рахунки банку. Стягнення коштів з кореспондентських рахунків банку здійснюється Національним банком України на вимогу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб виключно у випадках, передбачених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

16.4. Валютне регулювання в Україні

Становлення в Україні дворівневої банківської системи пов'язане з формуванням нової валютної політики, удосконаленням валютного регулювання. **Валютне регулювання** полягає в установленні механізму валютних обмежень і валютного контролю.

При цьому **валютне регулювання** виступає як комплекс заходів, спрямованих на встановлення порядку проведення операцій з валютними цінностями та включення держави у світовий ринок. Валютне регулювання в національному масштабі передбачає перш за все встановлення правил банківського обслуговування клієнтів з приводу валюти та валютних цінностей.

У ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» наведені терміни **«валюта України»** та **«іноземна валюта»**.

Під **валютою України** розуміється як власна національна валюта України, так і платіжні документи та інші цінні папери, виражені у валюті України, а під іноземною валютою – як власне іноземна валюта, так і монетарні метали, платіжні документи та інші цінні папери, виражені в іноземній валюті або монетарних металах.

Виходячи з цих визначень, *об'єктом валютних відносин в Україні є*: валюта України; платіжні документи та інші цінні папери, виражені у валюті України; іноземна валюта; платіжні документи та інші цінні папери, виражені в іноземній валюті або монетарних металах.

Вищезазначеним Декретом названі об'єкти валютних відносин об'єднані загальним терміном «**валютні цінності**». А до **валютних операцій** цей Декрет відносить:

- операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності, за винятком операцій, що здійснюються між резидентами у валюті України;
- операції, пов'язані з використанням валютних цінностей у міжнародному обігу як засобу платежу, з переданням заборгованостей та інших зобов'язань, предметом яких є валютні цінності;
- операції, пов'язані із ввезенням, переказуванням і пересиланням на територію України та вивезенням, переказуванням і пересиланням за її межі валютних цінностей.

Юридичну сутність валютних операцій можна визначити як правомірні дії фізичних та юридичних осіб, безпосередньо спрямовані на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків при здійсненні дій із валютою. У широкому розумінні під валютною операцією прийнято розуміти урегульовані нормами права суспільні відносини з використанням валюти, учасники яких володіють суб'єктивними правами і несуть юридичну відповідальність за дотримання умов норми.

Валютні операції в залежності від особливих класифікаційних ознак розподіляються на:

- валютні операції, що проводяться на території України;
- валютні операції, пов'язані з перевезенням валютних цінностей за кордон України в тій чи іншій формі;
- валютні операції, які здійснюють комерційні банки за межами України;
- валютні операції, пов'язані з обслуговуванням банками своїх клієнтів – як резидентів, так і нерезидентів України;
- валютні операції банків із цінними паперами, купівлі-продажу іноземної валюти, а також міжбанківські кредитні операції з іноземною валютою.

Таким чином, **валютними операціями** є банківські та фінансові операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності. Це використання валютних цінностей як засобу платежу; вивезення, пересилання та переказування валютних цінностей; отримання і надання кредитів, нарахування відсотків, дивідендів; залучення інвестицій, придбання цінних паперів та інші операції.

Валютні операції поділяються на *поточні і термінові*.

Основними видами валютних операцій є поточні операції в готівковій та безготівковій формах. До поточних операцій відносять операції, які здійснюються в межах трьох робочих днів. *Розрізняють такі поточні операції: «тод»* (поставка валюти відбувається сьогодні); *«том»* (поставка валюти відбувається наступного робочого дня); *«спот»* (поставка валюти відбувається на другий робочий день з дня підписання договору – «сьогодні на післязавтра»).

Такі операції використовуються переважно для обслуговування зовнішньоторговельних розрахунків, а також з метою одержання додаткового прибутку в разі коливань валютних курсів.

Основна мета здійснення операцій *«спот»*, які становлять 60 % від загального обсягу міжбанківського ринку, – забезпечення потреб клієнтів банків в іноземній валюті і конверсії іноземних валют, а також купівлі-продажу валюти для отримання прибутку за рахунок різниці в курсах цих валют. Банки використовують операції *«спот»* для підтримки мінімально необхідних робочих залишків в іноземних банках на рахунках *«ностро»* для зменшення залишків в одній валюті та покриття потреб в іншій. Таким чином банки регулюють свої валютні позиції і не допускають утворення непокритих залишків на рахунках.

Купівля-продаж валют на умовах *«спот»* означає, що курс валют фіксується на день купівлі-продажу, а її поставка здійснюється на другий робочий день, без урахування дня продажу. Тобто якщо валюта була продана у середу, то на рахунок покупця вона має поступити у п'ятницю. Різниця в часі підписання угоди і виплати по ній пов'язана з необхідністю оформлення платіжних документів і т. ін. Кожна сторона при цьому намагається купити більшу кількість грошових одиниць іноземної валюти за одну одиницю національної валюти, а продавати меншу кількість одиниць іноземної валюти за одну одиницю національної. Базою для проведення операцій *«спот»* служать кореспондентські відносини між банками.

Останнім часом широкого розвитку набувають *форвардні операції* – угоди з обміну валют за раніше узгодженим курсом, які укладаються сьогодні, а дата виконання умов контракту відкладається на визначений термін у майбутньому. Необхідність у проведенні валютних операцій на умовах *«форвард»* витікає із короткострокових зобов'язань і вимог, які виникають у ході експортно-імпортних операцій

клієнтів банку. Валютні операції на строк здійснюються з метою скорочення валютного ризику до мінімуму. При цьому враховується курс валюти, а саме валюта буде поставлена через раніше обумовлений термін, вказаний у контракті. Операції на умовах «форвард» страхують учасників від ризику можливого змінення курсу валют.

Важливу роль відіграють форвардні операції для банків при здійсненні ними фінансових операцій з купівлі чи продажу цінних паперів та при наданні кредитів в іноземній валюті. Терміни форвардних угод стандартизовані і здійснюються на строк 1, 2, 3, 6, 9 та 12 місяців. Найбільш поширеним є використання таких угод для страхування незабезпечених відкритих валютних позицій, проте часто вони можуть бути використані зі спекулятивною метою.

Комбінацією двох протилежних конверсійних угод на умовах «спот» та «форвард» є валютна операція на умовах «своп». Такі операції здійснюються в цілях покриття валютної позиції, коли не можна залучити іноземну валюту в депозит, а внаслідок проведення операції на умовах «своп» банк досягає закриття форвардної позиції на більш вигідних для себе умовах. Для поліпшення форвардної позиції банк укладає нову угоду на купівлю чи продаж відповідної іноземної валюти на певний термін і суму або покриття позиції здійснюється шляхом щоденного свопіювання.

У сучасних умовах для одержання додаткового прибутку широке розповсюдження дістають угоди на умовах «своп з депозитом», тобто операція на умовах «своп» з одночасним розміщенням залучених коштів на депозитні рахунки. Банки, здійснюючи таку операцію, проводять купівлю іноземної валюти за готівку для подальшого її перепродажу на умовах «форвард». При цьому з іноземним банком, що надає валюту, укладається угода про те, що куплена або продана валюта буде прийнята в депозит за узгодженою ставкою на термін до моменту настання платежу на умовах «своп». Операції на умовах «своп з депозитом» здійснюються для одержання прибутку, а також тоді, коли вартість залучених депозитів на термін у національній валюті на внутрішньому ринку дорожче, ніж на ринку іноземних валют.

Головна мета використання валютних «свопів» полягає в наступному:

- забезпечення фінансування довгострокових зобов'язань в іноземній валюті;

- хеджування довгострокового валютного ризику;
- забезпечення конвертації експортованого капіталу в іншу валюту.

Переваги у використанні угод «своп» перед форвардними угодами полягають в тому, що зменшується валютний ризик, оскільки він розподіляється між учасниками угоди, та в забезпеченні хеджування довгострокових валютних ризиків. Необхідність забезпечення надійних методів хеджування валютних ризиків обумовлена виникненням нових видів «свопів», які поєднують у собі ф'ючерсні та опціонні угоди.

Валютними ф'ючерсами називають угоди на купівлю або продаж стандартизованої суми іноземної валюти за стандартизованою специфікацією валют за узгодженою ціною. Відповідно до такої угоди її учасники одержують і право, і зобов'язання обміняти обумовлену стандартизовану суму певної валюти на іншу в установлені терміни в майбутньому за курсами, визначеними на момент укладання угоди. Здійснення валютних ф'ючерсів відбувається тільки на біржовому ринку, що значно підвищує їхню надійність і рівень страхування валютних ризиків.

Валютні опціони є своєрідною формою термінової угоди продавця і власника опціону, внаслідок якої власник опціону отримує право, а не зобов'язання купити у продавця опціону або передати йому заздалегідь визначену суму однієї валюти в обмін на іншу за обумовленим курсом, визначеним на день обміну. Власник опціону має право вибору реалізувати опціон або відмовитися від нього залежно від того, наскільки сприятливими для нього будуть коливання валютного курсу. Продавець опціону зобов'язаний виконати валютну операцію за курсом обміну, встановленим за опціонною угодою, та забезпечити власнику опціону виконання умов угоди до завершення встановленого терміну.

Використання валютних опціонів доцільне в таких випадках: з метою захисту експортних та імпорتنих товарів, чутливих до зміни цін; якщо час і сума валютних надходжень чітко не визначені; для забезпечення одночасного страхування валютних ризиків.

Різновидом валютних операцій є *арбітражні операції*, головна мета яких полягає в одержанні прибутку від різних валютних ризиків. Валютні *арбітражні операції* поділяють на: тимчасові, пов'язані зі зміною валютних курсів у часі; просторові, пов'язані з різницею валютних курсів на національному ринку; конверсійні, обумовлені коливанням курсових співвідношень різних валют.

Переваги валютних арбітражних операцій полягають у тому, що завдяки одночасній купівлі та продажу валют можна легко закрити валютні позиції і зменшити валютні ризики.

Таким чином, сучасні валютні операції здійснюються для одержання додаткового прибутку, перш за все, за рахунок різниць валютних курсів у часі чи на різних валютних ринках, чи у формі відкритої валютної позиції.

Відомо, що для формування в Україні ринкової економіки необхідне створення механізму державного регулювання валютних відносин, складовою якого є **валютний контроль**.

Метою валютного контролю є дотримання валютного законодавства при здійсненні операцій з валютними цінностями, а саме: перевірка наявності необхідних ліцензій та дозволів, правил декларування валютних цінностей, виконання зобов'язань щодо продажу валюти, обґрунтованості платежів, повноти обліку та звітності за валютними операціями, правил вивезення та ввезення валютних цінностей тощо.

До елементів валютного контролю належать:

- ліцензування валютних операцій;
- валютні обмеження;
- облік валютних операцій.

Відповідно до чинного законодавства Національний банк України видає уповноваженим банкам при дотриманні певних умов **ліцензії на здійснення валютних операцій**.

Міжнародні розрахунки за комерційними угодами здійснюються уповноваженими банками у вільно конвертованій валюті, а також у валюті з обмеженою конвертованістю та валюті клірингу згідно з умовами міжнародних і міжбанківських угод.

Уповноважені банки здійснюють міжнародні розрахунки у формі документарного акредитива, інкасо, банківського переказу та в інших формах.

Форми розрахунків визначаються в міжнародних угодах і встановлюються за згодою сторін у міжбанківських кореспондентських угодах уповноважених банків з іноземними банками.

Валютні обмеження являють собою систему економічних та правових заходів, які регламентують операції з національною та іноземною валютою, дорогоцінними металами і т. ін.

Головною метою валютних обмежень є регулювання платіжного балансу та курсу національної валюти, сприяння нарощуванню експортного потенціалу, недопущення спекулятивної гри на затриманні надходжень від експорту, зупинення відтоку авуарів резидентів за межі держави.

Юридична сутність валютних обмежень полягає у встановленні обов'язкового нормативу – ризику загальної (довгої) короткої валютної позиції банку. Контроль за дотриманням комерційними банками цього нормативу здійснюється Національним банком України щоденно та щомісячно, а штрафні санкції застосовуються на підставі щомісячної звітності.

Облік валютних операцій в Україні здійснюється на підставі міжнародної системи обліку. Ця система являє собою базу даних, на основі яких складаються звіти, які вміщують інформацію відносно розмірів та структури валютних активів і зобов'язань та ефективності валютних операцій Національного банку України.

Ефективність валютного контролю залежить в основному від якості інформації, якою володіють відповідні уповноважені органи держави стосовно торговельних потоків та обсягу зобов'язань і боргів як резидентів, так і нерезидентів.

Відповідно до ст. 12 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», органи, що здійснюють валютний контроль, мають право вимагати від резидентів і нерезидентів повну інформацію про здійснення ними валютних операцій, стан банківських рахунків в іноземній валюті, а також майно, що підлягає декларуванню.

Органами валютного контролю в Україні є Національний банк України та уповноважені банки, Державна податкова адміністрація, Державний комітет зв'язку та Державна митна служба України.

Головним органом, що здійснює валютний контроль в Україні, є Національний банк України, якому надане право здійснювати контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій з усіх питань, не віднесених до компетенції інших державних органів, та забезпечувати виконання уповноваженими банками відносно своїх клієнтів функцій щодо здійснення валютного контролю.

Уповноважені банки здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами та нерезидентами через ці банки.

Державна податкова адміністрація України здійснює фінансовий контроль за валютними операціями, які проводяться резидентами і нерезидентами на території України.

Державний комітет зв'язку України контролює додержання правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України, а *Державна митна служба України* контролює додержання правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

16.5. Відповідальність за порушення валютного законодавства

Порушення норм валютного законодавства може потягнути за собою *цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну відповідальність*. Конкретні види правопорушень та відповідальність за них передбачені в Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», Законі України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» та в інших актах.

Так, у *ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»* визначено:

1. Незаконні скуповування, продаж, обмін чи використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави, тобто вчинення цих дій без відповідного дозволу (ліцензії), якщо відповідно до цього Декрету та інших актів валютного законодавства наявність такого дозволу (ліцензії) є обов'язковою, тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством України.

2. До резидентів, нерезидентів, винних у порушенні правил валютного регулювання і валютного контролю, застосовуються такі міри відповідальності (фінансові санкції):

- за здійснення операцій з валютними цінностями, що передбачені пунктом 2 статті 5 вказаного Декрету, без одержання генеральної ліцензії НБУ – штраф у сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, з виключенням банку із Державного реєстру банків або без такого виключення;

- за здійснення операцій з валютними цінностями, що потребують одержання ліцензії НБУ згідно з пунктом 4 статті 5 вказаного Декрету, без одержання індивідуальної ліцензії НБУ – штраф у сумі, еквівалентній сумі зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій;

- за торгівлю іноземною валютою банками та іншими фінансовими установами, національним оператором поштового зв'язку без одержання ліцензії НБУ та (або) з порушенням порядку і умов торгівлі валютними цінностями на міжбанківському валютному ринку України, встановлених НБУ, – штраф у сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, з виключенням банку із Державного реєстру банків або без такого виключення;

- за невиконання уповноваженими банками обов'язків, передбачених пунктом 4 статті 4 вказаного Декрету, а також за невиконання уповноваженими банками, фінансовими установами та національним оператором поштового зв'язку обов'язків, передбачених пунктом 2 статті 13 вказаного Декрету, – позбавлення генеральної ліцензії НБУ на право здійснення валютних операцій або штраф у розмірі, що встановлюється НБУ;

- за порушення резидентами порядку розрахунків, встановленого статтею 7 вказаного Декрету, – штраф у розмірі, еквівалентному сумі валютних цінностей, що використовувалися при розрахунках, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких розрахунків;

- за несвоєчасне подання, приховування або перекручення звітності про валютні операції – штраф у сумі, що встановлюється НБУ;

- за невиконання резидентами вимог щодо декларування валютних цінностей та іншого майна, передбачених статтею 9 вказаного Декрету, – штраф у сумі, що встановлюється НБУ.

Санкції, передбачені цим пунктом, застосовуються Національним банком України та за його визначенням – підпорядкованими йому установами.

Оскарження дій щодо накладення стягнень провадиться у судовому порядку.

Суми стягнених штрафів спрямовуються до державного бюджету України. Підставою для застосування Національним банком і його територіальними управліннями наведених вище санкцій можуть бути матеріали перевірок, які здійснюють уповноважені працівники: центрального апарату та територіальних управлінь НБУ; державних органів валютного контролю; державних контролюючих і правоохоронних органів.

Адміністративна відповідальність за порушення валютного законодавства настає у відповідності до ст. 162 Кодексу України про адміністративні правопорушення. У ній зазначено, що незаконні скуповування, продаж, обмін, використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави, якщо вартість предмета незаконної операції не перевищує двадцяти мінімальних розмірів заробітної плати, тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі до п'ятдесяти мінімальних розмірів заробітної плати із конфіскацією валютних цінностей.

Кримінальна відповідальність за порушення валютного законодавства застосовується у відповідності до ст.ст. 199, 207, 208 Кримінального кодексу України (далі – КК).

Відповідно до ст. 199-1 КК України, виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту, а також збут підробленої національної валюти України у виді банкнот чи металевих валютних знаків, іноземної валюти, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї – караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб чи у великому розмірі (двісті і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян), – караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.

Якщо названі дії вчинені організованою групою чи в особливо великому розмірі (чотириста і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян), то вони караються позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з конфіскацією майна.

Стаття 207 КК України визначає, що умисне ухилення службових осіб підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності або осіб, які здійснюють господарську діяльність без створення юридичної особи, від повернення в Україну у передбачені

законом строки виручки в іноземній валюті від реалізації на експорт товарів (робіт, послуг) або інших матеріальних цінностей, отриманих від цієї виручки, а також умисне приховування будь-яким способом такої виручки, товарів або інших матеріальних цінностей карається штрафом від шестисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років.

Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, а також умисне ухилення від повернення виручки в іноземній валюті, товарів або інших матеріальних цінностей, отриманих від цієї виручки, або умисне приховування будь-яким способом такої виручки, товарів або інших матеріальних цінностей у великих розмірах (тисячу і більше разів перевищують неоподаткований мінімум доходів громадян) – караються обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк до трьох років.

Якщо раніше названі дії вчинені в особливо великих розмірах (три тисячі і більше разів перевищують неоподаткований мінімум доходів громадян), то вони караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

Кримінальна відповідальність настає також за незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків.

Стаття 208 КК України визначає, що незаконне, з порушенням встановленого законом порядку відкриття або використання за межами України валютних рахунків фізичних осіб, вчинене громадянином України, що постійно проживає на її території, а так само валютних рахунків юридичних осіб, що діють на території України, вчинене службовою особою підприємства, установи чи організації або за її дорученням іншою особою, а також вчинення зазначених дій особою, яка здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, караються штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк від двох до чотирьох років, з конфіскацією валютних цінностей, що знаходяться на зазначених вище рахунках.

Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, караються позбавленням волі на строк від трьох до

п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією валютних цінностей, що знаходяться на зазначених вище рахунках.

Контрольні запитання

- 1. Дайте визначення поняття грошової системи України та назовіть її склад.*
- 2. Назвіть функції Національного банку України щодо забезпечення емісії грошей та організації їх обігу.*
- 3. Що таке готівковий та безготівковий обіг грошей?*
- 4. Якими нормативно-правовими актами регулюються розрахункові відносини?*
- 5. Які існують форми безготівкових розрахунків, що використовуються в господарському обігу України?*
- 6. Яким чином здійснюються в Україні валютне регулювання та валютний контроль?*
- 7. Яка відповідальність передбачена в Україні за порушення валютного законодавства?*

Післямова

В умовах розвитку нових форм господарювання в Україні роль та значення фінансових правовідносин різко зростає. Отже, фінансово-правові інститути, що містяться в курсі фінансового права, постійно розвиваються, змінюються, удосконалюються. Безперервно поновлюється фінансове законодавство. Однак вкрай необхідні правові акти з фінансового контролю, бюджетного контролю, міжбюджетних відносин поки ще мають не достатньо врегульований характер.

Держава за допомогою норм фінансового та інших галузей права ретельно регламентує відносини, що виникають у процесі формування та перерозподілу фондів коштів, необхідних для її функціонування. Фінансові ресурси необхідні державі для забезпечення всіх сторін її діяльності, до того ж чим більше розвивається держава, тим більше їй потрібно коштів і тим ретельніше вона повинна регулювати фінансові відносини за допомогою фінансово-правових норм. Неможливо зупинити процес суспільного відтворення, що зумовлює поновлення фінансових правовідносин.

Усе це ускладнює вивчення як навчального, так і нормативного матеріалу цієї галузі права. Підручник дозволяє ознайомитися з основними положеннями **загальної та особливої частин** навчального курсу, пізнати закономірності фінансового права та **нормативні акти, які вміщують фінансово-правові норми виконавчих органів** України станом на 1 травня **2007 року**.

Глосарій

Адміністративна відповідальність – юридична відповідальність громадян та службових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення. Регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-територіальний устрій України – територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. Відповідно до них функціонують системи місцевих органів влади та управління. Адміністративно-територіальний устрій України визначається Конституцією України.

Адміністрація – інституція, яка здійснює управління у різних сферах суспільного життя.

Акредитив – письмове доручення однієї кредитної установи (банку) іншій установі по виплаті певної грошової суми фізичній або юридичній особі. Акредитиви бувають грошові та товарні.

Акт ревізії (перевірки) – службовий двосторонній документ, який стверджує факт проведення комплексної, фінансової чи тематичної ревізії, відображає її результати стосовно наслідків окремих фінансово-господарських операцій чи діяльності підприємства в цілому. В акті ревізії вказується вся інформація про діяльність підконтрольного суб'єкта, фіксуються недоліки у фінансово-господарській діяльності і порушення законів та інших нормативно-правових актів. При виявленні порушень встановлюються фінансові санкції відповідно до чинного законодавства.

Акцизний збір – непрямий податок на високорентабельні та монопольні товари, що існує в Україні.

Акція – цінний папір без установленого строку обігу, що засвідчує участь власника у статутному фонді акціонерного товариства, підтверджує членство і право на участь в управлінні ним та дає право на одержання частини прибутку у вигляді дивіденду і частини майна в разі ліквідації товариства.

Аналіз – це системний та пофакторний метод фінансового контролю, який здійснюється на підставі опрацювання та оприлюднення матеріалів поточної та річної звітності. У результаті його проведення визначається рівень виконання фінансових зобов'язань, дотримання фінансової дисципліни.

Аудиторський (недержавний) фінансовий контроль – контроль, який здійснюють незалежні аудитори або аудиторські фірми, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення. Аудит може проводитися як за ініціативою суб'єкта господарювання, так і згідно з рішенням виконавчих органів державної влади.

Банк – юридична особа, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати у сукупності такі операції: залучення до вкладів коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення цих коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб.

Банківська діяльність – набір посередницьких операцій на грошовому ринку, який виконують спеціальні інститути (банки) як виключну діяльність на підставі закону та під особливим наглядом держави; передбачає залучення до вкладів грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення цих коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб.

Банківське законодавство – система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері банківської діяльності.

Банківське право – це система правових норм, що регулюють порядок організації та діяльності банків України, їх взаємовідносини з клієнтами (юридичними і фізичними особами), що обслуговуються банками, а також порядок здійснення банківських операцій.

Банківське регулювання – розробка та видання уповноваженими органами на основі законів нормативно-правових актів, що регламентують види і способи банківської діяльності.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна система України – врегульована нормами права сукупність Державного бюджету та місцевих бюджетів, що побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою.

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. Бюджетні установи є неприбутковими.

Бюджетне асигнування – повноваження, надане розпорядникові бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення взяти бюджетне зобов'язання та здійснити платежі з конкретною метою у процесі виконання бюджету.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, виконання послуги чи проведення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього періоду чи у майбутньому.

Бюджетне право України – сукупність фінансово-правових норм, що регулюють фінансові відносини, які виникають у зв'язку з бюджетною діяльністю, тобто з утворенням, розподілом та використанням коштів Державного та місцевих бюджетів.

Бюджетне призначення – повноваження, надане головному розпорядникові бюджетних коштів бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні і часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетний закон – законодавчий акт, що встановлює бюджет на конкретний період, терміни і порядок його дії, основні призначення по бюджетних ресурсах і бюджетних асигнуваннях.

Бюджетний запит – документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Бюджетний період – період дії акта про бюджет, затвердженого представницьким органом.

Бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Бюджетний розпис – оперативний план виконання державного бюджету, на підставі якого відкриваються асигнування, перераховуються кошти місцевим бюджетам, розпорядникам коштів; зараховуються кошти на рестраційні рахунки в установах казначейства, тобто здійснюється весь процес перерахування коштів та фінансування витрат шляхом оплати рахунків, що супроводжується всебічним фінансовим контролем.

Бюджетний устрій України – визначена правовими нормами система бюджетів України, розмежування доходів і видатків між ними, повноваження органів законодавчої та виконавчої влади у сфері бюджету.

Бюджетний цикл – проміжок часу, що охоплює діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, починаючи з розробки і складання проекту акта про бюджет, його розгляду і затвердження, виконання та складання, розгляд і затвердження звітності про виконання відповідного бюджету.

Бюджетні повноваження – права та обов'язки органів державної влади і місцевого самоврядування у галузі бюджетної діяльності, що визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними актами.

Валюта України – грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет та в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України.

Валютна політика – сукупність заходів, що здійснюються у сфері міжнародних економічних відносин відповідно до поточних та стратегічних цілей економічної політики країни.

Валютна система – державно-правова форма організації міжнародних валютних (грошових) відносин між державами.

Валютне регулювання – діяльність держави та уповноважених нею органів, спрямована на регламентацію міжнародних розрахунків та порядок здійснення операцій з валютними цінностями.

Валютні операції – певні банківські та фінансові операції, пов’язані з переходом права власності на валютні цінності.

Валютні цінності – іноземна валюта, платіжні документи та фондів цінності в іноземній валюті, дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння, за винятком ювелірних та побутових виробів.

Видатки – це прямі цільові витрати держави, що забезпечують її постійне існування і відображають економічні відносини, що пов’язані з розподілом та перерозподілом частини національного доходу, яка концентрується у бюджеті.

Вивчення – це спосіб документального контролю, що полягає в ознайомленні з документами з метою прийняття управлінського рішення.

Відомчий фінансовий контроль – контроль, який здійснюють конкретні контрольно-ревізійні управління (відділи, групи) міністерств, відомств, державних комітетів та інших органів державного управління. Спрямований на забезпечення законності та фінансової дисципліни як підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями, так і в середині самого відомства.

Внутрішній державний борг України – це строкові боргові зобов’язання уряду України у грошовій формі.

Внутрішній фінансовий контроль – контроль, що здійснюється економічними службами підприємств, установ, організацій (бухгалтеріями, фінансовими відділами, службами фінансового менеджменту та внутрішнього аудиту, відділами планування тощо) та супроводжує повсякденну фінансово-господарську діяльність.

Готівкові розрахунки – платежі готівкою підприємств, підприємців і фізичних осіб між собою за реалізовану продукцію (товари, виконані роботи, надані послуги) і за операціями, які безпосередньо не пов’язані з реалізацією продукції (товарів, робіт, послуг) та іншого майна.

Грошово-кредитна політика – визначена сукупність заходів у сфері грошового обігу та кредит, що спрямовані на забезпечення стабільності національної валюти, стримування інфляційних процесів в економіці країни, регулювання економічного зростання, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу країни.

Державний борг (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування) – загальна сума заборгованості

держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.

Державний бюджет – це централізований фонд коштів, який складається з фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади в суспільстві впродовж бюджетного періоду.

Державний кредит – грошові відносини, що виникають між державою, юридичними і фізичними особами у зв'язку з мобілізацією тимчасово вільних грошових коштів у розпорядження органів державної влади та їх використання для фінансування державних витрат.

Державний фінансовий аудит – різновид державного фінансового контролю, який полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Державний фінансовий контроль – контроль, що його здійснюють органи державної влади (як законодавчої, так і виконавчої). Спрямований на об'єкти, що підлягають контролю незалежно від їх відомчого підпорядкування.

Державні витрати – це вид фінансових відносин, що полягають у безперервному цільовому використанні державних грошових ресурсів.

Державні доходи – це частина національного доходу країни, яка у процесі розподілу та перерозподілу надходить через різні види грошових платежів у власність і розпорядження держави з метою формування грошових фондів, необхідних для виконання загальнодержавних повноважень, соціально-економічних програм, суспільних функцій та завдань у країні.

Державні фінанси – це грошові відносини з приводу розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту та частини національного багатства, пов'язані з формуванням фінансових ресурсів, які пере-

бувають у розпорядженні держави і її суб'єктів та використовуються на витрати з розширення виробництва, задоволення соціально-культурних потреб суспільства, потреб оборони і управління та інші.

Договір банківського рахунку – складна правова категорія, яка передбачає публічний обов'язок клієнта зберігати кошти на рахунку в банківській установі; двостороннє зобов'язання банку і клієнта на умовах консенсуальності та платності.

Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Зведений бюджет – сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави. Зведений бюджет не затверджується.

Зовнішній державний борг – сукупність заборгованості держави за позичками на зовнішньому ринку.

Іноземна валюта – іноземні грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави.

Інспектування – це подальший контроль за дотриманням законодавства органами державної влади при використанні і розпорядженні фінансовими та матеріальними ресурсами, формуванні бюджетних зобов'язань, веденні бухгалтерського обліку і складанні фінансової звітності, що здійснюється у формі ревізій і перевірок.

Казначейське зобов'язання України – 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 отримання грошового доходу та погашається відповідно до умов розміщення казначейських зобов'язань України.

Каса – приміщення або місце здійснення готівкових розрахунків, а також приймання, видачі, зберігання готівкових коштів, інших цінностей, касових документів.

Касова книга – документ установленної форми, що застосовується для здійснення первинного обліку готівки в касі. Форму касової книги встановлено наказом Міністерства статистики України від 15 лютого 1996 року № 51 «Про затвердження типових форм первинного обліку касових операцій».

Касові документи – документи (касові ордери та платіжні чи розрахунково-платіжні відомості, розрахункові документи, відомості закупівлі сільськогосподарської продукції, інші прибуткові та видаткові касові документи), за допомогою яких відповідно до законодавства України оформлюються касові операції, звіти про використання коштів, а також відповідні журнали встановленої форми для реєстрації цих документів та книги обліку.

Контроль бюджетний – органічна складова частина державного фінансового контролю, за допомогою якого у процесі складання проекту бюджету, його розгляду, виконання і складання звіту про його виконання перевіряються формування, розподіл і використання бюджетних коштів.

Контроль державний – одна з форм здійснення державної влади, яка забезпечує дотримання законів та інших нормативних актів, що приймають органи державної влади.

Контроль державний внутрішній – контроль, здійснюваний у межах системи органів державної влади з метою забезпечення належного виконання нижчестоящими органами і посадовцями рішень вищестоящих органів і посадовців, а також забезпечення виконання органами державної і місцевої влади власних повноважень, здійснення нагляду і управління діяльністю з боку органів державної влади.

Контроль державний зовнішній – контроль, здійснюваний суб'єктами, організаційно і функціонально незалежними у своїй діяльності від органів державної і місцевої влади.

Контроль державний фінансовий – форма здійснення державної влади, що виражається в організації і проведенні контрольних заходів щодо своєчасного виконання Державного та місцевих бюджетів, позабюджетних фондів за обсягом, структурою і цільовим призначенням; визначення ефективності і доцільності витрат державних коштів і використання державної власності, правильності та своєчасності проведення фінансових операцій.

Контроль документальний – контроль, в основі якого лежать вивчення, систематизація і аналіз різних облікових та інших документів.

Контроль подальший – проводиться після здійснення фінансово-господарських операцій (у тому числі і перевірених у порядку попереднього контролю). За його результатами визначається стан виробничої, фінансово-господарської та інших видів діяльності.

Контроль попередній – здійснюється відносно фінансово-господарських операцій, пов'язаних із витрачанням матеріальних і грошових коштів, з метою попередження можливих фінансових та інших порушень.

Контроль поточний – контроль, який полягає у встановленні реального стану об'єкта контролю. До об'єктів поточного контролю відносяться: готівка в касі, основні засоби, матеріальні цінності.

Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування – сукупність податків і зборів (обов'язкових платежів), що закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Кошторис – фінансово-плановий акт, який визначає обсяг, цільове спрямування і щоквартальний розподіл коштів на утримання установ.

Кошторисно-бюджетне фінансування – це метод безповоротного, безвідплатного відпуску грошових коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні бюджету, на основі фінансових планів – кошторисів витрат.

Лімітування витрат – обмеження витрачання коштів, передбачених окремими статтями бюджетної класифікації.

Метод владних приписів – основний метод фінансово-правового регулювання, що становить органічно цілісну систему безперервного впливу на учасників фінансово-правових відносин з метою реалізації ними своїх функцій.

Метод фінансової діяльності держави – це конкретні засоби, які держава використовує для управління фінансовою системою.

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Вони поділяються на: дотацію вирівнювання; субвенцію; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Місцевий фінансовий контроль – це контроль за формуванням, розподілом та використанням фондів коштів, необхідних для за-

безпечення виконання завдань і функцій територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Він є одним із важливих напрямків при здійсненні фінансового контролю на місцях з боку органів місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети – це фонди коштів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які формуються з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устрою і регулюються нормами права.

Місцеві (муніципальні) доходи – частина національного доходу, необхідна для формування фінансової системи органів місцевого самоврядування, що використовується для вирішення завдань місцевого значення відповідно до інтересів населення цих територій.

Наука фінансового права – сукупність теоретичних понять, тлумачень і уявлень про чинне фінансове право, його предмет і метод, правові підгалузі та інститути, що входять до його складу.

Об'єкти фінансових правовідносин – це фінансові ресурси, які формуються, розподіляються та використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників фінансових відносин.

Обіг готівки – обіг законних платіжних засобів (банкнот та розмінної монети) у формі готівки, які обслуговують потреби економіки країни.

Облігація – цінний папір, що посвідчує внесення його власником грошей, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбаченій умовами розміщення облігацій строк та виплатити доход за облігацією, якщо інше не передбачено умовами розміщення.

Облік – метод фінансового контролю, що передбачає контрольні дії щодо постановки на облік грошових коштів, матеріальних ресурсів, з якими пов'язане виконання обов'язків, фінансово-господарських зобов'язань.

Обстеження – метод фінансового контролю, який полягає в ознайомленні на місці з окремими ділянками фінансової діяльності, у процесі якого виявляються її позитивні і негативні сторони.

Перевірка (фінансова) – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи,

організації або їх підрозділів. Наслідки перевірки оформляються довідкою або доповідною запискою, при встановленні порушень складається акт перевірки.

Платіжна система – платіжна організація, члени платіжної системи та сукупність відносин, що виникають між ними при переказуванні грошей.

Платіжні документи та інші цінні папери – акції, облігації, купони до них, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, інші фінансові та банківські документи, виражені в національній чи іноземній валюті або банківських металах.

Податкова політика – діяльність держави у сфері встановлення і стягнення податків, головними критеріями якої є економічна ефективність і соціальна справедливість.

Податкова система – це сукупність встановлених у країні податків, зборів та обов'язкових платежів, які взаємопов'язані, органічно доповнюють один одного та мають різну спрямованість.

Податкове законодавство – система законодавчих актів, що містить правові норми, які встановлюють правила поведінки сторін у податковій сфері суспільних відносин.

Податкове право – сукупність норм, що регулюють суспільні відносини у сфері стягування податків та обов'язкових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, встановлюючи при цьому права, обов'язки та відповідальність сторін.

Податкові правовідносини – відносини, що виникають на підставі податкових норм, які встановлюють, змінюють чи відмінюють податкові платежі, та у зв'язку з юридичними фактами, учасники яких наділені суб'єктивними правами та несуть юридичні обов'язки, пов'язані зі сплатою податків та зборів до бюджетів і цільових фондів та поданням податкової звітності.

Податок – встановлений законом для досягнення загальнодержавних або місцевого значення цілей обов'язковий індивідуально безоплатний грошовий платіж, який вноситься юридичними та фізичними особами у Державний чи місцевий бюджет за наявності матеріальних передумов (доходу, прибутку чи майна) у чітко визначені строки та у передбачених законодавством розмірах і не призначений для конкретних витрат.

Позабюджетні фонди – специфічна форма перерозподілу і використання фінансових ресурсів, що спрямовуються на фінансування деяких суспільних потреб і складаються на основі організаційної самостійності установ фондів та їх кошторисів.

Публічне право – сукупність галузей права, які регулюють відносини, що забезпечують загальний, публічний інтерес. Галузями публічного права є: міжнародне публічне право; конституційне право, адміністративне право; фінансове право; кримінальне право та інші.

Ревізія – метод документарного контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності; спосіб документального викриття недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань. За наслідками ревізії складається акт.

Розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.

Розслідування – засіб контролю, притаманний органам фінансового контролю, правоохоронним органам, який полягає у виявленні, розкритті та припиненні злочинів у фінансовій сфері.

Суб'єкти фінансових правовідносин – юридичні та фізичні особи, які можуть бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків у фінансових відносинах.

Суб'єкти фінансового права – юридичні та фізичні особи, які мають правосуб'єктність, тобто правоздатність і дієздатність у сфері фінансових відносин.

Управління державними фінансами (фінансовою діяльністю) – процес впливу на фінансові відносини для їх упорядкування з метою реалізації публічних фінансових інтересів.

Фінанси – це система економічних відносин, яка пов'язана з мобілізацією (формуванням, утворенням), розподілом (перерозподілом), використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів.

Фінансова діяльність держави – це організована, регламентована нормами права діяльність уповноважених державних органів влади та органів місцевого самоврядування з формування, розподілу, використання фондів коштів, необхідних для створення умов соціально-економічного розвитку країни, її регіонів і громадян.

Фінансова система – 1) сукупність фінансових інститутів, кожний з яких сприяє утворенню та використанню відповідних централізованих та децентралізованих фондів коштів для здійснення фінансової діяльності держави; 2) сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють у межах своєї компетенції керівництво фінансовою діяльністю держави та підприємств, установ, організацій, що беруть у ній участь.

Фінансове законодавство – галузь законодавства, що є сукупністю законів та інших нормативно-правових актів, у яких фінансово-правові норми мають своє зовнішнє вираження і становлять джерело фінансового права.

Фінансове право – галузь публічного права, яка містить сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо мобілізації, розподілу, використання і контролю централізованих і децентралізованих фондів держави та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення їх належного функціонування.

Фінансове правопорушення – це протиправне діяння (дія або бездіяльність) колективного або індивідуального суб'єкта фінансового права у сфері фінансової діяльності держави, муніципальних органів влади, за яке законодавством передбачена фінансова відповідальність (фінансові санкції).

Фінансовий контроль – регульована правовими нормами систематична діяльність державних та недержавних контролюючих суб'єктів, наділених спеціальними повноваженнями, яка спрямована на забезпечення ефективності, раціональності, законності і фінансової дисципліни у процесі формування, розподілу та використання державних і муніципальних фінансових ресурсів.

Фінансові правовідносини – урегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків щодо формування, розподілу і використання державних грошових фондів.

Фінансові ресурси держави – сукупність усіх цільових фондів коштів держави, необхідних для її функціонування.

Фінансово-правова відповідальність – вид правової відповідальності, що полягає у застосуванні фінансових санкцій, якими на винного у вчиненні фінансового правопорушення покладається обов'язок відшкодувати заподіяну державою матеріальну шкоду (при цьому

немає потреби використовувати цивільно-правові засоби), винний несе покарання за вчинене правопорушення.

Фінансово-правова норма – це встановлені державою і забезпечені засобами державного примусу загальнообов’язкові правила поведінки у фінансових відносинах щодо формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів, які закріплюють юридичні права та юридичні обов’язки їх учасників.

Фінансово-правові санкції – заходи, що мають фінансово-майновий характер, забезпечені примусовою силою держави, містяться у фінансово-правових нормах, застосовуються у спеціальному процесуальному порядку до суб’єкта фінансової діяльності, юридичної або фізичної особи у разі невиконання або виконання нею неналежним чином вимог законодавства про порядок формування, розподілу, використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів.

Фінансування державних та місцевих видатків – плановий, цільовий, безповоротний і безвідплатний відпуск грошових коштів, який виконується з урахуванням оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел фінансування, проводиться в міру здійснення планового використання коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій (оборона країни, управління тощо), регіональних завдань, також для утримання соціально-культурної сфери, забезпечення соціальних гарантій і зобов’язань держави з додержання режиму економії при постійному здійсненні контролю.

Література

1. Александров Н. Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права / Н. Г. Александров // Сов. государство и право. – 1957. – № 5. – С. 117.
2. Алексеев С. С. О предмете советского гражданского права и методе гражданско-правового регулирования / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1955. – № 2.
3. Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1957. – № 7.
4. Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права / С. С. Алексеев. – М., 1961.
5. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М., 1975. – 258 с.
6. Амфитеатров Г. Н. К вопросу о понятии советского гражданского права / Г. Н. Амфитеатров // Сов. государство и право. – 1940. – № 11.
7. Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права / М. А. Аржанов // Сов. государство и право. – 1939. – № 3.
8. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М., Экономика, 2000. – С. 296.
9. Аулін В. В. Страхова справа : навч. посібник : Кн. 3. Страхування на автомобільному транспорті / В. В. Аулін, Б. С. Дігтяр, Є. К. Солових. – Кіровоград : КОД, 2010. – 292 с.
10. Бандурка О. М. Бюджетне право України : підручник / О. М. Бандурка, О. П. Гетманець. – Х. : Ун-т внутрішніх справ, 2000. – 210 с.
11. Бельский К. С. Финансовое право / К. С. Бельский. – М., 1994. – С. 28–30.
12. Богословець С. В. Пенсійний контракт як підстава виникнення правовідносин з недержавного пенсійного забезпечення / С. В. Богословець // Пенсійна схема : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «П'яті Прибузькі юридичні читання. Держава і право: de lege praeterita, instante, future» (Миколаїв, 2009 р.) : тези. – Миколаїв : Іліон, 2009. – С. 256–258.
13. Боніславський А. В. Персоніфікація: технічна готовність / А. В. Боніславський // Вісник Пенсійного фонду України. – 2003. – № 12 (18). – С. 21–23.
14. Бюджетний кодекс : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
15. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

16. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
17. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
18. Бюджетний кодекс України : проект Комітету Верховної Ради з питань бюджету / Ю. Тимошенко, С. Жовтяк, П. Кузнецов, О. Турчинов та ін. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 3270.
19. Бюджетний кодекс України закон : закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 320 с.
20. Вахненко Т. Взаємодія політики державних запозичень і грошово-кредитної політики у забезпеченні розвитку фінансової системи України // Банківська справа. – 2008. – № 2. – С. 82–94.
21. Венедиктов А. В. О предмете советского гражданского права (к итогам дискуссии) / А. В. Венедиктов, Д. М. Генкин // Сов. государство и право. – 1955. – № 1.
22. Веприняк Д. М. Фінансове право : навчально-методичний комплекс / Д. М. Веприняк, А. Ю. Наशिнець-Наумова. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 168 с.
23. Вишновецький В. М. Місцеві податки в Україні / В. М. Вишновецький // Проблеми фінансового права. – Чернівці : Рута, 1999. – С. 168–179.
24. Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР / Л. К. Воронова. – К. : Вища школа, 1981. – 223 с.
25. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и ф-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 360 с.
26. Воронова Л. К. Финансовое право : учебник / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х., 2003. – С. 75–91.
27. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 306 с.
28. Воронова Л. К. Фінансове право : підручник / Л. К. Воронова. – Х. : Консум, 1998. – С. 166–167.
29. Воронова Л. К. Фінансове право України : навч. посібник / Л. К. Воронова. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
30. Воронова Л. К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР / Л. К. Воронова. – К. : Вища шк., 1975. – 183 с.
31. Всеобщая история государства и права / под ред. К. И. Батыра. – М., 1995. – 434 с.
32. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
33. Гетманець О. П. Бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю / О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2005. – № 1. – С. 12–18.

34. Гетманець О. П. Політичні аспекти управління бюджетним процесом в Україні / О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2005. – № 3. – Т. 4. – С. 14–19.
35. Гетманець О. П. Фінансове право : посібник / О. П. Гетманець, Т. В. Сараскін; відп. ред. О. П. Гетманець. – Х. : Еспада, 2008. – 416 с.
36. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 620 с.
37. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М., 1973.
38. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
39. Грушка В. І. Пенсійна система України : навч. посібник / В. І. Грушка. – К. : Кандор, 2006. – 336 с.
40. Декларація про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД.
41. Ельбрехт В. В. Еволюція страхування / В. В. Ельбрехт // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 2 (27). – С. 65–67.
42. Європейський досвід страхової діяльності і вдосконалення її кадрового забезпечення : матеріали Міжнар. конф. (Київ, 1996 р.). – К. : КЕДУ, 1996. – 136 с.
43. Жабинець О. Й. Страхування : навч. посібник / О. Й. Жабинець, І. В. Цюпко, Л. М. Томаневич. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – 260 с.
44. Захарченко В. Ю. Податкова система : практичні питання застосування норм податкового кодексу України / за заг. ред. В. Ю. Захарченка. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 368 с.
45. Івченко О. М. Перевірки органами контролю суб'єктів підприємництва. Досвід захисту / О. М. Івченко. – К. : Юстиніан, 2003. – 184 с.
46. Інформаційна довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України станом на 31 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407481&cat_id=392721.
47. Інформація зі сторінки сайту Харківської державної обласної адміністрації від 01 червня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua>.
48. Інформація Міністерства фінансів України щодо доходів та видатків місцевих бюджетів станом на 22 вересня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua>.
49. Казначейська система : підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль, 2002. – 394 с.

50. Кінашук Л. Види страхування та їх місце в управлінні ризиками / Л. Кінашук // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 11. – С. 55–57.
51. Кінашук Л. Історико-правовий аналіз передумов виникнення страхування / Лариса Кінашук // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 12. – С. 60–62.
52. Ковалевская Н. С. Система страхового права и система страхового законодательства / Н. С. Ковалевская // Страховое право. – № 3. – 2000. – С. 10–37.
53. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
54. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
55. Комаров С. А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие, краткий учебник для вузов / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 448 с.
56. Конституція України : Основний закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
57. Концепція соціального забезпечення населення України від 21 грудня 1993 року № 3758-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 31.
58. Костенко Ю. О. Фінансове право України : навч. посібник / Ю. О. Костенко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.
59. Котляревский С. А. Финансовое право СССР / С. А. Котляревский. – Л. : Государственное издательство, 1925. – 154 с.
60. Кочерин Е. А. Основы государственного управленческого контроля / Е. А. Кочерин. – М. : Информационно-издательский дом «Филин», 2000. – С. 15.
61. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
62. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-ІІІ // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
63. Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве / Ю. А. Крохина. – Саратов, 2001.
64. Кучеров И. И. Бюджетное право России / И. И. Кучеров. – М., 2002. – С. 60–62.
65. Кучерявенко М. П. Фінансове право : навч. посібник / М. П. Кучерявенко. – Х. : «Право», 2010. – 288 с.
66. Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята ІХ Конгресом Міжнародної організації віщих контролюючих органів (ІНТОСАЙ) в

1977 році [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

67. Лучковська С. І. Фінансове право : навч. посібник / С. І. Лучковська. – К. : КНТ, 2010. – 296 с.

68. Мамедов А. А. Финансовые правоотношения в сфере страхования / А. А. Мамедов // Юрист. – 2003. – № 12. – С. 14–18.

69. Манес А. Основы страхового дела / перевод. с нем. ; под ред. и с дополнениями М. И. Ушакова. – СПб. : М. В. Кечерджи-Шаповалов, 1909. – 173 с.

70. Мацелик М. О. Фінансове право : навч. посібник / М. О. Мацелик, Т. О. Мацелик, В. А. Пригоцький ; за ред. В. К. Шкарупи. – К. : Знання, 2011. – 815 с.

71. Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року. – К. : Парламентське видавництво, 2001. – 231 с.

72. Монаєнко А. О. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / А. О. Монаєнко // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 10. – С. 20–24.

73. Мотылев Л. А. Государственное страхование в СССР и проблемы его развития / Л. А. Мотылев. – М. : Финансы, 1972. – 264 с.

74. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – № 10. – 414 с.

75. Нестеренко М. Грошова і кредитна системи / М. Нестенко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2004. – № 4. – С. 218–223.

76. Нечай А. А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права / А. А. Нечай // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 33–39.

77. Общая теория права и государства : учебник. / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : Юристъ, 2001. – 320 с.

78. Огарев Н. П. Финансовые споры / Н. П. Огарев. – Лондон, 1864. – 72 с.

79. Омельчук С. Теоретичні підвалини кредитного фінансування державних потреб / С. Омельчук // Економіст. – 2007. – № 4. – С. 25–30.

80. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

81. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121 (в редакції від 01 січня 2015 року).

82. Павлов В. І. Реформування соціального страхування в Україні : монографія / В. І. Павлов, М. Г. Олієвська. – Рівне : НУВГП, 2009. – 200 с.

83. Пацурія Н. Б. Концептуальні засади страхування: функції та принципи (правовий аналіз) / Н. Б. Пацурія // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 89–98.

84. Пацурківський П. С. Поняття та зміст галузевих принципів фінансового права / П. С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1996. – № 11. – С. 57–60.

85. Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права / П. С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1998. – 276 с.

86. Пирожкова Ю. В. Фінансове право : навч.-метод. посібник у схемах і таблицях / Ю. В. Пирожкова. – Запоріжжя : ЗНУ, 2010. – 121 с.

87. Питання Державного казначейства : постанова Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року № 590 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 11. – Ст. 262

88. Питання Державної митної служби України : Указ Президента України від 24 серпня 2000 року № 1022/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1477.

89. Погребной И. М. Теория права / И. М. Погребной, А. М. Шульга. – Х, 1998. – 224 с.

90. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

91. Прилипка С. М. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко. – Х. : Видавництво «ФІНН», 2009. – 434 с.

92. Про акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби : Закон України від 15 вересня 1995 року № 329/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 40. – Ст. 297.

93. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22 квітня 1993 року № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.

94. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07 грудня 2000 року № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.

95. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 року № 996-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 365.

96. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=356065.

97. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів : Указ Президента України від 11 лютого 2000 року № 207/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 262.

98. Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 296-р / Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1657 (із змінами).

99. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільної сплати єдиного внеску : Закон України від 04 квітня 2013 року № 184-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/184-18>.

100. Про внесення змін до деяких законів України щодо фінансування дорожнього господарства : Закон України від 16 липня 1999 року № 986-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1704.

101. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист) : Закон України від 12 січня 2005 року № 2322-VI // Офіційний вісник України. – 2005. – № 6. – Ст. 340.

102. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 4.

103. Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» : Закон України від 05 лютого 1998 року № 83/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 210.

104. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року № 7-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 113.

105. Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодovým, алкогольними напоями та тютюновими виробами : Закон України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 46. – Ст. 345.

106. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.

107. Про Державний бюджет України на 2001 рік : Закон України від 07 грудня 2000 року № 2120-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2120-14>.

108. Про Державний бюджет України на 2002 рік : Закон України від 20 грудня 2001 року № 2905-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2905-14>.

109. Про Державний бюджет України на 2003 рік : Закон України від 26 грудня 2002 року № 380-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/380-15>.

110. Про Державний бюджет України на 2004 рік : Закон України від 27 листопада 2003 року № 1344-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1344-15>.

111. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23 грудня 2004 року № 2285-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/380-15>.

112. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23 грудня 2004 року № 2285-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Ст. 3431.

113. Про Державний бюджет України на 2006 рік : Закон України від 20 грудня 2005 року № 3235-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3235-15>.

114. Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19 грудня 2006 року № 489-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/489-16>.

115. Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19 грудня 2006 року № 489-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/489-16>.

116. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2007 року № 107-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/107-17>.

117. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26 грудня 2008 року № 835-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/835-17>.

118. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27 квітня 2010 року № 2154-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2154-17>.

119. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 грудня 2010 року № 2857-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>.

120. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 року № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.

121. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06 грудня 2012 року № 5515-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.

122. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16 січня 2014 року № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.

123. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/para4#n4>.

124. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/para4#n4>.

125. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/para4#n4>.

126. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/para4#n4>.

127. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII // *Голос України*. – 2014. – № 241. – Ст. 37.

128. Про державний внутрішній борг : Закон України від 16 вересня 1992 року № 2604-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 41. – Ст. 598.

129. Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов’язкових платежів : Закон України від 22 грудня 1994 року № 320/94-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1995. – № 2. – Ст. 10.

130. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

131. Про Державну митну службу в Україні : Указ Президента України від 29 листопада 1996 року № 1145/96 // *Урядовий кур’єр*. – 1996. – № 228–229.

132. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 04 грудня 1990 року № 509-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 6. – Ст. 37 (із змінами).

133. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України від 23 липня 1998 року № 817/98 // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 30. – Ст. 1119.

134. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 26 серпня 2014 року № 836 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14/para18#n18>.

135. Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.

136. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49-51. – Ст. 376.

137. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 12 січня 2001 року № 2180-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1-2. – Ст. 10.

138. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02 березня 2000 року № 1533-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. – Ст. 505.

139. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням : Закон України від 18 січня 2001 року № 2240-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 8. – Ст. 310.

140. Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти : Закон України від 22 лютого 2000 року № 1490-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. – Ст. 500.

141. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : Закон України від 06 липня 1995 року № 265/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 28. – Ст. 205 (із змінами).

142. Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки : Указ Президента України від 12 червня 1995 року № 436/95 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 19. – Ст. 817.

143. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2009-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2009 року № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/41-2009-%D0%BF>.

144. Про затвердження деяких нормативних актів з питань приймання, реєстрації, обліку і розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини : наказ Державної податкової адміністрації України від 24 червня 1998 року № 304 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 1109.

145. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 6. – Ст. 257.

146. Про затвердження Інструкції про організацію проведення ревізій і

перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні за зверненнями правоохоронних органів : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 26 листопада 1999 року № 107 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 51. – Ст. 2586.

147. Про затвердження Інструкції про порядок застосування та стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій органами державної податкової служби : наказ Державної податкової адміністрації України від 17 березня 2001 року № 110 // Офіційний вісник України. – 2001. – №. 13. – Ст. 578.

148. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби : наказ Державної податкової адміністрації України від 11 червня 2003 року № 290 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 27. – Ст. 1347.

149. Про затвердження Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 03 жовтня 1997 року № 121 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 44. – Ст. 256.

150. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : наказ Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 року № 574 (із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства фінансів України від 24 листопада 2010 року № 1455) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 267.

151. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання : постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 659 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1032.

152. Про затвердження Положення про організацію персоналізованого обліку відомостей у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : постанова Кабінету Міністрів України від 04 травня 1998 року № 794 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-98-%D0%BF>.

153. Про затвердження Порядку взаємного інформування органів державної контрольно-ревізійної служби України та органів державної податкової служби України про факти фінансових порушень та вжиті заходи : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України та Державної податкової адміністрації України від 22 грудня 2001 року № 143/514 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 121.

154. Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування : постанова Кабінету Міністрів

України від 04 серпня 2000 року № 1222 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1363.

155. Про затвердження Порядку перерахування до Державного бюджету України митних платежів та інших податків і зборів, контроль за справлянням яких здійснюється митними органами : наказ Державного казначейства України і Державної митної служби України від 19 серпня 2002 року № 149/416 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1639.

156. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 90.

157. Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2000 року № 1932.

158. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – Ст. 414.

159. Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій : постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 1998 року № 1740 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 44. – Ст. 1632.

160. Про затвердження Програми управління державним боргом на 2014 рік : наказ Міністерства фінансів України від 14 лютого 2014 року № 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=393555&cat_id=289710.

161. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 року № 320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/320-2013-%D0%BF>.

162. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012-2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2012 року № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=349567&cat_id=289710.

163. Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 09 серпня

2002 року № 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0756-02>.

164. Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів» : постанова Колегії Рахункової палати України від 27 грудня 2004 року № 28-6 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 5. – Ст. 297.

165. Про заходи щодо забезпечення наповнення Державного бюджету та посилення фінансово-бюджетної дисципліни : Указ Президента України від 28 лютого 1997 року № 187/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 10. – Ст. 12.

166. Про заходи щодо забезпечення своєчасного та повного надходження податкових платежів до Державного бюджету України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 липня 2001 року № 845 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1321.

167. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08 липня 2011 року № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3668-17/page5>.

168. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 26 червня 1997 року № 400/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 37. – Ст. 237.

169. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08 липня 2010 року № 2464-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 2108.

170. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08 липня 2010 року № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.

171. Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування : Закон України від 21 травня 1999 року № 700-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 249.

172. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

173. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. № 24. – Ст. 170 (із змінами).

174. Про місцеві податки і збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року № 56-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – Ст. 336.

175. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238 (із змінами).

176. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09 липня 2003 року № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1057-15>.

177. Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

178. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності : Закон України від 23 березня 1996 року № 98/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 20. – Ст. 82.

179. Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України : Указ Президента України від 04 квітня 2003 року № 292/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 15. – Ст. 650.

180. Про положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю : Указ Президента України від 12 листопада 1999 року № 1468/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 46.

181. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 26 серпня 1999 року № 1081/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 35. – Ст. 1785.

182. Про Порядок взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу : наказ Міністерства фінансів України від 23 серпня 2012 року № 939 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 86. – Ст. 3512.

183. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті : Закон України від 23 вересня 1994 року № 185/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.

184. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21 грудня 2000 року № 2181-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.

185. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

186. Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування : Закон України від 11 січня 2001 року № 2213-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 8. – Ст. 309.

187. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 року № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

188. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 50. – Ст. 564.

189. Про систему оподаткування : Закон України від 25 червня 1991 року № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 510 (із змінами).

190. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 року № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80/paran12#n12>.

191. Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 22 лютого 2001 року № 2272-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 17. – Ст. 80.

192. Про страхування : Закон України в редакції від 04 жовтня 2001 року № 2745 –III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 7. – Ст. 50.

193. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

194. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання : Закон України від 18 листопада 1992 року № 2796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 2. – Ст. 6.

195. Про фонд гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 20 вересня 2001 року № 2740-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5 – Ст. 30.

196. Про цінні папери і фондову біржу : Закон України від 18 червня 1991 року № 1201-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 508.

197. Прокошин В. А. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России : учеб. пособие / В. А. Прокошин, Н. Н. Косаренко. – М. : Флинта ; Нац. ин-т бизнеса, 2004. – 207 с.

198. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер ; отв. ред. М. М. Агарков. – М.–Л. : АН СССР, 1947. – 282 с.

199. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 у справі № 1-39/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9400>.

200. Рожко О. Економічна природа та значення державного кредиту в економіці України / О. Рожко // Банківська справа. – 2005. – № 4. – С. 81–89.

201. Роль В. Ф. Фінансове право : навч. посібник / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
202. Рукавишникова И. В. Метод финансового права : монография / И. В. Рукавишникова. – М. : Юрист, 2006. – 285 с.
203. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
204. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Очерки советского страхового права / В. И. Серебровский. – М. : Статут, 1997. – 567 с.
205. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Х., 1998. – С. 61–82.
206. Сільченко С. О. Соціальне страхування: реалії та перспективи правового регулювання / С. О. Сільченко // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 102. – С. 78–86.
207. Скакун О. Ф. Теория права и государства / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский. – Х., 1997. – 59 с.
208. Словарь современной экономической теории / под ред. Д. У. Пирса. – М., 1997. – С. 42.
209. Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды императорского экономического общества. – 1862. – № 10–12.
210. Солдатенко О. Теоретичні засади соціального та медичного страхування / О. Солдатенко // Підприємство, господарство і право. – 2010. – № 3. – С. 108–111.
211. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В. Д. Сорокин. – М., 1976. – 143 с.
212. Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учебник / Л. И. Спиридонов. – М., 1996, – 304 с.
213. Шашків Б. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посібник / Б. І. Шашків. – К. : Знання, 2005. – 405 с.
214. Страхове право України : підручник для вищ. навч. закл. / за ред. П. Д. Біленчука. – К. : Атіка, 1999. – 368 с.
215. Страхование дело : учебник / под. ред. Л. И. Рейтмана. – М. : Банк. и бирж. науч.-консульт. центр, 1992. – 524 с.
216. Страхування : підручник / кер. авт. кол. і наук. ред. С. С. Осадець. – К. : КНЕУ, 1998. – 400 с.
217. Теория государства и права : учебник для вузов / под. ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Первалова. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 616 с.

218. Уряд затвердив бюджет Пенсійного фонду України на 2014 рік [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Пенсійного фонду України. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=216847&cat_id=94750.

219. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с.

220. Философский энциклопедический словарь / сост. Е. С. Губский. – М. : ИНФРА-М., 2000. – 576 с.

221. Фильев В. И. Социальное страхование в России и зарубежных странах : практ. пособие / В. И. Фильев. – М. : ЗАО Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997. – 176 с.

222. Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. М. – 1996. – С. 33–35.

223. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : БЕК, 1996. – 525 с.

224. Финансовое право : учебник для юрид. ин-тов / под ред. Е. А. Ровинского. – М. : Юрид. лит., 1971. – 392 с.

225. Финансовое право : учебник – X. : ООО «Одиссей», 2004. – С. 5–6.

226. Финансовое право : ученик / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юрист, 2004. – 495 с.

227. Финансово-кредитный словарь : в 3 т. / под ред. В. Ф. Гарбузова. – М. : Финансы и статистика, 1994.

228. Финансы : учебник / под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 450 с.

229. Фінансове право : підручник / відп. ред. Л. К. Воронова. – X., 1998. – 440 с.

230. Фінансове право України : навч. посібник / за заг. ред. д. ю. н., проф. В. К. Шкарупи. – К. : «Істина», 2007. – 148 с.

231. Фінансове право України : навч. посібник / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.

232. Фінансове право України : навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2010. – 395 с.

233. Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. С. Криницький ; за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.

234. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Укр. акад. банк. справи Нац. банку України. – Суми : Унів. кн., 2004. – 319 с.

235. Фінансові санкції за законодавством України : збірник нормативних актів / відп. ред. В. С. Ковальський. – К., 2001. – 416 с.
236. Фомін Г. Ф. Фінансове право : навч. посібник / Г. Ф. Фомін, О. П. Гетманець, Т. В. Сараскіна. – Х. : Ун-т внутрішніх справ, 2000. – 210 с.
237. Химичева Н. И. Правовые особенности советского бюджетного процесса / Н. И. Химичева // Вопросы советского финансового права : Труды ВЮЗИ. – Т. IX. – М. 1967. – С. 69.
238. Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева ; ред. В. М. Манохин. – Саратов : СГУ, 1979. – 340 с.
239. Худяков А. И. Основы теории финансового права / А. И. Худяков. – М, 1995. – С. 227-228.
240. Чапичадзе А. Я. Етапи розвитку страхування / А. Я. Чапичадзе // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 19. – С. 228–233.
241. Шахов В. В. Введение в страхование: экономический аспект / В. В. Шахов. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 192 с.
242. Шевелева Н. А. Финансовое право: новый этап развития / Н. А. Шевелева // Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 5–12.
243. Шульга А. М. Теория государства и права / А. М. Шульга. – Х., 2000. – С. 95.
244. Шумна Л. П. Персоніфікований облік у сфері пенсійного страхування і проблема захисту прав і свобод особи / Л. П. Шумна // Матеріали наук.-практ. конф. «Захист соціальних та економічних прав людини: міжнародні стандарти і законодавство» (Київ, 12 березня 2004 р.) / за ред. О. Ф. Штанька, Н. Б. Болотіної. – К. : КЮІ МВС України, 2004. – Ч. 2.
245. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев. – Свердловск, 1975.

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією О. М. Бандурки, О. П. Гетманець

Видання друге, доповнено і перероблено