

Міністерство внутрішніх справ України
Харківський національний університет внутрішніх справ

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією О. П. Гетманець

Харків – 2017

УДК 347.73
ББК 67.9(4УКР)302я73
Ф59

Рецензенти:

Монаснко А. О. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор Центру східноєвропейського права Інституту законодавства Верховної Ради України;

Покатасва О. В. – доктор юридичних наук, професор, проректор Класичного приватного університету;

Комзюк А. Т. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

Авторський колектив:

Бандурка О. М., д-р юрид. наук, проф., академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України – підрозділ 1.5; **Гетманець О. П.**, д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – загальна редакція, розділи 2, 7, 10, підрозділи 1.1–1.4, 6.1, 6.3–6.6; **Жорнокуй Ю. М.**, д-р юрид. наук, доц., завідувач кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 ХНУВС – підрозділи 15.1, 15.5, підрозділ 15.4 (у співавторстві з О. М. Шумілом); **Жорнокуй В. Г.**, канд. юрид. наук, доц., доц. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – підрозділи 14.1, 14.2, 14.3; **Кирсєва І. В.**, канд. юрид. наук, доц., доц. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – підрозділи 8.1, 8.3, 8.4; **Колєсник Т. В.**, д-р юрид. наук, доц., проф. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – підрозділи 14.4, 14.5; **Коробцова Д. В.**, канд. юрид. наук, доц. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – підрозділ 6.2; **Мищенко Л. В.**, канд. юрид. наук, проф. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – розділ 9; **Пабат О. В.**, канд. юрид. наук, доц. кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3 ХНУВС – розділи 11, 12; **Синявська О. Ю.**, д-р юрид. наук, проф., проф. кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 ХНУВС – підрозділ 8.2; **Сараскіна Т. В.**, канд. юрид. наук, доц. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – розділ 3; **Солошкіна І. В.**, д-р юрид. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна – розділ 13; **Тучак М. О.**, канд. юрид. наук, доц., доц. кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ при Президентові України – підрозділ 5.5; **Фомін Г. Ф.**, канд. юрид. наук, доц., доц. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – розділ 16, підрозділи 15.2, 15.3; **Чорня А. М.**, канд. юрид. наук, доц., доц. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – розділ 4, підрозділи 5.1–5.4; **Шуміло О. М.**, канд. юрид. наук, доц., доц. кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС – розділ 15 (підрозділ 15.4 у співавторстві з Ю. М. Жорнокуєм)

*Рекомендовано Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 5 від 30.05.2017)*

ISBN 978-966-610-233-4

© Авторський колектив, 2017
© Гетманець О. П., загальне редагування, 2017
© Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017

ЗМІСТ

Передмова	7
Розділ 1. Правові основи фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування в Україні	9
1.1. Поняття, ознаки та функції фінансів. Публічні та приватні фінанси.....	9
1.2. Зміст та елементи фінансової системи держави	13
1.3. Принципи, напрями і методи фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування.....	18
1.4. Органи управління державними фінансами.....	21
1.5. Правові основи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.....	24
<i>Контрольні питання</i>	32
Розділ 2. Фінансове право як галузь права	33
2.1. Предмет і метод фінансового права	33
2.2. Система фінансового права та її місце в системі права України.....	36
2.3. Джерела фінансового права.....	38
<i>Контрольні питання</i>	44
Розділ 3. Фінансово-правові норми та фінансові правовідносини	45
3.1. Поняття, види і характеристика фінансово-правових норм	45
3.2. Особливості фінансових правовідносин	49
3.3. Суб'єкти фінансових правовідносин.....	51
<i>Контрольні питання</i>	52
Розділ 4. Правові засади фінансового контролю в Україні	53
4.1. Поняття, принципи та завдання фінансового контролю.....	53
4.2. Види фінансового контролю.....	56
4.3. Методи фінансового контролю.....	57
4.4. Система органів державного фінансового контролю. Органи державного фінансового контролю загальної та спеціальної компетенції.....	62
4.4.1. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю загальної компетенції.....	63
4.4.2. Правовий статус та повноваження органів державного фінансового контролю спеціальної компетенції.....	64
<i>Контрольні питання</i>	77
Розділ 5. Відповідальність за порушення фінансового законодавства....	78
5.1. Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності.....	78

5.2. Ознаки фінансово-правової відповідальності	90
5.3. Поняття і склад фінансових правопорушень	92
5.4. Фінансові санкції	97
5.5. Адміністративна відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за порушення вимог, зобов'язань у фінансовій сфері	101
<i>Контрольні питання</i>	113
Розділ 6. Бюджетне право як підгалузь фінансового права.....	114
6.1. Предмет і метод бюджетного права	114
6.2. Принципи бюджетного права	118
6.3. Особливості бюджетно-правових відносин та характеристика норм бюджетного права	122
6.4. Система та джерела бюджетного права	129
6.5. Бюджетні повноваження як правовий інститут	136
6.6. Бюджетні повноваження держави та органів місцевого самоврядування.....	140
<i>Контрольні питання</i>	144
Розділ 7. Правове значення бюджету. Бюджетна система України	146
7.1. Бюджет як правова категорія	146
7.2. Склад і принципи бюджетної системи України	153
7.3. Бюджетна класифікація та її склад.....	156
<i>Контрольні питання</i>	162
Розділ 8. Бюджетний процес.....	163
8.1. Бюджетний процес і принципи його здійснення. Стадії бюджетного процесу.....	163
8.2. Учасники бюджетного процесу.....	166
8.3. Державний бюджет України: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність	172
8.4. Місцеві бюджети: складання, розгляд, прийняття, виконання та звітність	178
<i>Контрольні питання</i>	182
Розділ 9. Правове регулювання міжбюджетних відносин	183
9.1. Поняття міжбюджетних відносин.....	183
9.2. Розподіл видатків між бюджетами. Розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.....	186
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	190
<i>Контрольні питання</i>	197

Розділ 10. Бюджетний контроль та відповідальність за порушення бюджетного законодавства	198
10.1. Сутність і завдання бюджетного контролю.....	198
10.2. Види, форми та методи бюджетного контролю.....	200
10.3. Правове регулювання повноважень суб'єктів бюджетного контролю	205
10.4. Поняття та види порушень бюджетного законодавства.....	213
10.5. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.....	216
<i>Контрольні питання</i>	221
Розділ 11. Правове регулювання публічних та місцевих доходів	222
11.1. Поняття та система публічних доходів.....	222
11.2. Класифікація публічних та місцевих доходів.....	226
11.3. Податкові платежі як джерела доходів державного та місцевих бюджетів. Система оподаткування в Україні.....	230
11.4. Неподаткові доходи держави та органів місцевого самоврядування.....	235
11.5. Порядок управління, обліку та контролю публічних доходів	238
<i>Контрольні питання</i>	240
Розділ 12. Правове регулювання державних та місцевих видатків.....	241
12.1. Поняття та класифікація державних і місцевих видатків.....	241
12.2. Поняття, види та принципи фінансування державних і місцевих видатків	245
12.3. Правовий порядок кошторисно-бюджетного фінансування	248
12.4. Правовий порядок програмно-цільового фінансування	251
12.5. Правовий режим фінансування окремих галузей господарства	253
<i>Контрольні питання</i>	258
Розділ 13. Правове регулювання державного кредиту і державного боргу	259
13.1. Поняття кредитування. Місце та особливості державного кредиту. Співвідношення державного кредиту із системою державних доходів.....	259
13.2. Форми державного кредиту та підстави їх класифікації. Правове регулювання внутрішніх державних і місцевих позик.....	262
13.3. Поняття та види державного боргу	267
13.4. Правові засоби управління державним та муніципальним боргом	269
<i>Контрольні питання</i>	270
Розділ 14. Публічно-правові основи загальнообов'язкового державного соціального страхування	271
14.1. Зміст правового регулювання страхування.....	271

14.2. Поняття, види і форми публічного страхування.....	277
14.3. Функції та принципи публічного страхування	283
14.4. Правове регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування.....	289
14.5. Правове регулювання обов'язкового державного пенсійного страхування.....	293
<i>Контрольні питання</i>	314
Розділ 15. Публічно-правове регулювання банківської системи та банківської діяльності.....	315
15.1. Банківська система України.....	315
15.2. Банківське право як підгалузь фінансового права (проблемні питання).....	322
15.3. Правовий статус Національного банку України. Функції Національного банку України, що пов'язані з фінансово-правовим регулюванням.....	326
15.4. Правове становище комерційних банків в Україні.....	328
15.5. Види банківських послуг.....	335
<i>Контрольні питання</i>	337
Розділ 16. Правові основи грошового обігу	338
16.1. Грошова система України.....	338
16.2. Правове регулювання готівкового обігу.....	341
16.3. Правове регулювання та форми безготівкових розрахунків	343
16.4. Валютне регулювання в Україні	351
16.5. Відповідальність за порушення валютного законодавства	356
<i>Контрольні запитання</i>	359
Післямова.....	360
Глосарій.....	361
Список використаних і рекомендованих джерел.....	372
Показчик.....	389

ПЕРЕДМОВА

Вивчення курсу «Фінансове право» є складовою частиною підготовки юристів.

Фінансове право як навчальна дисципліна містить сукупність необхідних знань фінансових відносин у діяльності органів державної влади громадян, органів місцевого самоврядування об'єднань громадян, суб'єктів господарювання та інших публічних утворень, дозволених законом. Фінансова діяльність усіх вказаних суб'єктів упорядкована нормами законодавства, це діяльність фізичних та юридичних осіб, держави, тобто всіх зацікавлених у стабільній, упорядкованій та ефективній роботі органів виконавчої влади й місцевого самоврядування із забезпечення прав і свобод громадян у сфері фінансових відносин. Значення фінансів для забезпечення державної діяльності з надання суспільних послуг постійно зростає. Держава розробляє та затверджує значну кількість законів, підзаконних нормативних актів, які містять правові норми (правила поведінки), регулюючи відносини, що складаються у процесі фінансової діяльності. Отже, фінансові правовідносини є предметом фінансового права.

Кожен громадянин повинен знати і розуміти законодавство, яке регулює фінансову діяльність держави й органів місцевого самоврядування та фінансові відносини вказаних інститутів громадськості, а фахівець, юрист – не тільки знати, а й професійно використовувати ці знання у практичній діяльності.

У системі права фінансове право займає особливе місце. Правовідносини, які є предметом фінансового права, характеризуються специфічним об'єктом, власними суб'єктами із притаманними їм правами та обов'язками, взаємозв'язками і змістом. Об'єкт фінансових правовідносин – відносини з приводу формування, розподілу, використання та контролю державних фондів, що 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 обумовлювало державне регулювання всієї системи фінансових відносин. При цьому значення інститутів фінансової системи було звужено. Наприклад, страхові правовідносини обмежувалися формами тільки державного страхування;

банківського кредитування, як і самих акціонерних банків, не існувало; місцеві бюджети не мали фінансової 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 матеріальних відносинах породили зміни в сутності інститутів фінансової системи. З одного боку, вони звузилися до суто державних там, де з'явилися 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 повноваженнями державних суб'єктів та різноманітними господарчо-правовими зв'язками. Наприклад, інститут міжбюджетних відносин, субсидій, субвенцій тощо. Системи фінансових правовідносин постійно розвиваються. Усі ці обставини змусили по-новому розглянути курс фінансового права, визначити та проаналізувати категоріальний апарат фінансового права, означити нові інститути і положення.

Підручник «Фінансове право» містить сучасний категорійний апарат і тлумачення правових норм, які регулюють відносини у бюджетній сфері, податковій, у сфері державних та місцевих доходів і видатків, 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 положення 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 держави 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.

Під час вивчення навчальної дисципліни необхідно засвоїти, що фінансова діяльність здійснюється різними засобами, які знаходяться в розпорядженні суб'єктів фінансових відносин, і це ускладнює розуміння їх повноважень та відносин. Фінансове право – складна наука, яка містить різноманітні організаційно-правові форми фінансової діяльності і потребує наполегливої роботи з боку студентів. Отже, завдання підручника «Фінансове право» – забезпечити всім бажаючим отримання необхідних знань зі сучасних фінансових правовідносин.

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 і методи фінансової діяльності держави та 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 виявляється в тому, що вона виконує різноманітні функції в суспільстві: політичну, економічну, соціальну, культурно-виховну, екологічну, охорони правопорядку, фінансового контролю, міжнародну та інші. Для виконання перед суспільством своїх обов'язків і завдань держава визначає відповідним суб'єктам права та обов'язки, завдання і 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 – фінанси. Виникнення фінансів відбувалось в умовах переходу від натурального господарства до регулярного товарно-грошового обміну і було тісно пов'язане з розвитком держави і її потребами в 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 та 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 та 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 відмінати різні види платежів, змінювати форми використання фінансових ресурсів і т. ін. 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 й управління, що діють у різних сферах матеріального виробництва, підприємства та установи різних організаційно-правових форм діяльності, органи місцевого самоврядування, громадські організації, суспільні утворення, громадяни і населення країни. Взаємодія суб'єктів фінансових відносин здійснюється під час формування, розподілу, використання матеріальних благ у процесі відтворення і виявляється 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 з 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 відносини не тотожні грошовим відносинам, які є значно вужчим поняттям. Фінансові відносини – 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 і послуг, а **фінанси** – економічний елемент розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу.

По-друге, матеріальним носієм фінансових відносин виступають фінансові ресурси. Належність фінансових ресурсів конкретному суб'єкту господарювання та державі дає можливість розмежувати їх від грошей населення, наприклад, фінанси підприємства від заробітної плати¹.

Фінансові ресурси країни охоплюють публічні та приватні фінанси.

Публічні фінансові ресурси – це фінансові ресурси, які є в розпорядженні органів державної влади й управління, органів місцевого самоврядування та

¹ Финансы : учебник / под ред. В. М. Родионовой. М., 1995. 450 с.

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 відбувається на стадії розподілу, коли товари реалізуються і в складі виручки утворюються конкретні економічні форми реалізованої вартості, наприклад прибуток, доход.

Використання фінансових ресурсів здійснюється через грошові фонди спеціального цільового призначення, але може бути і нефондова 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.

Розгляд фінансових ресурсів як 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 відносини 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 та перерозподілу вартості суспільного продукту і 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 й 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'язання¹.

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 місткі категорії «публічний інтерес», «публічні видатки», «публічні фонди» у визначеннях фінансової діяльності держави, предмета фінансового права та грошових фондів, які охоплюються ним².

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) розподільчої;
- 2) контрольної;
- 3) стимулюючої.

Об'єктами дії **розподільчої функції** фінансів виступає грошова форма вартості валового суспільного продукту і частина національного багатства. На основі цієї 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 внутрішньогалузевий, міжгалузевий і міжрегіональний розподіл національного доходу.

При формуванні та регулюванні фінансових ресурсів фінанси як економічна категорія відображають діяльність держави зі створення і використання грошових фондів у процесі розподілу і перерозподілу суспільного продукту³.

Контрольна функція фінансів виникає з розподільчої і пов'язана з нею. Вона передбачає здійснення перевірки дотримання суб'єктами господарювання

¹ Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 41.

² Нечай А. А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права. *Государство и право*. 2000. № 12. С. 33–39.

³ Глущенко В. В., Глущенко А. С., Глущенко О. В. Фінанси у рисунках, схемах і таблицях : навч. посіб. Львів, 2012. С. 15.

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, поліпшення продуктивності праці та 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 приводить до різних фінансових зв'язків. Відмінні ознаки 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. Кожна 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 такі структурні категорії:

1. Державні фінанси, які включають такі ланки:

1) **Державний бюджет** – централізований фонд коштів, який складається з фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення завдань і функцій, здійснюваних органами державної влади в суспільстві протягом бюджетного періоду. В державному бюджеті концентруються величезні фінансові ресурси. Законом про Державний бюджет України на 2015 рік встановлені доходи в сумі 475.239.544,4 тис. грн, а видатки в сумі 527.193.946,7 тис. грн;

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 повному обсязі 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 належать 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 р.) і є правонаступником Фонду соціального страхування України;

– Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (Державної служби 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 всіх трьох соціальних фондів у єдиний **Фонд соціально-го страхування** без Пенсійного фонду, що мало дати значну економію адміністративних витрат на утримання цих фондів.

З-поміж цих фондів найбільш питому вагу мають кошти Пенсійного фонду України. З метою забезпечення у 2017 р. видатків на виплату пенсій, грошової допомоги та інших запланованих виплат за рахунок законодавчо визначених джерел доходів Кабінет Міністрів України на засіданні 18 січня 2017 р. прийняв постанову про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2017 р.

Бюджет Пенсійного фонду України затверджений за доходами (з урахуванням залишку коштів на початок року) в сумі 284.009.074,7 тис. грн, видатками – 283.168.474,7 тис. грн. Залишок коштів на кінець 2017 р. був передбачений в обсязі 840,6 млн грн для забезпечення фінансування перших днів січня наступного року¹. Бюджет Пенсійного фонду України на 2017 рік є збалансованим.

Фонди державного соціального страхування – державні заклади, які були створені 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 28.07.2014 № 280, Державну службу зайнятості (виконавчу дирекцію Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття), а також на об'єднаний **Фонд соціального страхування України**, який створено на базі Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, а також на Фонд соціального захисту інвалідів.

Згідно з новою редакцією закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», прийнято у зв'язку з реформою соціального страхування та легалізації Фонду оплати праці в Україні створено **Фонд соціального страхування України** – державний цільовий фонд, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням в Україні від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші функції згідно із затвердженим статутом.

Урядом прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2017 рік». Зокрема, затверджено дохідну частину бюджету Фонду в сумі 20,1 млрд грн, видаткову – в сумі 18,6 млрд грн. Резерв коштів для надання матеріального забезпечення та страхових виплат становить 464,5 млн грн;

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, котрі авансують тимчасово вільні грошові кошти або купують державні цінні папери. Кошти, які збирає держава, становлять її борг.

¹ Уряд затвердив бюджет Пенсійного фонду України на 2017 рік / М-во соц. політики України // Урядовий портал. 18.01.2017. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249666544&cat_id=244274160.

Форми державного кредиту:

- державні внутрішні та зовнішні запозичення;
- кредитування за вирахуванням 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.

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. 21, 22 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

2. Місцеві фінанси. Особливою ланкою фінансової системи України є 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 також – 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 селищ¹.

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 загальноєкономічних потреб. Наприклад, цільовий фонд комплексного соціально-економічного розвитку району при Дзержинській раді м. Харкова. Фонд контролюється депутатами районної ради, а кошти фонду будуть надходити на спеціальний рахунок Державного казначейства для фінансування потреб бюджетних установ².

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

¹ Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. Київ, 2002. С. 170.

² Інформацію було отримано із сайту Харківської обласної державної адміністрації (<http://www.kharkivoda.gov.ua>) у 2007 р.

– 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 фінанси, 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 фондів¹.

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, установлених законодавством України, страховиками визнаються державні організації, які створені і діють відповідно до цього Закону. В цьому разі використання слів державна, національна або похідних від них у назві страховика дозволяється лише за умови, що єдиним власником такого страховика є держава.

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 та опосередковано регулюється державою через законодавство²;

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 Про страхування : закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр>.

² Там само.

1.3. ПРИНЦИПИ, НАПРЯМИ І МЕТОДИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Фінансова діяльність держави – це організована, регламентована нормами права діяльність уповноважених державних органів влади й 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.

Спираючись на зазначені принципи, сучасна держава надає своїй фінансовій діяльності відповідної правової форми. Правове регулювання фінансової діяльності у країнах із розвинутими ринковими відносинами є провідною формою державного керівництва економікою. Найважливішим та найзначнішим актом, який устанавлює правову форму фінансової діяльності нашої держави, є Конституція України, яка у ст. 67, п. 4 і 14 ст. 85, ст. 92, ст. 95–100, п. 28 ст. 105, п. 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 й управління, а також органів місцевого самоврядування. Інші нормативно-правові акти різних рівнів влади, які в сукупності становлять фінансове законодавство України, встановлюють повноваження представницьких органів влади й органів влади на місцях безпосередньо або через міністерства, відомства, фінансові установи зі створення та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів.

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

- 1) формування централізованих і 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 надходжень доходів держави та цілей їх використання; від співвідношення обсягів фінансових

ресурсів, що знаходяться у розпорядженні різних суб'єктів фінансової діяльності, та інших.

За сучасних умов господарювання напрямам фінансової діяльності України притаманний комплекс методів і правових форм їх установа.

Для формування фондів грошових коштів держава використовує **метод обов'язкових та добровільних платежів** (у деяких підручниках перший засіб називають методом мобілізації)¹.

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 стягують згідно з Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет України та іншими нормативно-правовими актами².

Метод добровільної мобілізації грошових коштів охоплює 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 йому методами. Розподіл залежить від цілей, які держава встановлює на певний час, і може здійснюватися тільки відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу та закону про Державний бюджет України на поточний рік. Внаслідок розподілу коштів формуються доходи та видатки бюджетів усіх рівнів. Вони становлять 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. 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.

¹ Фінансове право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1996. С. 9.

² Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> ; Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–17. Ст. 112 ; Про Державний бюджет України на 2017 рік : закон України від 30.12.2016 № 5515-VI. *Голос України*. 2016. № 241.

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 надходять у розпорядження, держава, юридичні та фізичні особи також здійснюють двома методами: *готівковими та безготівковими платежами*.

Готівкові платежі, тобто платежі грошима, так само, як 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 р., закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. 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 **установлення 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 надходять до бюджетів і 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. Ревізія 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 певним органам:

– Державній фінансовій інспекції України, що здійснює державний фінансовий контроль відповідно до закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»;

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

– Рахунковій палаті України відповідно до закону України «Про Рахункову палату»¹;

– Державній фіскальній службі України, яка створена на базі Державної податкової служби України та Державної митної служби і діє відповідно до Податкового кодексу України² та Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236;

– Міністерству фінансів та його відділенням згідно з Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим указом Президента України від 26 вересня 1999 р. № 1081/99;

– структурним підрозділам правоохоронних органів – Державній службі боротьби з економічною злочинністю (ДСБЕЗ) відповідно до положення про цю службу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1993 р. № 510, та іншим суб'єктам, тобто органам державної влади й 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 становить 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 упорядкування 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 таких елементів:
 - а) керуюча система (суб'єкт);
 - б) керована система (об'єкт – вольові суспільні відносини);
 - в) вплив із метою впорядкування (цілеспрямований);
 - г) наявність прямого та зворотного зв'язку;
- головне призначення управління – це впорядкований вплив на учасників спільної діяльності (системи);
- циклічний характер.

¹ Про Рахункову палату : закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.

² Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI.

Для процесу управління характерні стадії:

- 1) постановка завдань;
- 2) їх виконання та досягнення певного результату;
- 3) отримання інформації про результат і 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;
- правову регламентацію (законність).

Право відіграє значну роль у здійсненні соціального управління, адже саме у правовій формі реалізується зміст процесу управління. Управлінські рішення є правовими актами. Для їх успішної реалізації вони мають відповідати встановленим вимогам (оформлення, порядку набуття чинності, оприлюднення, реєстрації). 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 містить засоби його управління.

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

У фінансовій діяльності беруть участь всі без винятку 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 в суспільстві, складається з органів управління державними фінансами загальної компетенції та органів управління державними фінансами спеціальної компетенції.

Функції органів управління державними фінансами загальної компетенції виконують:

– найвищий орган законодавчої влади – Верховна Рада України, яка серед інших своїх функцій розглядає та приймає Державний бюджет України на бюджетний період;

– Президент України, який здійснює керівництво фінансовою діяльністю відповідно до ст. 106 Конституції України і завдяки своєму особливому правовому статусу в державі 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;

– Кабінет Міністрів України, до повноважень якого Конституція України (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 тощо.

Фінансові органи місцевих державних адміністрацій (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 й 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 належать **Державна фіскальна служба України**, головними 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**¹. 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 і банківську діяльність» і діє на основі законодавства України, а також договорів України з іншими державами в галузі кредитно-грошових відносин.

Національний банк України (далі також – 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 закріплено 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;
- 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 тощо.

1.5. ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Фінансова основа місцевого самоврядування визначається Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та законами про Державний бюджет України, що приймаються 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

¹ Про Рахункову палату : закон України від 02.07.2015 № 576-VIII.

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 ініціативи, 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 і 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 та законів України і 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 та 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 України також закріплює за відповідними органами місцевого самоврядування право затверджувати бюджети відповідних рівнів, установлювати 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 р. 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 самоврядування¹.

¹Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій : від 13.07.2001 № 11-рп/2001, спр. № 1-39/2001. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS01015.html.

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, урегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування і 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 і делегованих державою повноважень.

Безпосереднього розвитку всієї економічної системи України та її стабілізації можна досягти через фінансове забезпечення її складових – адміністративно-територіальних одиниць¹.

У сфері фінансів завданням, функціям і компетенції місцевих рад повинні відповідати їх правові та реальні фінансові можливості; до того ж основою і причиною їх існування є наявність об'єктивних потреб та інтересів (інтереси становлять 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;
- 2) завдання і функції, доручені місцевим органам влади центральною владою, або так звані делеговані повноваження².

Науковці вказують на те, що незалежність місцевих органів більшою мірою визначається їх компетенцією у сфері фінансів, ніж компетенцією у вирішенні інших питань³. 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 подат-

¹ Фінансове право України : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. Київ, 2009. 395 с.

² Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. Київ, 1999. С. 122.

³ Вишневецький В. М. Місцеві податки в Україні. *Проблеми фінансового права*. Чернівці, 1999. С. 168 ; Годме П. М. Указ. соч. С. 429.

ків 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 ґрунтується 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 території¹.

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

- 1) утворення цільових фондів та затвердження положень про ці фонди;
- 2) прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;
- 3) прийняття рішень щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету;
- 4) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг за місцевими податками і зборами, а також земельним податком;
- 5) установлення 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 відповідній раді, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка та подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних та 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 внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги;

¹ Монаєнко А. О. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 10. С. 21.

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 із 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 проектів 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, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

Повноваження сільського, селищного, міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування базового рівня, бюджету і фінансування спрямовані на забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету і звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання, а також голова оприлюднює затверджені 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 та обласних рад у фінансовій сфері. *Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:*

1) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, унесення 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, концесію, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають у управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів у встановленому 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, які здійснюють управління (експлуатацію) цілісними майновими комплексами таких підприємств.

Для 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 передбачено 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 проектів 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 передбачено 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, економічним, 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 з 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, установленого законом.

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

- 1) доходах місцевих бюджетів (ст. 63);
- 2) видатках місцевих бюджетів (ст. 64);
- 3) використанні вільного залишку коштів місцевих бюджетів (ст. 65);
- 4) збалансуванні місцевих бюджетів (ст. 66);
- 5) фінансовому забезпеченні витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади (ст. 67);
- 6) створенні цільових фондів (ст. 68);
- 7) місцевих податках і зборах (ст. 69);
- 8) участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах (ст. 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 отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

5) прийнятті рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг у місцевих податках і зборах;

6) установах 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 та ефективний соціально-економічний розвиток регіонів і, як наслідок, країни в 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 фонди грошових коштів існують?
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 устанавлюються 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 та 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 й 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 у 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, становить фінансове право.**

Категорією «фінансове право» позначають впорядковану сукупність (систему) правових норм¹. 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.

¹ Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. Київ, 2003. С. 10; Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право Украины : учеб. пособие. Харьков, 2004. С. 6 ; Финансовое право : учебник / под ред. И. Н. Пахомова. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков, 2004. С. 5–6.

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 права¹.

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 відносини².

Ще одна група дослідників займає в цьому питанні компромісну позицію, вважаючи предмет і метод взаємопов'язаними та взаємозумовленими критеріями поділу права на галузі³. 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.**

¹ Александров Н. Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права. *Советское государство и право*. 1957. № 5. С. 117 ; Амфитеатров Г. Н. К вопросу о понятии советского гражданского права. *Советское государство и право*. 1940. № 11. С. 85–102 ; О предмете советского гражданского права (к итогам дискуссии). *Советское государство и право*. 1955. № 5. С. 51–62.

² Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. 187 с. ; Его же. Проблемы теории права : в 2 т. Т. 1. Свердловск, 1972. 396 с. ; Его же. Структура советского права. М., 1975. 264 с. ; Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. 258 с. ; Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976. 143 с.

³ Алексеев С. С. О предмете советского гражданского права и методе гражданско-правового регулирования. *Советское государство и право*. 1955. № 2. С. 114–118 ; Его же. О теоретических основах классификации отраслей советского права. *Советское государство и право*. 1957. № 7. С. 99–107 ; Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права. *Советское государство и право*. 1939. № 3. С. 29–31 ; Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учебник. М., 1996. С. 168 ; Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1975. 212 с. ; Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие, крат. учебник для вузов. М., 2001. С. 326 ; Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М., 2001. С. 326.

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, що притаманний також іншим галузям публічного права. Крім методу владних приписів, за сучасних умов усе більшого застосування набувають й інші методи регулювання фінансово-правових відносин: метод погодження, метод рекомендації і т. п. Однак 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 становить 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 належать 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 певних дослідників. Учені 19 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 – на початку 20 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 р. 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 учених, як: Л. К. Воронова, П. С. Пацурківський, М. І. Кучерявенко, Л. А. Савченко, Є. О. Алісов, І. Б. Заверуха, Є. В. Карманов, С. Т. Кадькаленко, О. П. Орлюк, А. А. Нечай, Н. Ю. Пришва, О. В. Щербанюк, Т. В. Сараскіна, О. П. Гетманець, Г. Ф. Фомін та багато інших.

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 ТА ЇЇ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

Система¹ 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 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 належать 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.

¹ Система (від грец. – поєднання, утвір) – сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Найважливішими рисами системи є розчленованість та цілісність (див.: Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид., допов. Київ, 1986. С. 626).

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 і 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 права¹, іншими – як його інститут². 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**.

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 строковості, 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.**

¹ Орлюк О. П. Зазнач. твір. С. 10.

² Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Указ. соч. С. 6.

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 становище особистості, державний устрій, принципи організації діяльності органів влади. Фінансове право, як і інші галузі права, базується на підставах, визначених конституційним 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, уходять до предмета фінансового права. До предмета адміністративного права належать 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 є офіційними способами 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, що містять фінансово-правові норми, також позначається терміном «фінансове законодавство». Тому характеристика джерел фінансового права тісно пов'язана зі з'ясуванням змісту категорії «фінансове законодавство»¹. Терміном «законодавство» позначається зовнішня форма

¹ Співвідношення категорій «джерела фінансового права» та «фінансове законодавство» визначається на основі традиційного співвідношення філософських категорій «форма» і «зміст».

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 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 держави¹.

Чинні нормативно-правові акти термін «законодавство» не визначають.

Існує офіційне тлумачення терміна «законодавство» у Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 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 України².

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

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

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 р., 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 3 серпня 1990 р., який встановив, що Українська РСР має власну фінансову систему (ст. 5).

¹ 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 р.).

² Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

До джерел фінансового права відносять також міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України. Відповідно до статей Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. і Віденської конвенції про право договорів між державами і міжнародними організаціями 1986 р. 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 кількох 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 р. (в редакції від 10 липня 2014 р.);

– 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 р. 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. Конкретніше пріоритет норм міжнародного права над нормами національного законодавства підтверджується п. 3 ст. 4 Бюджетного кодексу України, вказуючи, якщо міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства 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 р. № 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 6 жовтня 1995 р. № 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. 1), 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 р. **Бюджетного кодексу України** (нова редакція від 25 січня 2012 р.). Він складається із Загальної та Особливої частин і містить 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 вдосконалення кодифікованого нормативно-правового акта, що регулює податкові правовідносини. У 2010 р. був прийнятий Податковий кодекс України, який є чинним на цей час у редакції від 17 січня 2015 р.

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

Кримінальний кодекс України від 5 липня 2001 р. (редакція закону від 25 січня 2015 р. № 2341-III) 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 України про адміністративні правопорушення** (№ 80731-X, редакція від 17 січня 2015 р.) 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 2017 рік» від 28 грудня 2017 р.;
- «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 8 липня 2010 р. (із багатьма змінами);
- «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 р. (поточна редакція від 12 серпня 2012 р.);
- «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 16 жовтня 2012 р.;
- «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р.;
- «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р.;
- «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р.

Закони, що визначають статус органів фінансового контролю:

- «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 р.

Закони, що визначають правові засади діяльності цільових позабюджетних фондів:

- «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 13 серпня 2003 р.;
- «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 р. (в редакції від 1 січня 2015 р.);
- «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р. (із багатьма змінами).

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

- «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 р.

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 винятковий характер. Вони приймались 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, указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 р. № 817/98 в редакції від 8 червня 2004 р.

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, укази Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 «Положення про Державну казначейську

службу України» або від 30 січня 2015 р. № 50/2015 «Про призначення складу Національної комісії з цінних паперів та фондового 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 р. № 375;

– «Питання Державного казначейства» від 21 грудня 2005 р. № 1232;

– «Про затвердження Порядку подання фінансової звітності» від 28 лютого 2000 р. № 419/2000;

– «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 р. № 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 р. № 1163;

– «Про проведення перевірок» від 20 грудня 2012 р. № 1390;

– «Про затвердження Змін до Порядку обліку платників податків і зборів» від 14 листопада 2014 р. № 1127;

– «Про затвердження положень про територіальні органи Державної фінансової інспекції України та їх підрозділи» від 3 жовтня 2011 р. № 1236;

– «Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань» від 15 травня 2002 р. № 319;

– «Про затвердження Порядку оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення» від 9 грудня 2013 р. № 1045.

До цієї групи належать також накази інших органів управління державними фінансами. Наприклад, наказ Державної казначейської служби України від 24 липня 2009 р. № 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 й за іншими критеріями.

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

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

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 р.);
- постійні (до їх скасування).

Контрольні питання

1. Що слід розуміти під предметом фінансового права?
2. Які правовідносини становлять 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 слід розуміти під фінансовим законодавством?
8. Що охоплюється поняттям джерел фінансового права?
9. Які класифікації джерел фінансового права існують?

РОЗДІЛ 3

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ

3.1. *Поняття, види і характеристика фінансово-правових норм.*

3.2. *Особливості фінансових правовідносин.*

3.3. *Суб'єкти фінансових правовідносин.*

3.1. ПОНЯТТЯ, ВИДИ І 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 і 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 і 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 залежно від застосування певних загальнотеоретичних критеріїв. Розглянемо три основні групи норм, що поділяються залежно від способу впливу норми на поведінку учасників фінансових відносин, від змісту норми та від напрямку дії.

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

- зобов'язальні;
- заборонні;
- уповноважувальні.

Зобов'язальні 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, складати звітність, що стосується обчислення і сплати податків та зборів; сплачувати податки та збори у строки та в розмірах, установлених Податковим кодексом та законами з питань митної справи.

Переважаюча частина фінансово-правових норм носить саме такий характер. Для того, щоб фінансово-правова норма вважалась зобов'язальною, 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)¹. 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, зокрема Міністерство фінансів, Державна фіскальна служба, Державне казначейство, зобов'язані неухильно дотримуватись вимог зазначеної норми.

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

Прямої заборонної норми у порівнянні із зобов'язуючими в нормативних актах міститься набагато менше. Частіш за все обов'язок учасників фінансових відносин утриматись від певних дій випливає з викладеної в зобов'язальній нормі вимоги побудувати свою поведінку згідно із закріпленим правилом. Іншими словами, немає необхідності встановлювати заборонну норму щодо недопущення сплати податків пізніше визначеного строку або окремо формулювати заборону подавати податкову декларацію невчасно тоді, коли існують правила поведінки, що зобов'язують це робити в певні терміни. Якщо, наприклад, декларацію з акцизного податку суб'єктом буде подано до органів Державної фіскальної служби пізніше, ніж визначені зобов'язальною нормою двадцять днів місяця, наступного за звітним, до такого суб'єкта будуть застосовані санкції за невиконання саме зобов'язальної норми.

Поряд із цим законодавець може використовувати пряму заборону в регулюванні фінансових відносин. Іноді поряд із заборonoю в нормі можуть вказуватись винятки, 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

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI.

надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету¹.

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 коштами². У формулюванні заборонних норм, як правило, прямо використовується слово заборонено.

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

Уповноважувальні 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. Так, Податковий кодекс України (далі – ПК України), визначаючи перелік місцевих податків та зборів, говорить про повноваження сільських, селищних і міських рад установлювати 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 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 та процесуальні фінансово-правові норми*.

Матеріальні фінансово-правові норми визначають саму вимогу норми стосовно правил поведінки суб'єктів фінансових правовідносин, їх права та 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 та 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

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI.

² Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI.

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.

Залежно 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 й реалізації (наприклад, норми, що закріплюють повноваження територіальних громад як власників коштів бюджетів місцевого 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, установлює зміст прав і обов'язків суб'єктів фінансових відносин і завжди виражена у безумовно категоричній формі.

Гіпотеза фінансово-правової норми визначає умови, за яких у громадян та організацій можуть виникати 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. 213.2 ПК).

Санкція фінансово-правової норми містить вказівки на невідгідні 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, і 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 *врегульовані 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 та 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 коштів 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 можуть бути розпочаті, змінені чи припинені не за волевиявленням їх учасників, а тільки за вимогою правової норми.

По-друге, у процесі фінансової діяльності держави і 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 або делегованих завдань і функцій.

Вказана ознака є визначальною в разі відмежування 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 відносно інших суб'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 такі види:

– бюджетні правовідносини;

- податкові правовідносини;
 - фінансові правовідносини у сфері державного кредиту і боргу;
 - фінансові правовідносини у сфері формування, розподілу та використання коштів позабюджетних фондів соціального страхування;
 - правовідносини, що виникають під час здійснення державних витрат, у тому числі й під час кошторисно-бюджетного фінансування;
 - 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 такі:
- 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 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 в окремих юридичних або фізичних осіб фінансових прав та обов'язків.

Виникнення фінансово-правових відносин звичайно здійснюється на підставі правового нормативного або індивідуального юридичного акта. Таким нормативним актом у сфері 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 сплати 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 таких правовідносин.

Припинення фінансових правовідносин настає у випадках закінчення строку дії нормативного акта (закон про Державний бюджет України чи рішення місцевого органу самоврядування приймається на один рік) або виконання зобов'язання чи зміни статусу зобов'язаного суб'єкта. З них найчастіше зустрічаються такі:

- 1) погашення фінансового зобов'язання в результаті сплати суми у строк або стягнення недоїмки (простроченого платежу);
- 2) виконання завдання з державних доходів до бюджету або позабюджетних фондів;
- 3) використання виданих бюджетних асигнувань;
- 4) припинення правовідносин щодо сплати податку на доходи фізичних осіб – може відбуватися після досягнення певного віку, передбаченого законом, наприклад, у зв'язку з переходом на пенсію або 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, яка 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 відносно іншої сторони, зобов'язаної підпорядкуватись установленим 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, вони регулюватимуться 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, які 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 відносно 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 за захистом своїх прав.

Судовий порядок застосовується і для захисту фінансових інтересів та прав держави у взаємовідносинах із громадянами (стягнення з них податків, фінансових санкцій, платежів по обов'язковому державному страхуванню і самооподаткуванню).

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 установлення 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 й доцільності у процесі мобілізації, розподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів і пов'язаних з ними матеріальних коштів.

Здійснення фінансового контролю відбувається на основі таких **принципів**, як:

- 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 і систематичність;
- 8) превентивність контрольних дій – для запобігання відхилень від установлених фінансово-правовими нормами приписів;
- 9) обґрунтованість;

- 10) плановість і строковість;
- 11) дієвість, ефективність і результативність;
- 12) оперативність,
- 13) цілеспрямованість;
- 14) безпосередність;
- 15) гласність контрольних дій (за винятком окремих напрямків контролю);
- 16) відповідальність за наслідки контрольних дій¹.

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, які 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) охоплює 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 ресурси 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 та обмеження імперативними заборонами нецільового їх витрачання;

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 такі **завдання**:

– перевірка правильності й 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;

¹ Мацелик М. О., Мацелик Т. О., Пригоцький В. А. Фінансове право : навч. посіб. / за ред. В. К. Шкарупи. Київ, 2011. 815 с.

– 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 охоплює 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 ресурсів, 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 контрольованого 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 в 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 й 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 під час 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 таку **класифікацію фінансового контролю**:

1. Залежно від часу проведення:

– попередній фінансовий контроль – проводиться до здійснення операцій, дій, пов'язаних із рухом грошових фондів, передую 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 нераціонального 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) для виявлення допущених як на стадії планування, так і безпосередньо під час 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 контролюваного суб'єкта. Подальший фінансовий контроль реалізується під час аналізу виконання планів і бюджетів, перевірки кошторисів, звітів і балансів, виявлення випадків незбереження майна шляхом поглибленого вивчення всіх сторін господарсько-фінансової діяльності. Саме всебічний його характер часто надає цьому виду контролю комплексного характеру, 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 чітко 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 в 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 України, 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) й 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 й аналізом первинних документів, що містять відомості про рух грошових коштів (кошторисів, балансів, бухгалтерських і статистичних звітів тощо). Перевірки 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 і 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, а саме: від контролюваного і контролюючого суб'єкта, об'єкта контролю, мети і завдань контролю.

До основних методів фінансового контролю належать: облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія і фінансово-економічна експертиза, а також обстеження, інспекція, спостереження. Процедури їх проведення прописані у відомчих методах 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 обчислення грошових зобов'язань. Тобто *обліковуються*:

– зобов'язані особи при включенні даних про них до відповідних реєстрів, унесенні 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 й 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 застосування 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 й усунення їх наслідків.

Можна виділити такі підстави класифікації видів перевірок:

1) *залежно від організаційної ознаки:*

– планові перевірки (внесені у плани роботи контролюючого органу);

– позапланові перевірки (здійснювані поза планом, за наявності вагомих підстав);

2) *залежно від підстави призначення:*

– первинні перевірки;

– повторні перевірки (проводяться через деякий час після початкової (первинної) фінансової перевірки);

– додаткові перевірки (для з'ясування питань, які не ставилися під час первинної перевірки, часто у зв'язку з тими обставинами, що виникли);

3) залежно від обсягу:

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

6) 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 господарюючого суб'єкта) та *обов'язковим*, який передбачається ст. 8 закону України «Про аудиторську діяльність».

Проведення аудиту є обов'язковим для:

1) підтвердження достовірності і повноти річної фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності публічних акціонерних товариств, підприємств – емітентів облігацій, професійних учасників ринку цінних паперів, фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, звітність яких відповідно до законодавства

України підлягає офіційному оприлюдненню, за винятком установ і організацій, що повністю утримуються за рахунок державного бюджету;

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

3) емітентів цінних паперів, які здійснюють публічне розміщення, та похідних (деривативів), а також при отриманні ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів.

Проведення аудиту є обов'язковим також в інших випадках, передбачених законами України.

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 та 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. Під час ревізії проводяться вивчення й 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 і документальні; комплексні й тематичні і т. п. Окремо відмітимо ревізію, що призначається за постановою органів слідства. За наслідками ревізії складається акт. Під час здійснення ревізії можуть складатися проміжні акти, спрямовані на усунення виявлених недоліків. За незгоди або за наявності заперечень за актом ревізії посадовці об'єкта перевірки долучають до нього свої заперечення і зауваження. Крім зазначеного, в акті ревізії вказуються мета ревізії та основні її результати, виявлені факти порушень, а також причини таких порушень, особи, винні в порушенні фінансової дисципліни, пропонувані 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. Під час обстеження здійснюється діагностика фінансового стану підконтрольного суб'єкта і дослідження звітності, проводиться первинний аналіз дотримання фінансового законодавства, оцінка відповідності його діяльності статутним документам. У процесі обстеження можуть застосовуватися опитування й анкетування з метою виявлення порушень фінансової дисципліни.

Під час обстеження здійснюється оглядовий аналіз фінансового і майнового стану контрольованого суб'єкта. Виявлення істотних недоліків під час обстеження 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*.

10. 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, зміни матеріально відповідальних осіб (на день приймання-передачі), в разі встановлення 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 аудиторська служба 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 за лежно від таких критеріїв:**

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 цей комітет контролює відповідність поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний 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 з 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 щодо їх конституційності. Також Президент України має право накладення вето на прийнятий закон та призначення на посади і звільнення з посад половини 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 під час розгляду проектів та затвердження відповідних бюджетів і звітів про їх виконання, в разі внесення до цих бюджетів змін і корективів у процесі їх виконання, під час заслуховування 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 використанням здійснює Рахункова палата.

Відповідно до закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 р. № 576-VIII цей орган від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Рахункова палата є державним колегіальним органом. Рахункова палата є юридичною особою, має печатку зі своїм найменуванням і зображенням Державного Герба України.

Відповідно до нового закону України «Про Рахункову палату», як суб'єкт здійснення державного фінансового контролю Рахункова палата виконує такі повноваження:

- 1) здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо:
 - надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень;
 - проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради правосуддя, Генеральної прокуратури України та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету;
 - управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти;
 - надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету;
 - операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу;
 - використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;
 - здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету;
 - виконання державних цільових програм, інвестиційних проектів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету;
 - управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;
 - стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;
 - інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням;
 - виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України;
- 2) проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки;
- 3) аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

4) аналізує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів України, та готує відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства;

5) аналізує ефективність використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень до державного бюджету;

6) здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання державного бюджету;

7) здійснює за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектора економіки заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення;

8) направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати;

9) аналізує реалізацію наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності;

10) звертається до суду в разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень;

11) у разі виявлення ознак кримінального чи адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи;

12) здійснює співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво, проводить з органами фінансового контролю інших держав спільні та паралельні аудити;

13) здійснює методичну та методологічну роботу з питань державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

14) забезпечує проведення для посадових осіб апарату Рахункової палати навчання та підвищення кваліфікації;

15) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Об'єктами контролю Рахункової палати під час виконання повноважень, визначених ч. 1 ст. 7 закону України «Про Рахункову палату», є державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, в тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи.

Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

– регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства;

– подає Верховній Раді України висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України;

– щокварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

– подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

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 (далі – Мінфін). Це Міністерство створено спеціально для здійснення фінансового управління і визначено головним у системі центральних органів виконавчої влади з реалізації політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20 серпня 2014 р. № 375 Мінфін є *головним органом* у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову і бюджетну політику, державну політику у сфері державного пробірнього контролю, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування і реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку.

Як у суб'єкта фінансового контролю основними завданнями Мінфіну є:

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму;

– забезпечення формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності;

– здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску; у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, у сфері 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, та фінансуванню тероризму;

– визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

– здійснює в рамках спільних з міжнародними організаціями, іноземними державами, банками, іншими фінансовими установами проєктів облік надходження та використання кредитних коштів, контроль за їх цільовим використанням і проведенням розрахунків та виконанням фінансових зобов'язань за укладеними в рамках таких проєктів договорами;

– здійснює контроль за виконанням зобов'язань за угодами про реструктурування простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою;

– реалізує державну політику у сфері державного пробірничого контролю за якістю дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, виробів із них та матеріалів, що їх містять;

– здійснює внутрішній контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

– здійснює координацію та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Державна казначейська служба України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2015 р. № 215 ця Служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику

у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів.

Державна казначейська служба України здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за:

- веденням бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складенням та поданням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів фінансової і бюджетної звітності;

- бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету;

- відповідістю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

- відповідістю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

- відповідістю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням;

- дотриманням правил за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті;

- дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу;

- дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів.

Також Державна казначейська служба контролює діяльність територіальних органів Казначейства, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, контролює виконання в апараті Казначейства Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Мініфіну.

Серед спеціальних органів державного фінансового контролю слід також назвати **Державну пробірну службу України**, яка особисто та через підпорядковані їй казенні підприємства пробірного контролю виконує контрольно-наглядові функції у сфері державного пробірного контролю, а також регулятивні й дозвільно-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 Мініфіну пропозиції щодо зупинення дії чи 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 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 контроль НБУ здійснює з метою 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 й тематичні перевірки поточної діяльності банків та їх установ (ревізії на місцях), а також розробки і вжиття 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 передбачені законодавством заходи 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 р. № 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 та обігом цінних паперів і 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;
- 6) 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 р. № 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 установлений 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 установлений 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 інших законодавств, контроль за дотриманням яких 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 установленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

– вжиттям 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 класифікації 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 страховальників 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 здійснення 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 аудиторська служба України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» від 3 лютого 2016 р. № 43 Державна аудиторська служба України (далі – Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Основними завданнями Держаудитслужби України є забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю та здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;

Держаудитслужба України відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює контроль у:

– міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектора 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);

– суб'єктах господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні;

2) реалізує державний фінансовий контроль через здійснення:

– державного фінансового аудиту;

– перевірки державних закупівель;

– інспектування (ревізії);

– моніторингу закупівель;

3) здійснює контроль за:

– цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;

– досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;

– цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;

– достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту

бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

– відповідістю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу;

– дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

– дотриманням законодавства про державні закупівлі;

– веденням бухгалтерського обліку, а також складенням фінансової і 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 і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності;

– виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;

– станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів, станом внутрішнього контролю в інших підконтрольних установах;

– усуненням виявлених недоліків і порушень;

4) проводить оцінку управління бюджетними коштами, досягнення їх економії, стану фінансової і господарської діяльності, ефективності і результативності в діяльності підконтрольних установ;

5) проводить оцінку достовірності фінансової звітності підконтрольних установ;

6) сприяє забезпеченню законного та ефективного використання державних і комунальних коштів та/або майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектора економіки, визначеними в установленому порядку;

7) вживає в межах повноважень, передбачених законом, заходів до усунення виявлених недоліків та запобігання їм у подальшому, а саме:

– проводить аналіз стану дотримання фінансової та бюджетної дисципліни, виявляє причини й умови, що призвели до недоліків і порушень, готує рекомендації та пропозиції щодо їх усунення і запобігання їм у подальшому;

– подає зазначені рекомендації та пропозиції Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування та керівникам підконтрольних установ;

– здійснює контроль за станом урахування і впровадження поданих рекомендацій та пропозицій;

8) 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 осіб підприємств, установ та організацій, що контролюються, усунення виявлених порушень законодавства; здійснює контроль за виконанням таких вимог;

– звертається до суду в інтересах держави у разі незабезпечення виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

– застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства;

– передає в установленому порядку правоохоронним органам матеріали за результатами державного фінансового контролю у разі встановлення порушень законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність або які містять ознаки корупційних діянь;

9) забезпечує участь представників Держаудитслужби в ревізійних комісіях господарських організацій, в яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу;

10) здійснює розгляд листів, заяв і скарг про факти порушення законодавства з фінансових питань та бюджетного законодавства, вживає згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення;

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

12) здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Держаудитслужби;

13) інформує громадськість про свою діяльність та стан реалізації державної політики у визначеній сфері;

14) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Держаудитслужби, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

15) здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до компетенції Держаудитслужби;

16) здійснює інші повноваження, визначені законом.

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 р. № 1070/2011 визначено, що ця комісія (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) ведення у рамках застосування обліку як методу фінансового контролю:

– Державного реєстру фінансових установ; у визначених Нацкомфінпослуг випадках – реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги;

– Єдиного реєстру бюро кредитних історій;

- Єдиного державного реєстру страховиків (перестраховиків);
- Державного реєстру страхових і перестрахових брокерів та видання свідоцтва про включення зазначених брокерів до такого Реєстру;
- Реєстру саморегульвних організацій учасників ринків фінансових послуг;
- Реєстру аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ, та визначення порядку його ведення.

Державна служба фінансового моніторингу України. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» від 29 липня 2015 р. № 537 визначено, що ця служба (далі – Держфінмоніторинг) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Основними завданнями Держфінмоніторингу України у сфері фінансового контролю є:

1) реалізація державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

2) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

3) збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення;

4) забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

5) проведення національної оцінки ризиків;

6) налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, Національним банком, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

7) забезпечення в установленому порядку представництва України в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

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, 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:** кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну. 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 (штрафу, пені, 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, котрі 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 стягнень, 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 також – 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'єктами 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 (пені) 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 (судом і органами фінансового контролю).

Саме до фінансової та 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 й охорони є окремі фінансові відносини. Так, за окремі фінансові правопорушення (ухилення від сплати податків, здійснення валютних операцій) може наставати як фінансова, так і кримінальна відповідальність.

Відрізняються 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 відрізняються наслідки кримінальної та фінансової відповідальності (кримінальна відповідальність – накладення судимості, конфіскація майна, штрафи, позбавлення права обіймати певні посади, позбавлення волі в кінцевому підсумку, а фінансова відповідальність – застосування санкцій відновлювального майнового характеру, таких як штраф, пеня, припинення бюджетного фінансування).

Взаємозв'язок фінансової та дисциплінарної відповідальності полягає в тому, що для окремих посадових осіб обов'язок дотримуватися 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».

Із цивільно-правовою відповідальністю фінансова схожа грошовим (майновим) характером заходів відповідальності та подібними правовими засобами (застосуванням 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 у вирішенні спірних питань між приватними особами, які вступили у цивільно-правові відносини. Захист і відновлення порушених прав у такому разі є одним із прав, а не обов'язком, яке буде реалізовано з ініціативи сторони, чиї інтереси 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.

Цілями цивільно-правової відповідальності є припинення протиправних дій і примусове відновлення порушеного права. Фінансова відповідальність передбачає ще мету 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, що не існував раніше, до вчинення фінансового правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що мають владні повноваження.

У загальному понятті фінансово-правової відповідальності слід виокремити необхідність несення відповідальності, яка поширюється на всіх її суб'єктів та існує незалежно від наявності факту правопорушення (оскільки регламентується нормативними актами і належить до відповідних моделей поведінки у фінансових правовідносинах), а також саме несення відповідальності, яке має місце після вчинення фінансового правопорушення і виникає безпосередньо для порушника.

Фінансова відповідальність та **конституційна відповідальність** за багатьма критеріями різняться між собою: органами застосування, суб'єктивним складом правопорушників, процесуальним порядком застосування тощо. Проте обидві 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 в 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 ширшим. Фінансові відносини становлять тільки частину об'єкта охорони кримінальної відповідальності.

Функціональні взаємозв'язки, що полягають в охороні й 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 кількома напрямками. По-перше, фінансово-правова відповідальність у деяких випадках використовує схожі правові засоби, наприклад, механізм солідарних боржників у додатковому зобов'язанні в разі реорганізації юридичної особи, пеню, неустойку. 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 в 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 й охорони прав громадян законом установлюється спеціальна процедура застосування заходів примусу, а компетенцією щодо їх застосування наділяються спеціально уповноважені органи. Тому суб'єкти приватного права не можуть самостійно застосовувати заходи 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 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 засоби 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, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення. Підставою для адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства є наявність складу адміністративного правопорушення винного – умисного або необережного діяння чи бездіяльності, які досягають на суспільні відносини, що охороняються законом, за які законодавство передбачає адміністративну відповідальність.

Винність означає ставлення особи до скоєного нею правопорушення. Винна особа діє з умислу або з 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 дохідної 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 в 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 Бюджетним 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 подання;
- 3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів під час планування бюджетних показників;
- 4) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких Бюджетним 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 і 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 тому числі щодо складання бюджету в частині 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 Бюджетним кодексом чи законом про Державний бюджет України;
- 10) зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що отримуються установами України, які

функціонують за кордоном, власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та у випадках, передбачених абзацами третім і четвертим ч. 2 ст. 78 Бюджетного кодексу), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

11) зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Бюджетним 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;

16-1) порушення вимог Бюджетного кодексу щодо затвердження головними розпорядниками бюджетних коштів порядків використання бюджетних коштів;

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

18) порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;

19) порушення порядку і 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 Бюджетним 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) в 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 Бюджетному 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 установлених бюджетних призначень або з їх перевищенням усупереч 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 Бюджетному 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 унесення змін до розпису бюджету (кошторису) в 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 і 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 унесення змін до розпису бюджету (кошторису) та в разі необхідності з подальшим унесенням 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, в 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, в 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 Казначейства України коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, в тому числі й за рахунок зменшення обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно з 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. 2–5 і 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 набирає 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 й 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, установленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);
- напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів;
- бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає в 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 Бюджетним 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, головам 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 Бюджетним 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 (міста 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 міської (міста 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) несвоєчасність подання звітності про виконання бюджетів;

3) здійснення витрат з перевищенням показників, затверджених розписом бюджету;

4) порушення у процесі контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету та здійсненні платежів за бюджетними 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, установлених 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 із 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 або частково незаконним особою, 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 має перевищувати неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або в особливо великих розмірах (сума у три тисячі і більше разів має перевищувати 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:

– вона 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 проправні діяння (деліктоздатністю);
 - пов'язана із застосуванням державного примусу – державно-владного впливу уповноважених державних органів на поведінку суб'єктів правовідносин, які скоїли правопорушення;
 - виявляється в обов'язку правопорушника зазнати покарання за свою проправну 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 торгового 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.

Поряд 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 в 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, які 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, продовження;
 - суб'єктами фінансової відповідальності можуть бути юридичні особи та їх відокремлені підрозділи;
 - внаслідок застосування фінансово-правової відповідальності суб'єкти зазнають певних втрат, переважно майнового характеру;
 - заходи впливу спрямовані на відшкодування державі та 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: штраф, пеню, припинення бюджетного фінансування та ін.

Зважаючи на притаманні ознаки, фінансово-правова відповідальність має міжгалузевий характер. Зокрема, в разі порушення 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 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 і за яке передбачено фінансово-правову відповідальність. Наявність складу фінансового правопорушення є критерієм 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 та 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'єктивними (мати права та обов'язки у сфері фінансових правовідносин і 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 та 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. Незважаючи на виконане податкове зобов'язання, до платника податку будуть застосовані санкції.

Об'єктом фінансового правопорушення є порушені права або 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 і 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 незалежно 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 й суспільства, що охороняються законом, і за яке встановлено фінансово-правову відповідальність.

Широке коло суб'єктів фінансово-правової відповідальності свідчить про різноманітність і різноплановість правовідносин, що захищаються, 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 і набувати нових прав та 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 елементу. 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 фінансового правопорушення, зовнішнім вираженням 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 процесі 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 чи 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. Порушення встановленого строку подачі заяви про постановку на облік у податковому органі можна визначити як триваюче правопорушення. Продовжувані правопорушення – це вчинення однією особою кількох 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** слід розуміти 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 загрозу посягання – за належного рівня 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 залежно 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, 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 Бюджетним кодексом чи законом про Державний бюджет України та ін.¹

Податкове правопорушення – протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність) суб'єкта податкових відносин (платника податку, податкового агента, податкового органу, кредитної установи, їх посадових осіб), котрий зазіхає на соціальні цінності у сфері оподаткування (систему і справляння податків, права та обов'язки платників податків або податкових органів, порядок ведення податкового обліку і звітності тощо), що призводить до ненадходження коштів від податків чи обов'язкових платежів до бюджетів або позабюджетних цільових фондів чи до несвочасного 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 і державних цільових позабюджетних фондів. Ці відносини регулюють установлений 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

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI.

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 установлюються 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 закріплений 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** такі: 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 та адміністративно-правових санкцій).

Виділяють певні 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 і законах України та в підзаконних актах;

4) залежно від визначеності розмірів покарання: абсолютно визначені (з чітким установленням покарання – в неоподаткованих мінімумах доходів громадян, гривнях) та відносно визначені (передбачають лише мінімальний і максимальний розмір);

5) з урахуванням способу призначення та пріоритету застосування: основні й додаткові;

6) за суб'єктами правопорушення: ті, що застосовуються до фізичних і юридичних осіб;

7) ті, що застосовуються в судовому й позасудовому порядку;

8) залежно від способу охорони правовідносин: відновлювальні та каральні.

Правовідновлювальні фінансові санкції реалізуються для усунення шкоди, заподіяної протиправними діями 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 в 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 й оскарження штрафу в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, і досить часто накладаються 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 обтяження у вигляді впливу на їх фінансовий стан.

У Бюджетному кодексі України передбачені **заходи, що застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів**:

- призупинення бюджетних асигнувань (ст. 117 БК);
- зупинення операцій з бюджетними коштами (ст. 120 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 невідгідні для порушників Бюджетного кодексу України наслідки. Такі санкції є різновидами фінансово-правової відповідальності, оскільки вони мають *рис* 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 надано це право. Коло таких суб'єктів визначено Бюджетним кодексом України, а саме: 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 за собою для порушника приписів Бюджетного кодексу

Україні 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 невідгідні 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 них обов'язків;

– можуть застосовуватися відносно до установ та організацій, які підпорядковані відповідним органам державної виконавчої влади і фінансуються за рахунків 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 з 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, установленим 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 використання 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 коштів¹.

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 несвоечасним 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 залежно 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, УПВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ, 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 зарубіжного досвіду розбудови громадянського суспільства, створення політичних, економічних, соціальних, правових механізмів протидії корупції. На вирішення цих завдань спрямовані заходи, що передбачені в законі України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки».

¹ Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. / за заг. ред. В. П. Нагребельного. Суми, 2004. 320 с.

Зазначений стратегічний документ передбачає необхідність здійснити невідкладні заходи з проведення антикорупційної реформи, зокрема:

- забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинники, які її обумовлюють, впровадити ефективний моніторинг та координацію реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства;

- зменшити вплив корупційних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їх діяльністю;

- створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими особами, утворити з цієї метою Національне агентство з питань запобігання корупції;

- посилити ефективність діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції у переслідуванні осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечити ефективну роботу Національного антикорупційного бюро України;

- сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, сформувати нетолерантне ставлення бізнесу до корупції;

- розширити можливості для доступу до суспільно важливої інформації;

- сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищити рівень довіри населення до влади;

- забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема у рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, імплементацію критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.

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 діянь¹.

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

¹ Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / уклад.: С. М. Клімова, Т. В. Ковальова, М. О. Тучак. Харків, 2012. С. 10–12.

внаслідок протиправної поведінки. Необхідно звернути увагу на те, що під час розгляду 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, вперше було згадано в законі України «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р. Після цього у десятках законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів зустрічається вживання терміна «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. 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 та 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 відмінностей¹.

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 порядку.

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 конкретного складу правопорушення. Конвенцією ООН проти корупції (ч. 5 ст. 8) передбачено 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 життя дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти, установлені згідно з цією статтею. Ці положення впливають із визначених Конвенцією (ч. 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 основоположними принципами своєї правової системи, а також прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси

¹ Там само. С. 172–173.

або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій¹.

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)².

Правопорушеннями, пов'язаними з корупцією у фінансовій сфері, у ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено такі дії: несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення такими особами про відкриття валютного рахунку 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, які 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 п. 1, підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 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.

Національне агентство проводить контроль щодо своєчасності подання декларації, який здійснюється протягом п'ятнадцяти робочих днів із 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 із дня отримання такого повідомлення подати декларацію. Одночасно Національне агентство письмово повідомляє про факт неподання декларації керівника

¹ Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Київ, 2011. С. 168–169.

² Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21. Ст. 920.

державного органу, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх апарат, юридичну особу публічного права, в якій 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 рахунку 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 рахунку 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, установлених 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. Порядок інформування Національного агентства про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, а також про суттєві зміни у майновому стані визначається 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, 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 в паспорті громадянина України) суб'єкта декларування та членів його сім'ї, зареєстроване місце проживання, а також місце фактичного проживання або поштову адресу, на яку суб'єкту декларування Національним агентством може бути надіслано кореспонденцію, 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.

Військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, молодшого та старшого офіцерського складу не зазначають відомості про місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду;

особи, зазначені у підпункті «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 закону України «Про запобігання корупції», також відомості про назву конкурсної комісії, до складу якої вони входять (входили), або інформацію про те, чи входять (входили) вони до складу

Громадської ради доброчесності, громадських рад, рад громадського контролю, утворених при органах державної влади, а особи, зазначені у п. 5 ч. 1 ст. 3 закону України «Про запобігання корупції», – також відомості про назву програми (проєкту) технічної або іншої допомоги у сфері запобігання та протидії корупції, назву громадського об'єднання або іншого невідприємницького товариства та його органу управління;

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 набуто таке право.

Такі відомості включають дані про вид, характеристику майна, місцезнаходження, дату набуття майна у власність, оренду або інше право користування, вартість майна на дату набуття його у власність, володіння або користування. Якщо нерухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна вказуються відомості, зазначені у п. 1 ч. 1 цієї статті, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. У разі, якщо нерухоме майно перебуває в оренді або на іншому праві користування, про власника такого майна також вказуються відомості, зазначені у п. 1 ч. 1 цієї статті, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

2-1) об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти, не прийняті в експлуатацію або право власності на які не зареєстроване в установленому законом порядку, які:

а) належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві власності відповідно до Цивільного кодексу України;

б) розташовані на земельних ділянках, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або передані їм в оренду чи на іншому праві користування, незалежно від правових підстав набуття такого права;

в) повністю або частково побудовані з матеріалів чи за кошти суб'єкта декларування або членів його сім'ї.

Такі відомості повинні містити: інформацію про місцезнаходження об'єкта; інформацію про власника або користувача земельної ділянки, на якій здійснюється будівництво об'єкта. Якщо об'єкт перебуває у спільній власності, про всіх його співвласників зазначаються відомості, передбачені п. 1 ч. 1 ст. 46 закону України «Про запобігання корупції», або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

3) цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні або користуванні незалежно від форми правочину, внаслідок якого набуто таке право. Такі відомості охоплюють:

а) дані про вид майна, характеристику 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 про їх марку та модель, рік випуску, ідентифікаційний номер (за наявності). Відомості про транспортні засоби та інші самохідні машини і механізми зазначаються незалежно від їх вартості.

Якщо рухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна також вказуються відомості, зазначені у п. 1 ч. 1 цієї статті, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. У разі, якщо рухоме майно перебуває у володінні або користуванні, про власників такого майна також вказуються відомості, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 46 закону України «Про запобігання корупції», або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

4) цінні папери, у тому числі акції, облигації, 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. Якщо цінні папери передані в управління іншій особі, щодо цієї особи також вказуються відомості, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 46 закону України «Про запобігання корупції», 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.

Термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» вживається у значенні, наведеному в законі 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, в тому числі об'єкти інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені у грошовому еквіваленті. До відомостей щодо нематеріальних активів включаються дані про вид і характеристики таких активів, вартість активів на момент виникнення права власності, а також про дату виникнення права на них;

7) отримані (нараховані) доходи, в тому числі доходи у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорарів, дивідендів, процентів, роялті, страхових виплат, благодійної допомоги, пенсії, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки та інші доходи.

Такі відомості включають дані про вид доходу, джерело доходу та його розмір. Відомості щодо подарунка зазначаються лише у разі, якщо його вартість перевищує п'ять прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб 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 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб 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 і валюту активу, а також найменування та код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України установи, в якій відкрито відповідні рахунки або до якої зроблено 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 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб 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 особу, стосовно якої виникли такі зобов'язання, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 46 закону України «Про запобігання корупції» або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців і дату виникнення зобов'язання. Такі відомості зазначаються лише у разі, якщо розмір зобов'язання перевищує 50 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року. Якщо розмір зобов'язання не перевищує 50 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, зазначається лише загальний розмір такого фінансового зобов'язання.

У разі, якщо предметом правочину щодо забезпечення виконання зобов'язання є нерухоме або рухоме майно, в декларації зазначаються вид майна, його місцезнаходження, вартість та інформація про власника майна відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 46 закону України «Про запобігання корупції» або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Якщо засобом забезпечення отриманого зобов'язання є порука, в декларації має бути вказано інформацію про поручителя, зазначену в п. 1 ч. 1 ст. 46 закону України «Про запобігання корупції», 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 п. 2–9 ч. 1 ст. 46 закону України «Про запобігання корупції».

Такі відомості зазначаються у разі, якщо розмір відповідного видатку перевищує 50 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року; до таких відомостей включаються дані про вид правочину, його предмет. На письмовий запит Національного агентства суб'єкт декларування надає інформацію 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, саморегулювних 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.

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'язаними спільним побутом, не несуть жодних взаємних прав та обов'язків.

Слід також мати на увазі, що в 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 для того, щоби **правопорушення, пов'язане з корупцією**, 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 чи 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 у трудових відносинах, 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». Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить визначення поняття «триваюче правопорушення». Однак у теорії адміністративного права триваючими визначаються правопорушення, які, почавшись із якоїсь протиправної дії або бездіяльності, здійснюються потім безперервно шляхом невиконання обов'язку. Початковим моментом такого діяння може бути активна дія або бездіяльність, коли особа, яка 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 неналежащим 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 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 рахунку 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.

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 та обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння. Правопорушення, пов'язане з корупцією у фінансовій сфері, характеризується як бездіяльність тоді, коли закон вимагає від суб'єктів відповідальності активних дій. До таких *форм бездіяльності* належить:-

– несвоєчасне подання декларації особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Мета таких дій – ухилитись від надання інформації про майновий стан і доходи суб'єкта декларування (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП);

– неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку 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 рахунку 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 в результаті 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, що повинні настати в результаті вчинення проступку. Обов'язковою ознакою 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 віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'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 військовослужбовців 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 і 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 І 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 права¹.

Предмет бюджетного права – це система суспільних відносин з приводу формування, розподілу, використання і 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.

Фінансово-правові відносини містять 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.

¹ Фінансове право : підручник / відп. ред. Л. К. Воронова. Харків, 1998. С. 75–91.

Здійснення бюджетної діяльності держави та місцевих органів влади потребує правового забезпечення, визначення прав, обов'язків, відповідальності всіх 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, установленій 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;
- ґ) 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 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, – різноманітні, але вони мають єдину мету, бо націлені на формування, розподіл, використання бюджетних коштів на рівні як держави, так і окремої територіальної громади. Ці відносини виникають під впливом держави та її безпосередньої участі згідно з правовими нормами, яких повинні дотримуватися 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 чи бюджетної діяльності.

Для фінансово-правового регулювання найбільш характерним є використання владних приписів саме у функціональних взаємозв'язках зі спеціальними органами управління фінансами держави. Однак у фінансових 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 виявляється 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 всі державні органи виконують свої функції у бюджетному процесі. Місцева влада теж має права та обов'язки у власному бюджетному процесі. Наприклад, вона має можливість установлювати 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 ґосовно 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, однак 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*.

Для регулювання бюджетних відносин держава використовує різні засоби, але обов'язковість і заборона у цьому 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 і здійснювати витрати з бюджетів на виконання делегованих та недеlegationаних 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 і заохочення йому не притаманні. Таким чином, *метод бюджетного права відрізняється від методу 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 і методу бюджетного права з фінансовим правом безспірні, однак теоретичні дослідження і практика свідчать про необхідність розмежування цих інститутів права для їх поглибленого дослідження. З теоретичного боку, існує необхідність розгляду і дослідження нормативно-правових актів із приводу бюджетних відносин. У діючому Бюджетному кодексі України ще не вирішено проблему 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 щодо управління 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 з боку як 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 повноваження 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 й 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 становлять 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 й держави;
- відповідальності за наявності вини.

На ці принципи вказують і фахівці теорії права¹.

Міжгалузеві принципи виражають подібні риси у змісті деяких близьких, споріднених галузей права. Бюджетне право, як і фінансове право, базується на таких принципах:

- пріоритету представницьких органів влади перед виконавчими;
- законності;
- державності;
- плановості;
- публічності та приватності;
- гласності;
- самостійності;
- єдності фінансової політики та грошової системи.

Питання визначення принципів фінансового права висвітлювались 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 відносинах².

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 бюджети та їх використання відповідно до бюджетно-

¹ Погребной И. М., Шульга А. М. Теория права. Харьков, 1998. С. 25.

² Пацурківський П. С. Поняття та зміст галузевих принципів фінансового права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 1996. № 11. С. 57–60 ; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 33–35.

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.

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». Проте практика бюджетної діяльності свідчить, що регіональні бюджети під час розробки та виконання 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 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 була заборонена (ст. 9). Чинне законодавство надає місцевим органам влади права щодо формування обсягів та джерел знаходжень власних коштів, їх

витрат на своє розуміння, проте 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 наведеної вище практики бюджетної діяльності, а також із необхідності та важливості виконання державних завдань. Держава повинна забезпечити громадян соціальними благами, які гарантуються Конституцією, та фінансувати виконання інших функцій: державного управління, міжнародної діяльності, національної оборони 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 і виконавчих органів влади, а також органів місцевого самоврядування у процесі складання, затвердження та виконання бюджетів. Так, тільки Верховна Рада України розробляє і 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. 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. 95, 97). Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах (ст. 38), але референдуми 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 установлює, 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 відповідно закону України про

Державний бюджет України 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 використовується державою для утримання виробника, побудови соціально-економічних умов для його життя і праці. Право держави на бюджетні кошти обґрунтовано тільки за наявності законодавства, яке забезпечує використання цих грошей на кращий життєвий рівень для громадянина та його 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 має бути переглянутий і 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 конкретніших повноважень учасників бюджетного процесу. Наприклад, розмежування бюджетних повноважень між розпорядниками бюджетних коштів здійснюється відповідно до правової компетенції кожного суб'єкта і 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 й 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 повинні підкорятися свої діяння 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 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 та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, реалізується поведінка людини у фінансовій діяльності. Бюджетні кошти – це частина державних фінансів, і вони, як і останні, 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 слід розуміти 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 ефективніше 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 їхньої волі – це воля держави, і залежно 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 складніший 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-правових¹.

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;
- керівники та посадові особи бюджетних установ, організацій, підприємств, що утримуються за рахунок бюджетних коштів;
- колективи індивідів – одержувачі бюджетних коштів або ті, які 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, як правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Учасникам бюджетної діяльності також притаманні ці характеристики, але суб'єкти бюджетних правовідносин стають конкретними учасниками, коли безпосередньо реалізують свої повноваження через

¹ Фінансове право / відп. ред. Л. К. Воронова. С. 118–119 ; Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. М., 2002. С 60–62.

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 поняття «суб'єкт бюджетних правовідносин» та «учасник бюджетної діяльності» як різних, не тотожних необхідне для організації бюджетної діяльності, а відмінні риси цих категорій більш наочно характеризують їх порівняння з філософськими категоріями «абстрактне» та «конкретне», тобто суб'єкт бюджетних правовідносин та учасник бюджетної діяльності відповідно.

Об'єкти бюджетних правовідносин – це бюджети і 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 процесуальні¹.

Відповідно **бюджетні правовідносини поділяються на:**

– матеріальні бюджетно-правові відносини, що складаються з приводу змісту бюджету, структури бюджетної системи, визначення доходів та видатків бюджетів цієї системи;

– процесуальні бюджетні відносини, що виникають під час складання, розгляду, затвердження бюджету, проведення контролю, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

За іншими ознаками правовідносин бюджетні відносини характеризуються як *активні*, що реалізуються на користь правомочних суб'єктів, якими є держава та державні утворення.

За кількісним складом учасників це *складні відносини*, тому що вони виникають між багатьма суб'єктами (державою, її законодавчими та виконавчими органами, органи влади на місцях та іншими державними установами).

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 *багато-сторонні*, тобто всі особи, які здійснюють ці відносини, мають як права, так і обов'язки. Наприклад, місцеві органи самоврядування згідно з Конституцією України на обласних і районних радах повинні затверджувати районні та обласні бюджети і 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.

¹ Шульга А. М. Теория государства и права : пособие. Харьков, 2000. С. 65.

Передумовами виникнення правовідносин є норми права, правосуб'єктність і 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. Бюджетні правовідносини реалізуються під впливом юридичних фактів, які класифікуються за наслідками як правотворчі, правозмінні та правоприпиняючі, а за вольовими ознаками – як події та дії, що бувають правомірні (дозволені) або неправомірні (заборонені). Різні юридичні події викликають необхідність діяльності правомочних осіб. Так, стихійне лихо в областях Західної України викликало потребу в 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 і захищені державою правила, зразки поведінки, які визначають права та обов'язки суб'єктів у бюджетній діяльності.

Зміст бюджетного права становлять бюджетно-правові норми, які за суттю 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, 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 у них розпоряджень;
- в) відповідальності за порушення встановлених у них правил;
- г) засобах захисту прав учасників бюджетних правовідносин.

Зміст бюджетно-правових норм становлять 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 завданнями 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, установлених 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 унеможливорює 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. Такий стан суб'єктів необхідний для реалізації державних завдань, проте обов'язково вони повинні вирішувати проблеми громадян, підприємств, установ у цілому. Певна кількість громадян залежить від бюджетних коштів безпосередньо: працівники бюджетної сфери, пенсіонери, студенти, інваліди, малозабезпечені, однак усі громадяни України залежать від бюджетних коштів посередньо, оскільки живуть за допомогою суспільних послуг (наприклад, охорони життя та власності, медичних та освітніх послуг). Імперативність бюджетної норми приписує суб'єктам бюджетних відносин підкорятися велінням держави, 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 злиття 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. Химичової та інших науковців¹.

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.

¹ Фінансове право / отв. ред. Н. И. Химичева. С. 143–145.

Класифікація бюджетно-правових норм традиційно здійснюється за такими 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 і поширюються на стадії бюджетного процесу.

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, спрямовані 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 установлення 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 становлять 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 із приводу дій бюджетів окремої території.

6. За дією в 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 все 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 визначеній 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 і норми, встановлює права та обов'язки суб'єктів бюджетних відносин і завжди виражена в безумовно визначеній формі.

Санкція бюджетно-правової норми вказує на невідповідні 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. 118, 120, 121). Отже, в Бюджетному кодексі України закладено 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

становлять 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 уже 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. Алексєєва «Бюджетне право народного представництва» (Харків, 1918), що 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 фінансово-му праві як галузі права.

Ці категорії детально аналізувалися у 60–70-х рр. ХХ ст. і мають багату історію¹.

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

¹ Бельский К. С. Финансовое право. М., 1994. С. 28–30.

їх формування та засобів реалізації. Бюджетне право як підгалузь фінансового права має відмінні та схожі з ним риси.

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 – доходів, які держава отримує до бюджетів, з банківським правом та іншими правовими інститутами.

Виступаючи підгалуззю 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 установлюється нормами адміністративного права. Порушення бюджетного законодавства припускає і кримінальну відповідальність. У Кримінальному кодексі України встановлюються види покарань за порушення бюджетного законодавства (ст. 210, 211).

Бюджетні правовідносини мають зв'язки з господарською діяльністю, що залежить від наявності грошових коштів, джерела яких становлять бюджети, інвестиції з бюджетного фінансування. Використання доходів підприємств також пов'язане з бюджетами різного рівня, з якими потрібно розраховуватися. 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 належить до правотворчих органів¹. *Правовий звичай* теж неможливо віднести до джерел бюджетно-правових норм, тому що у праві він розглядається як установлений 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.

¹ Погребной И. М., Шульга А. М. Указ. соч. С. 62.

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 «Про бюджетну систему України» і ще кількома 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-правові акти, які не встановлювали всіх необхідних повноважень суб'єктів бюджетної діяльності, мали багато прогалин, 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 України 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 і 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 становить 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 і дії;
- єдиних засад регулювання бюджетних правовідносин;
- установа бюджетних повноважень;
- контролю за його дотриманням;
- відповідальності у разі його порушення¹.

Бюджетне законодавство виступає формою реалізації бюджетного права та містить досить широке коло нормативно-правових актів, що регулюють бюджетну діяльність.

¹ Бюджетний кодекс України : проект закону України від 12.05.1999 / Комітет ВР України з питань бюджету; Ю. Тимошенко, С. Жовтяк, П. Кузнецов та ін. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=6039&pf35401=6166>.

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) закінчення 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;
- 5) визнання судом нормативно-правового акта бюджетного законодавства України незаконним.

Бюджетне законодавство регулює всі питання, пов'язані з бюджетними правовідносинами. У разі виникнення колізії в регулюванні бюджетних правовідносин між бюджетним законодавством та іншим законодавством України застосовується бюджетне законодавство України. Аналіз складу і 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 містить показники Державного бюджету України, зведений бюджет АРК, зведений бюджет областей і міст Києва та Севастополя;

в) рішення Верховної Ради АРК;
г) рішення органів місцевого самоврядування;
г) бюджетну класифікацію, інструкцію щодо підготовки бюджетних запитів, бюджетні запити й 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 й 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. 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 р., нова редакція від 25 листопада 2011 р.). 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 р. Податки, збори, обов'язкові платежі становлять джерела доходів бюджетів усіх рівнів, а податкові правовідносини тісно переплітаються з бюджетними правовідносинами.

Під час розгляду питань, пов'язаних зі встановленням відповідальності за порушення бюджетних правовідносин, можливо використовувати норми *Кримінального кодексу України*¹. Тобто нормативно-правові акти інших галузей права, які припускають специфічний механізм реалізації волі держави та місцевих органів влади щодо бюджетних правовідносин, теж належать 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.

¹ Кримінальний кодекс України : закон України від 05/04.2001 № 2341-III. Ст. 131.

До складу джерел бюджетного права належать також підзаконні акти:

- укази Президента України щодо бюджетного процесу, доходів, видатків 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 із 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 поновлюються бюджетні правовідносини.

По-друге, бюджетні закони знаходяться в одному ряді з іншими актами про бюджет: бюджетним розписом, бюджетною класифікацією тощо.

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 належить подавати до Верховної Ради України для проходження

експертизи та затвердження на пленарному засіданні, а в разі необхідності він повинен проходити ще й 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 слід розуміти встановлену юридичною нормою міру 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 неможливо¹.

Враховуючи теоретичне підґрунтя, сутність суб'єктивного права у бюджетних правовідносинах становить гарантована державою можливість здійснювати суб'єктивні бюджетні повноваження. Відповідно до Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (ст. 95). Це конституційне положення затверджує можливість здійснення певних дій для всіх уповноважених суб'єктів бюджетних правовідносин.

Можлива поведінка суб'єктів бюджетних правовідносин реалізується в ряді форм вияву. Це, по-перше, можливість певного суб'єкта поводитися адекватно й 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). 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 подавати 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.

¹ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., доп. и перераб. М., 2001. С. 231–232.

Юридичні обов'язки у 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 дій¹.

Детально розглядаючи права суб'єктів бюджетних правовідносин, бачимо можливості, обумовлені завданнями і функціями суб'єктів бюджетних правовідносин, тобто їх повноваження. Органи державної влади і місцевого самоврядування та їх посадові особи, які є суб'єктами бюджетних правовідносин, мають повноваження у 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 й адміністративно-територіальних утворень.

У дослідженнях можливої та реальної поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин використовуються різні правові категорії. Використовуючи термін «бюджетні права», Н. І. Химичева 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 і бюджетні витрати, право на розмежування доходів та витрат між бюджетами, що становлять державний бюджет, тощо. Коло процесуальних правомочностей відповідає стадіям бюджетного процесу². 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. Вороною, 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»³.

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 й органів місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, тобто для всіх

¹ Там само. С. 233.

² Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / ред. В. М. Манохин. Саратов, 1979. С. 46–48.

³ Воронова Л. К. Бюджетно-правовое регулирование в СРСР. Київ, 1975. С. 47–48.

суб'єктів бюджетних правовідносин. Окремі суб'єкти бюджетних правовідносин отримують бюджетні повноваження шляхом установлення 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 асигнування¹.

Таким чином, особливістю бюджетних повноважень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів є їх обмеження – кількісні, часові та цільові. Такі 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 установлюються 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 установленням їх підпорядкування і розмежуванням за повноваженнями на розпорядників коштів державного бюджету і одержувачів коштів державного бюджету².

Наприклад, головні розпорядники коштів Державного бюджету України є уповноваженими юридичними особами (бюджетні установи), які забезпечують діяльність: Верховної Ради України – Апарат Верховної Ради України, Президента України – Державне управління справами (сумновідома ДУСя), Кабінету Міністрів України – господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерства та інші органи виконавчої 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 України³.

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI.

² Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 № 296-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2006-p>.

³ Про Порядок взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу : наказ М-ва фінансів України від 23.08.2012 № 939. *Офіційний вісник України*. 2012. № 86. Ст. 3512.

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 якого становить компетенційні права та обов'язки. Бюджетна компетенція на відміну від бюджетних повноважень не має кількісного, часового і цільового обмеження, оскільки охоплює права та обов'язки, які залежно від цілей створення і діяльності у бюджетній сфері розрізняють суб'єктів бюджетних правовідносин, конкретизують їх. Бюджетні призначення як складова бюджетних повноважень залежать 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 установі¹.

У теорії права поняття «компетенція» розмежується з поняттям «статус». Про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі в бюджетному процесі вказано в Інструкції Міністерства фінансів України від 14 лютого 2001 р. № 574 (зі змінами) (далі – Інструкція). 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 із 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.

¹ Про Державний бюджет України на 2017 рік : закон України від 30.12.2016 № 5515-VI.

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 цілісного, суверенного, незалежного суб'єкта бюджетної діяльності. Україна реалізує свої інтереси через державні органи влади різного рівня компетенції, тобто учасників бюджетної діяльності.

Ці інтереси впроваджуються державним бюджетом та регіональними бюджетами, охоплюють усіх суб'єктів бюджетної діяльності як відносно свого «рідного» бюджету, так і 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 донизу. 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 та обсягів доходів і 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 і прийняття закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та внесення змін до нього;
- відхилення проекту закону України про Державний бюджет України;
- розгляд і прийняття додатків до закону України про розпис доходів і видатків Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та внесення змін до нього;
- розгляд і 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 за 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 і бюджетного законодавства;
- здійснення контролю за виконанням бюджетів і 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 із 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:

– подання Верховній Раді України передбачених Бюджетним кодексом документів і матеріалів, необхідних для розробки проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період;

– подання Верховній Раді України зауважень та пропозицій до проекту закону України про Державний бюджет України, прийнятого у першому та другому читаннях;

– подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту про розпис доходів і видатків бюджетів на відповідний бюджетний період;

– виконання закону України про Державний бюджет України на відповідний рік;

– підготовка та подання 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. 138, 142, 143 Конституції України, БК України, 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, подання 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 Верховною Радою АРК постанови про бюджет 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 врахуванням 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 і виконання відповідних обласних, районних, міських та інших бюджетів;
- складання та подання звітів про виконання відповідних бюджетів;
- здійснення бюджетних повноважень, делегованих їм відповідними радами;
- внесення пропозицій щодо змін відповідних бюджетів;
- підготовка та подання 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 АРК, 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 і видатків бюджетних установ та їх позабюджетних коштів;
- здійснення інших повноважень, передбачених Бюджетним кодексом України.

Спеціальні повноваження у бюджетній діяльності мають місцеві фінансові органи:

- складання проекту бюджету відповідного рівня;
- підготовка проекту рішення місцевої ради про затвердження місцевого бюджету відповідного рівня та подання 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 подання відповідному виконавчому органу міської ради чи місцевій державній адміністрації письмових звітів про хід і виконання бюджету;
- підготовка і подання до місцевих державних адміністрацій фінансових показників, необхідних для складання проектів бюджетів усіх рівнів;

– здійснення інших повноважень, установлених 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, 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 окремою галуззю права?
4. Чи правильно стверджувати, що бюджетне право – інститут фінансового права?
5. Які принципи становлять 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 становлять 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 Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Харківської державної обласної адміністрації, Дергачівської районної адміністрації та адміністрації м. Дергачі, сільської ради?

32. Які повноваження у 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 і 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 у 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 становить бюджет, постійно зростає (див. табл. 1).

Ці кошти розподіляються між учасниками бюджетного процесу, тобто між виконавчими органами державної влади і місцевих органів самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, для забезпечення їх діяльності щодо виконання своїх функцій.

Таблиця 1

Обсяги доходів та видатків Державного бюджету України¹

Державний бюджет України за	Доходи (тис. грн)	Видатки (тис. грн)
2001 р.	41.990.788,5	41.990.788,5
2002 р.	45.390.509,5	49.573.467,3
2003 р.	50.020.875,9	52.055.801,1
2004 р.	60.702.390,9	64.192.219
2005 р.	106.135.385,4	114.080.879,8
2006 р.	124.945.131	137.081.485,7
2007 р.	147.888.145,7	161.819.000,8
2008 р.	231.931.966,7	253.207.875,1
2009 р.	245.309.356,4	274.156.440,7
2010 р.	254.995.704,1	307.748.182,9
2011 р.	303.875.487,7	342.690.347,5
2012 р.	373.960.236,2	413.605.316
2013 р.	351.164.635,3	419.843.834,9
2014 р.	377.821.587,5	441.587.118,6
2015 р.	475.939.248,7	527.893.651
2016 р.	595.163.135,3	667.815.507,2
2017 р.	731.031.151,7	800.126.255,8

Визначення бюджету встановлюється ст. 2 Бюджетного кодексу України.
Бюджет – це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної

¹ Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 28.12.2007 № 107-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-17> ; Про Державний бюджет України на 2009 рік : закон України від 26.12.2008 № 835-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-17> ; Про Державний бюджет України на 2010 рік : закон України від 27.04.2010 № 2154-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2154-17> ; Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857-17> ; Про Державний бюджет України на 2012 рік : закон України від 22.12.2011 № 4282-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-17> ; Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 06.12.2012 № 5515-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5515-17> ; Про Державний бюджет України на 2014 рік : закон України від 16.01.2014 № 719-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-18> ; Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19> та ін.

влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду¹.

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетний період – це час дії закону про Державний бюджет України та рішень про місцеві бюджети. Бюджетний період для всіх бюджетів, передбачених БК, становить 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 затверджується у вигляді нормативного акта представницької 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 відповідно 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 і 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.

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI.

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 установлюють 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, інших публічних фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення надання 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 першочергових 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 і міст Києва та 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 і сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету і 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 включають 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 єдиний грошовий зміст. Слово бюджет у перекладі з латинської означає «сумка або шкряний 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 – гроші. 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 трагедій¹.

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 і форм надання допомоги малозабезпеченим громадянам, а головне – у забезпеченні стабільності фінансових відносин.

Суверенна Україна повинна мати і 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 Великобританії бюджет та план

¹ Батьр К. И., Филиппова Т. П., Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права / под ред. К. И. Батыра. М., 1995. С. 328.

державних доходів і витрат складаються окремо. Уряд керує бюджетним дефіцитом або профіцитом у власних цілях. Бюджет має три окремо затверджених частини: асигнований, розподілу, стабілізації¹.

Державний бюджет України з 2000 р. 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 як 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, установлюються постатейно джерела доходів загального та спеціального фондів, державний борг і 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 такими:

1. Економічна. Щорічно у законі України «Про Державний бюджет України» і в рішеннях про місцеві бюджети встановлюються економічні 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 р. 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,

¹ Словарь современной экономической теории Макмиллана / общ. ред. Д. У. Пирса; пер. с англ. А. Г. Пивоварова. М., 1997. С. 42.

а розмір мінімальної заробітної плати з 1 січня 2007 р. – 400 гривень на місяць, з 1 липня 2007 р. – 420 гривень та з 1 грудня 2007 р. – 450 гривень.

Відповідно до закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» на 1 січня 2017 р. мінімальна заробітна плата у місячному розмірі сягає 3200 гривень, а в погодинному розмірі з 1 січня становитиме 19.34 гривень. Також Законом встановлено на поточний рік прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня 2017 р. – 1176 гривень, з 1 січня 2017 р. – 1544 гривні, з 1 травня – 1624 гривні, з 1 грудня – 1700 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення:

дітей віком до 6 років: з 1 січня 2017 р. – 1355 гривень, з 1 травня – 1426 гривень, з 1 грудня – 1492 гривні;

дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня 2017 р. – 1689 гривень, з 1 травня – 1777 гривень, з 1 грудня – 1860 гривень;

працездатних осіб: з 1 січня 2017 р. – 1600 гривень, з 1 травня – 1684 гривні, з 1 грудня – 1762 гривні;

осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2017 р. – 1247 гривень, з 1 травня – 1312 гривень, з 1 грудня – 1373 гривні.

Якщо розглядати зазначені показники 2017 р. у порівнянні з показниками 2007 р., 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 гарантій¹.

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 похилого віку. Кошти потрібні для ліквідації наслідків стихійних лих, екологічних та інших катастроф.

3. Політична. Держава повинна захищати свій суверенітет і територіальну цілісність, забезпечувати економічну безпеку, правовий порядок, провадити 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 стану і компетенції.

¹ Про Державний бюджет України на 2007 рік : закон України від 19.12.2006 № 489-V ; Про Державний бюджет України на 2017 рік : закон України від 30.12.2016 № 5515-VI.

5. Аналітична. Ця функція бюджету полягає в аналізі динаміки формування та використання бюджетних коштів із року в рік. Починаючи ще з 1862 р. 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 р. Бюджет царської Росії 1862 р. був детально розглянутий М. П. Огарьовим¹.

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 І ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Бюджетна система України – це сукупність державного бюджету і місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована певними нормами права.

Визначення структури бюджетної системи України встановлюється 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 і 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 2016 р. рівень доходів бюджету на одного мешканця у Тернопільській області становив 108 грн, у Херсонській – 138,7 грн, у Черкаській – 167,2 грн, у Сумській – 167,4 грн, у Полтавській – 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 становить понад 8 разів.

¹ Огарев Н. П. Финансовые споры. Лондон, 1864. 72 с. ; Современная финансовая теория и наш государственный бюджет. Труды императорского экономического общества. 1862. № 10–12.

З інформації Міністерства фінансів можна зробити висновок, що співвідношення доходів і видатків місцевих бюджетів у середньому по Україні становить 0,63 %, тобто на сьогодні в державі склалась абсурдна ситуація, коли жоден із регіонів не в змозі існувати за рахунок лише власної доходної бази¹.

Отже, бюджетна система України сьогодні недостатнім чином відповідає потребам регіонального розвитку. Надмірна централізація фінансових потоків призводить до того, що органи місцевого самоврядування 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 науковців². 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 тотожні³.

Необхідність визначення принципів будь-якого суспільного явища пов'язана зі встановленням основних елементів даного явища, які становлять фундамент його будови. У перекладі з латинського «принцип» (principium) означає основу, начало; у філософському тлумаченні розглядається як основне положення, передумова⁴.

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;

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);

¹ Інформація щодо доходів та видатків місцевих бюджетів станом на 22.09.2016 на сайті Міністерства фінансів України (<https://minfin.gov.ua>).

² Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Указ. соч. Харьков, 2003. 360 с.

³ 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 й використання власних коштів.

⁴ Философский энциклопедический словарь / сост. Е. С. Губский. М., 2000. С. 363.

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 і затверджувати відповідні бюджети;

4) *принцип повноти* – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження до бюджетів і 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* – під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату із використанням визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) *принцип субсидіарності* – розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен бути оснований 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 щодо контрольних відносин у бюджетному процесі.

Таким чином, принципи бюджетної системи України є підставою для створення бюджетно-правових норм, що встановлюються Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами і реалізуються через виконання бюджетного законодавства.

7.3. БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ЇЇ СКЛАД

Для формування складу доходів і 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.

Згідно зі ст. 8 БК *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 і 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 Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11 «Про бюджетну класифікацію» була впроваджена нова структура такої класифікації, яка відповідає сучасним вимогам реформування бюджетних відносин¹.

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).

¹ Про бюджетну класифікацію : наказ М-ва фінансів України від 14.01.2011 № 11 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>.

До *податкових надходжень* належать 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 належать*:

а) доходи від власності та підприємницької діяльності (наприклад, доходи, які держава отримує від продажу державних підприємств);

б) адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;

в) надходження від штрафів та фінансових санкцій;

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, деякі – і на підстатті.

2. Видатки бюджету, які класифікуються за:

– функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (*функціональна* класифікація видатків);

– економічною характеристикою операцій, під час проведення 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 належать 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 «Громадський порядок, безпека та судова влада» містить підрозділи: діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із

злочинністю та охорона державного кордону; протипожежний захист і 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 з основним капіталом, товари і послуги, субсидії, капітальні і поточні трансферти й 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, створення стратегічних і надзвичайних запасів товарів, землі, нематеріальних активів, оплати капітального ремонту або капітальні внутрішні трансферти, тобто неоплатні 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, оплата капітального ремонту, 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 і 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 р. Державний бюджет

Україні 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 планування¹. 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» устанавлюється розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями. Наприклад, видатки, передбачені на виконання завдань Державної цільової соціальної програми «Молодь України» 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 документів, які визначають порядок застосування програмно-цільового методу формування бюджетів як основного чинника².

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 сектора економіки та фінансового сектора, 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 нової Стратегії розвитку системи управління державними фінансами було прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» і запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»³.

3. Класифікація фінансування бюджету, яка здійснюється за такими ознаками:

а) фінансування за типом кредитора – за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань;

¹ Про паспорти бюджетних програм : наказ М-ва фінансів України від 29.12.2002 № 1098 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

² Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>.

³ Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>.

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.

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* охоплює всі операції фінансування, що відбуваються між органами державного управління та резидентами вітчизняної економіки, до яких належать 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 охоплює 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 входить 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 і пасивів усієї економіки в цілому. Для того, щоб тримати в полі зору цей аспект діяльності органів управління, необхідно мати послідовні та узгоджені дані про їх непогашений борг, які б відповідали 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 і зовнішніми зобов'язаннями. Наприклад, заборгованість 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, упровадження 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 рр. діяла Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013–2015 роки, протягом 2014 р. діяла Програма управління державним боргом на 2014 рік, у період з 2012 по 2014 рр. діяла Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2012–2014 роки¹.

Станом на 31 грудня 2016 р. 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.

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 державою до

¹ Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ М-ва фінансів України від 26.08.2014 № 836 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>.

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, законів України та інших нормативно-правових актів.

Бюджетний процес в Україні, відповідно до чинного законодавства, має такі **принципові риси**:

а) *плановість і 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 і затвердження;

в) *самостійність кожного учасника бюджетного процесу*. Згідно з бюджетним призначенням кожен учасник бюджетного процесу – 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;

г) *достовірність, реальність показників бюджетів усіх рівнів.* Завдяки застосуванню бюджетної класифікації доходи і видатки бюджетів установлюються 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 підкреслюється 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 установленим 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 подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України проект заходів грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період. Діяльність всіх учасників бюджетного процесу має встановлені строки, яких необхідно дотримуватися, що важливо для виконання державного та місцевих бюджетів.

У Бюджетному кодексі передбачено статтю, яка регламентує порядок подання та розгляду законопроектів, які впливають на доходну та видаткову частини бюджетів. Так, кожен законопроект, унесений до Верховної Ради України, протягом п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Кабінет Міністрів України у двотижневий строк із дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти і достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної

величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду.

Законо України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим (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 України;
- закону про Державний бюджет України з додатками, а також інформаційно-аналітичних матеріалів щодо основних показників та завдань державного бюджету (в доступній для громадськості формі) у місячний строк із дня опублікування закону про Державний бюджет України шляхом розміщення на своєму офіційному сайті;
- інформації про виконання державного бюджету за підсумками місяця, кварталу та року;
- інформації про показники виконання зведеного бюджету України;
- іншої інформації про виконання Державного бюджету України.

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 і 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 із початку складання проектів бюджетів до затвердження звітів про їх виконання становить повний цикл бюджетного процесу. В Україні такий цикл триває понад два роки.

Бюджетний процес є формою реалізації повноважень учасниками цього процесу, тобто матеріальних та процесуальних норм бюджетного права. Учасники бюджетного процесу отримують власні повноваження під час затвердження 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 кримінального та криміно-процесуального права. На істотні відмінності цих зв'язків вказувала професор Л. К. Воронова та інші науковці. Бюджетні процесуальні і матеріальні норми становлять хоча й окремі правові інститути, але входять до підгалузі фінансового права – бюджетного права. У цивільних і цивільно-процесуальних відносинах існують самостійні різні суб'єкти, у бюджетних – це один і той же суб'єкт¹. До того ж ці суб'єкти мають відповідно до свого правового стану 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 України, а також інші закони, що стосуються бюджетного законодавства, звертається із щорічним і позачерговими посланнями до Верховної Ради України. До бюджетних повноважень

¹ Бандурка О. М., Гетманець О. П. Бюджетне право України : підручник. Харків, 2000. 368 с.

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 також 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 України 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 і 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 та 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 України;

- відстежування, виконання, оцінка та підготовка висновків про виконання закону про Державний бюджет України 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 і 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 позики 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. 22 БК.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

1) за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Національне антикорупційне бюро України, Конституційний Суд України, Верховний Суд, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України, Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

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

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

Головний розпорядник бюджетних коштів:

1) розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проектів);

2) організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

5) розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;

6) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

7) здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

8) здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

9) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

10) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

11) забезпечує доступність інформації про бюджет.

Із 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 бюджетних коштів 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 того ж періоду або в майбутньому. 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 прогнозних 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 передбачено 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 установлених 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 законодавством¹.

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 у двотижневий термін. Усі бюджетні призначення втрачають чинність після

¹ Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка. Київ, 2004. 320 с.

закінчення бюджетного періоду, за винятком тих випадків, коли окремим законом передбачено 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 відповідним 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 (рішення 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 України. 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 прогнозні 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 напрямкам бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України. За результатами обговорення Верховна Рада України може прийняти мотивоване рішення про відхилення проекту, в цьому разі готується новий проект закону.

Друга стадія бюджетного процесу присвячена розгляду та затвердженню Державного бюджету України. Розгляд і затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною регламентом Верховної Ради України.

Протягом трьох днів із 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 поданого проекту закону він розглядається народними депутатами, а також у комітетах, депутатських фракціях та групах. Комітети Верховної Ради України формують свої пропозиції до проекту закону і передають їх до Комітету Верховної Ради з питань бюджету та призначають представників для участі в 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 в першому читанні Кабінет Міністрів у двотижневий термін готує матеріали до другого читання. Друге читання починається з доповіді міністра фінансів щодо доопрацьованого з урахуванням бюджетних висновків проекту закону про державний бюджет.

На наступних засіданнях Верховної Ради 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. До того ж 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.

Статті 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 України можуть бути змінені з урахуванням повторного розгляду проекту закону Кабінетом Міністрів України, Президентом України.

Якщо до початку бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів має право здійснювати витрати державного бюджету лише на цілі, які визначені у законі про державний бюджет на попередній бюджетний період і одночасно передбачені у 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 законом 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 видатками 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 здійснюються 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 із 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 Верховною Радою з 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 надходження та витрати. При цьому обов'язково враховуються доходи та видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень, а також 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» (ст. 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 запитів, визначеною Міністерством фінансів України, а також граничні обсяги видатків (ст. 75 БК).

Головні розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за своєчасність, достовірність і 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.

Із формуванням 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).

Після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України не пізніше ніж у двотижневий термін рішенням Верховної Ради АР Крим затверджується 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-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийняті зобов'язань та проведенні платежів;
- бухгалтерського обліку 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 в 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 розпорядником 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 р. № 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 і 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 з прийняттям рішення відповідних рад та обґрунтуванням 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 врегулював 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 безспірного 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 і термін подачі звітності

встановлює Державна казначейська служба України разом з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Органи стягнення подають 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 і видатків;
- статті доходів і 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 розпорядником 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. *Розподіл 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 України. Цей нормативний документ переслідував декілька цілей, серед яких – сформувати і вдосконалити систему відносин між ланками бюджетної системи в Україні. Ця система спрямована на нову схему зв'язків між державним 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 установлюються відповідними актами про бюджет. Новели БК встановлюють правову схему реалізації бюджетних відносин, єдину 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 урегульованих міжбюджетних відносин.**

Спробу реалізувати нові децентралізовані підходи до бюджетної діяльності було зроблено під час розробки місцевих бюджетів на 2002 рік. Однак негативні явища, які склалися з минулої бюджетної практики, можливо подолати тільки поступово. Тому подальший розвиток міжбюджетних 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 поняття більш-менш збігаються¹. Наприклад, професор О. І. Худяков аналізував цей термін у широкому значенні. Так, під бюджетним регулюванням слід розуміти 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 цей механізм функціонував нормально та безперерійно².

Наведена точка зору на поняття «бюджетне регулювання» склалася ще за часів існування бюджетної системи СРСР, коли бюджетна система України будувалася за принципом підпорядкованості бюджетів від низу до верху, а методи бюджетного регулювання використовувались переважно для задоволення потреб головного бюджету, тобто державного. Запропоновані методи бюджетного регулювання відповідали розподілу повноважень між суб'єктами, до того ж 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 і зборів за нормативами, що встановлюються щорічно радою вищого рівня у своєму акті про бюджет на наступний рік (закон чи рішення про бюджет); 2) дотації; 3) субвенції³.

Бюджетний кодекс України 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. 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 прийнятті рішення.

¹ Химичева Н. И. Правовые особенности советского бюджетного процесса. *Вопросы советского финансового права*. М., 1967. С. 69. (Труды ВЮЗИ; Т. IX).

² Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 227–228.

³ Химичева Н. И. Указ. соч. С. 69.

Сучасна реалізація бюджетних відносин відрізняється від тих систем, що діяли у минулому, певними рисами: по-перше, децентралізацією повноважень суб'єктів бюджетної діяльності, по-друге, чітким розрахунком та визначенням нормативно-правовими актами про бюджет обсягів фінансових ресурсів, що матеріально забезпечують надані повноваження. Саме поняття міжбюджетних відносин відрізняється від бюджетного регулювання тим, що означає відносини 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 і використання бюджетних коштів тільки у державі та підлеглих інших суб'єктів. Навпаки, коло прав кожного суб'єкта має свої межі, а 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;
- впровадження обґрунтованого планування бюджетного процесу. Ще на стадії планування проекту всіх видів бюджету можливо на науковій підставі розподілити бюджетні кошти між різними видами бюджетів, а тільки потім виконувати рішення нормативного акта. Тобто ніякого «договірного» права при розподілі бюджетних коштів і бути не може;
- недопущення бюджетної заборгованості. Уряд встановлює і контролює обсяг доходів і видатків місцевих бюджетів, але їх використання самостійно розраховують місцеві органи влади, за що й відповідають; 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 за умови одночасного рівного надання доходів на такі цілі згідно з принципом соціальної справедливості;
- забезпечення простоти і 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 методу визначення трансфертів. Використання трансфертів – головний чинник нової бюджетної політики. Трансферти розглядаються як цільові кошти, необхідні для виконання спеціалізованих завдань, і як нецільові, необхідні для урівноваження можливостей різних бюджетів.

До рис, що характеризують міжбюджетні відносини, належить також установа 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 розмежовують повноваження з надання споживачам гарантованих бюджетами соціальних послуг.

Надання повноважень органам місцевої влади щодо отримання та використання державних коштів із застосуванням спеціальних методів 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, їх оптимальне використання згідно з місцевим бюджетом, умовами 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. РОЗПОДІЛ 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 України впроваджує в законодавстві новелу стосовно поділу видатків. Загальний принцип поділу такий: держава встановлює, поперше, 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 враховуються 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 і 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 бюджети. 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 із бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Видатки другої групи здійснюються із 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. Із 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 трансфертів або ні** (ст. 87–91 БК). До *першого типу* належать видатки на: державне управління, утримання органів місцевого самоврядування, освіти, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру та ін. До *другого типу* видатків, тобто таких, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать видатки на місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, соціальний

захист і соціальне забезпечення, місцеві програми житлово-комунального господарства і благоустрою населених пунктів та ін.

Таким чином, у Бюджетному кодексі надається чіткий розподіл видатків, що здійснюється, 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 законодавства¹.

Передача прав на виконання будь-яких повноважень встановлюється спільним рішенням відповідних рад і укладанням договору із зазначенням обсягу необхідних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів. Розмір коштів має бути пропорційний частині користувачів зазначеними послугами у повній вартості цих послуг, розрахованій 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 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 влади². Кодексом передбачено як договірне врегулювання цих ситуацій на стадії виконання бюджетів, так і зобов'язання стосовно 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 діяти 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.

¹ Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року : збірник / упоряд. О. А. Нескоромний ; відп. ред. В. А. Граб. Київ, 2001. 231 с.

² Наприклад, між Дергачівською місцевою радою та Дергачівською районною радою (Харківська область) з приводу розрахунків сум надходжень 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 навести і щодо виконання інших міських бюджетів.

Для фінансування видатків, що розраховуються 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 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 установлюється Бюджетним кодексом і закріплена в урядовій постанові про порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів¹. Ця методика показує, як видаткові норми можна застосовувати для визначення розрахункових видаткових потреб місцевих бюджетів.

Завдання застосування нормативів видатків таке: 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:

$$Vpi1 + Vpi2 + Vpi3, \quad (1)$$

де: $Vpi1$ – розрахунковий обсяг видатків на утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби, приймальників-розподільників для неповнолітніх та адресно-довідникових бюро;

$Vpi2$ – розрахунковий обсяг видатків на отримання пожежної охорони;

$Vpi3$ – розрахунковий обсяг видатків на утримання спеціальних монтажно-експлуатаційних находжень,

де $Vpi1$ визначається за формулою:

$$Vpi1 = Vpu1 / Nu + Ni, \quad (2)$$

де: $Vpu1$ – загальний обсяг видатків указаних підрозділів для усіх місцевих бюджетів і дорівнює 26192,9 тис. грн;

Nu – кількість населення України на 1 січня планованого року (2001 рік у прикладі);

Ni – кількість населення адміністративно-територіальної одиниці на 1 січня планованого року (2001 рік).

¹ 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 21.12.2000 № 1932 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-2000-p>.

Аналогічні нормативи використовуються і для розрахунку інших обсягів видатків місцевих бюджетів¹.

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 коштів². 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 *рівноважувальних* (тобто негативних вилучень) або *вирівнювальних* (позитивних впливань) 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 їхніх бюджетів і визначитися відповідною угодою сторін.

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

¹ Там само.

² Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / ред. В. С. Ковальський. Київ, 2003. 414 с. (Бюлетень законодавства та юридичної практики України ; № 10).

проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні. Органи місцевого самоврядування самостійно, на підставі вказаних параметрів формувального методу, оцінки видаткових потреб і доходної спроможності, можуть визначити належний їм трансферт. Критерії розрахунку трансфертів усувають 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 та 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 у 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 для розрахунків дотації 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 враховувати 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;
- прогнозний показник кошика доходів бюджетів (тільки тих, які враховуються для визначення 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 Грничого закону України, – з розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля або торф'яного брикету на побутові потреби на домогосподарство на рік. Граничні показники вартості твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу в 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, як:

- 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);

б) 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.

До того ж 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.

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.

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, в 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, як:

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 прогнозних 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 (проєкту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм (проектів);

2) спрямованості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкцію об'єктів зі ступенем будівельної готовності понад 70 %);

3) фінансової забезпеченості інвестиційних програм (проектів), строк упродовження 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;

6) 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, установлених 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 із 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 вказаних субвенцій 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 і 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 І 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 впорядкованого руху фінансових коштів у бюджетній системі, а також важливий інститут бюджетного права

Норми Бюджетного кодексу України 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:

– 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 багатофункціональністю;

– 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 та 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 під час 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 дають 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 установлених 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 становлять бюджетну систему України та інші нормативно-правові та розпорядчі акти про бюджет, які застосовуються у бюджетному процесі та становлять 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 у бюджетному процесі* – це система заходів, що використовуються уповноваженими органами відносно учасників бюджетної діяльності, які 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 чи 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)¹.

Можна виділити кілька критеріїв щодо класифікації контролю. **В адміністративному праві найчастіше пропонують такі класифікації:**²

а) залежно від суб'єкта, який 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 належності суб'єкта, який 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.

¹ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М., 1986. С. 200.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. С. 526.

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 такі 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) внутрішньогосподарчий; 6) суспільний. Отже, наведені класифікації розрізняються відносно видів контролю, що протистоять державному.

Існують класифікації бюджетного контролю за стадіями бюджетного процесу та інші.

Для 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 і 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 у 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, контрольно-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 і предмет контролю не належать до сфери управління контролюючого органу;

– внутрішній бюджетний контроль, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли підконтрольний суб'єкт і 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 змісту¹, а метод (грец. methodos – буквально шлях до чогось) у найзагальнішому значенні – це засіб досягнення мети². Звернення до філософської сутності наведених визначень пов'язане з подальшим аналізом названих елементів контролю, оскільки в юридичній літературі домінує суттєва розбіжність щодо форм і методів фінансового та бюджетного контролю.

Ревізія, яка раніше вважалася основним методом фінансового контролю, іноді в законодавстві і в науковій літературі розглядається як форма бюджетного контролю. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 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 ревізії стану дотримання вимог бюджетного законодавства місцевими фінансовими органами, органами Казначейства та учасниками бюджетного процесу, що здійснюють управління коштами відповідного місцевого бюджету чи комунальним майном та/або їх використовують.

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.

¹ Філософський енциклопедический словарь / сост. Е. С. Губский. С. 489.

² Там само. С. 266.

Закон 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 належать проведення фінансових ревізій і перевірок; Державна фінансова інспекція здійснює фінансовий контроль шляхом проведення державного фінансового аудиту й інспектування.

Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України можливо визначити *засоби, які використовуються під час проведення фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу і які, по суті, є методами бюджетного контролю*, зокрема такі: **перевірка, аудит, 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 слід розглядати як традиційні при здійсненні бюджетного контролю. Проте, враховуючи наявний досвід, можна стверджувати, що, крім традиційних методів контролю, у 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, методичку, по-своєму формулює права органів фінансового контролю¹. 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 в 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.

Аудит – 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

¹ Івченко О. М. Перевірки органами контролю суб'єктів підприємництва. Досвід захисту. Київ, 2003. 184 с.

України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів¹.

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*.

Відповідно до Бюджетного кодексу України у процесі аналізу щодо бюджетного контролю вирішуються такі завдання: 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 організації, 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 й аналіз розглядаються як спеціальні методи фінансового і бюджетного контролю, як 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 цього 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

¹ Про аудиторську діяльність : закон України від 22.04.1993 № 3125-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 23. Ст. 243.

у разі виявлення недостач, крадіжок, розтрат¹. У розслідуванні бюджетних правопорушень і злочинів для боротьби зі злочинністю можуть ефективно використовуватись збирання, комплектація, вивчення, аналіз фінансової або іншої інформації, тобто фінансове розслідування.

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 і предметів перевірки проводить Рахункова палата. Відповідні запити щодо отримання інформації, яка стосується об'єкта і предмета перевірки на стадії попереднього вивчення, підписує член Рахункової палати, відповідальний за проведення перевірки.

Звітність як метод фінансового контролю використовується у бюджетному процесі на кожній стадії та як завершальний етап після закінчення 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 цього 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.

Що стосується *обстеження, інвентаризації, спостереження, експертизи, дослідження, моніторингу, нагляду, ліцензування, державної реєстрації та ідентифікації*, то на підставі аналізу сутності цих заходів, що міститься в юридичній літературі, можна 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 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

¹ Івченко О. М. Зазнач. твір. С. 33.

коштів. Тільки за умови чітко визначених юридичних прав та обов'язків 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 у 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 Верховної Ради 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 вищезазвані суб'єкти належать 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 належать до суб'єктів бюджетних правовідносин юридичні особи недержавної і некомунальної форм власності, окремі громадяни. Проте до суб'єктів бюджетного контролю вони за певних умов 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 залежно від завдань і функцій виступають контролюючими або підконтрольними суб'єктами.

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 та особи, за діями яких здійснюється бюджетний контроль.

Отже, об'єкт бюджетного контролю відрізняється від суб'єкта бюджетного контролю завданнями та функціями, які покладаються на учасника бюджетного процесу бюджетним законодавством. Якщо учасник бюджетного процесу реалізує контрольні повноваження, він має статус 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 безперестану 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. Залежно від стадій бюджетного процесу, рівнів бюджетів, завдань і 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 їхня поведінка, а відповідність їх дій вимогам законності, раціональності, достовірності, тобто оцінка рівня дотримання бюджетного законодавства, заради чого і живляють контрольних заходів.

Концепція бюджетного контролю містить, крім методологічних засад, організаційну структуру, яка складається з кола контролюючих суб'єктів, визначення їх правового статусу, взаємовідносин та повноважень. Визначення чіткої та цілісної організаційної структури контролюючих 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 Верховної Ради 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. Деяко докладніше встановлюються контрольні функції щодо відповідних бюджетів місцевих фінансових органів у нормах п. 27 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 становлять кошик доходів місцевих бюджетів, не належить до їхньої компетенції. До того ж надати право контролю податкових платежів до бюджетів місцевим фінансовим органам означає створити додатковий тягар над платниками податків. Оскільки податкові платежі становлять 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. 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 з 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. 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 належать до правоохоронних, разом з іншими згідно з п. 1 ст. 2 закону України від 23 грудня 1993 р. «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, з наслідками контролю. Отже, відповідно до функціональних обов'язків органів державної влади у 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.

Контролюючи 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 проєкт, 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 становить **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 недержавних організацій та установ, громадян щодо дотримання 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, що належать 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 у бюджетному процесі становлять 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 становлять декілька груп.**

До першої групи належать: Верховна Рада України, її комітети і комісії, народні депутати, які уповноважені чинним законодавством на здійснення парламентського бюджетного контролю.

До другої групи належить Президент України, який здійснює президентський бюджетний контроль.

Третю групу становить 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 проєктів 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 становлять місцеві органи державної влади. Верховна Рада 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) – за районними у містах бюджетами, а селищні та сільські ради – за власними бюджетами. 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 проєктів рішень про відповідні бюджети та їх виконання.

Таким чином, відповідно до функціональних повноважень у бюджетному процесі утворюється *система органів загального і спеціалізованого бюджетного контролю*. Залежно 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*.

Окрім місця у бюджетному процесі належить Міністерству фінансів України як органу, що здійснює загальну організацію та управління фінансами, виконання Державного бюджету України, координацію діяльності 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 поданням 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 вони, по-перше, 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 залежно від завдань контролю виступають в ролі не тільки контролюючих суб'єктів, а й підконтрольних. Отже, значення незалежного суспільного бюджетного контролю зростає.

Окремі повноваження у сфері бюджетного контролю покладаються на органи Державної аудиторської служби України, які здійснюють незалежний державний фінансовий контроль від імені уряду. До складу органів Державної аудиторської служби України входять Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи: Північний офіс Держаудитслужби; Північно-східний офіс Держаудитслужби; Південний офіс Держаудитслужби; Західний офіс Держаудитслужби; Східний офіс Держаудитслужби. Держаудитслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. До завдань Держаудитслужби у сфері бюджетного контролю належить контроль за:

- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби у бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми тощо;
- відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом, затвердженим в установленому порядку, умовам закупівлі енергосервісу;
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства про державні закупівлі;
- веденням бухгалтерського обліку, а також складенням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету;

– станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності та інші¹.

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 повноваженнях 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 у бюджетному процесі та відшкодування збитків, які внаслідок правопорушень має держава, органи місцевого самоврядування і в кінцевому підсумку населення країни. Отже, контрольна діяльність має результативний зміст тільки за 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, має **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 виявляється 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

¹ Про органи Держаудитслужби // Державна аудиторська служба України : офіц. сайт. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131225>.

відносини характеризуються суб'єктом, тобто учасником бюджетної діяльності, об'єктом (предметом) відносин (грошима) 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 першої групи 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 усупереч 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 рахунку (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 належать: 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 встановленому 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 в бюджетному процесі); порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів; порушення порядку і 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;

- регламентується кримінально-правовими нормами;
- притягнення до відповідальності здійснюється тільки в судовому порядку;
- визначається процесуальними особливостями;
- предметом злочину є кошти у великих (сума коштів у 1000 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або в особливо великих розмірах (сума коштів у 3000 і більше разів перевищує неоподатковуваний 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 можна також розглядати **залежно 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, однак дуже мала кількість прикладів 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, проте інститут бюджетної відповідальності не працює. Існує декілька причин цього, 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 такими ознаками**:

– регулюються нормами фінансового, бюджетного, адміністративно-процесуального, цивільного та кримінального права;

– застосовуються до юридичних та посадових осіб, керівників державних органів;

– використовуються для забезпечення працевдатності та утримання кожної державної організаційної структури, бюджетних споживачів: юридичних та фізичних осіб;

– передбачають застосування фінансових санкцій, заходів адміністративно-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);

– мають 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. *Попереджувальні 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 за порушення бюджетного законодавства або за надзвичайних обставин, пов'язаних з економічною, політичною ситуацією в країні. *Засоби поновлення процесу* пов'язані з необхідністю щорічного прийняття бюджетів, з відновленням бюджетних асигнувань в разі зупинення, покарання або за інших обставин.

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 (пені, штрафів та інших стягнень).

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 їх 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 за нецільове використання бюджетних коштів. 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 можна 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 та матеріальні збитки щодо 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, обчислення 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 («фінансова санкція» ширше від поняття грошових стягнень). По-третє, відрізняється процедурою стягнення.

Адміністративні стягнення згідно з Бюджетним кодексом устанавлюються 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 усупереч 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. 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення у вигляді штрафу від 30 до 70 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При цьому протокол про адміністративне порушення мають право скласти посадові особи органів податкової служби, органів державної контрольно-ревізійної служби, Рахункової палати згідно зі ст. 255 КУпА 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, проте 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 установленому законом порядку.

Кримінальна відповідальність характеризується такими особливостями:

- суб'єктами злочину є посадові особи;
- регулюється нормами кримінально-процесуального права;
- здійснюється тільки в судовому порядку;
- характеризується процесуальними особливостями.

Згідно із 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 вигляді 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 усупереч їхньому цільовому призначенню порушники караються обмеженням волі на строк від 2 до 5 років або позбавленням волі на строк від 2 до 8 років з позбавленням прав обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років. Штраф за ці злочини може становити від 100 до 400 неоподатковуваних 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 із 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 поліпшення бюджетної діяльності прийнято указ Президента України «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері» від 25 грудня 2001 р. Згідно з цим Указом органам державної влади та місцевим органам необхідно працювати над удосконаленням організації контролю за бюджетним процесом шляхом запровадження нових принципів управління фінансовою системою та посилення 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 у бюджетному процесі?
5. Які права мають підконтрольні суб'єкти у бюджетному процесі?
6. Які види бюджетних правопорушень існують?
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 прямий 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 належало конфісковане майно та добровільні дари (літургії). Для забезпечення функцій держави використовувались різного виду трудові, військові або дорожні повинності.

Поступово повинності було замінено 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, складали дуже незначну частину доходів, ставилось навіть питання про скасування податків із заробітної плати.

У сучасній Україні значну частину доходів, які отримують публічні утворення, становлять саме обов'язкові платежі – податки.

Частина національного доходу країни, яка надходить внаслідок його розподілу і перерозподілу у власність та розпорядження держави та органів місцевого самоврядування з метою створення централізованих фондів коштів для задоволення публічного інтересу, утворює **публічні доходи**.

Правову категорію «публічні доходи» становлять державні та місцеві доходи, які формуються відповідно до законодавства за рахунок 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, становить 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 України та Бюджетного кодексу України. 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 та органів місцевого самоврядування для формування бюджетів і 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 утворюють 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 безеквівалентний спосіб мобілізувати фінансові ресурси в 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, **належать**:

- 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 становлять 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, належать до бюджетних доходів та відповідно регламентуються насамперед бюджетним законодавством.

Централізовані позабюджетні фонди створюються на державному рівні відповідно до законів України з метою ефективною 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, 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 банк 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. Однак доходи такі підприємства отримують під час здійснення господарської діяльності. Крім того, державним та місцевим бюджетами 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 та 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, проте 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, щоби він сприяв розвитку виробництва, піднесенню економіки, використанню внутрішніх резервів.

Публічні доходи характеризуються такими 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 становлять 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;
- сплату 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 їхні риси. В основі класифікації можуть лежати різні підстави.

Найбільш принципним 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 централізованих грошових фондів (Державного бюджету України, місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування, кошти, що акумулюються внаслідок залучення державного та муніципального кредиту і т. ін.). Централізовані державні доходи формуються перш за все за рахунок обов'язкових податкових платежів, які становлять 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 і комунальних підприємств, установ та 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 відрхувань, 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 їх 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 і 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 спрявлення** 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 і дарунки у вартісному обчисленні та інші неподаткові надходження.

До неподаткових надходжень також належать доходи, які формуються внаслідок безоплатної 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 і 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 розрізнати:

- поворотні і безповоротні;
- оплатні і безоплатні;
- загальні і цільові.

Як правило, обов'язкові платежі є безповоротні (податки, внески тощо), а доходи за державним кредитом (коли держава є позичальником, а населення придбаває облігації державних чи місцевих позик) – поворотні, оплатні – такі, за які встановлюється плата (позики), та безоплатні (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.

Загальноприйнятим є 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:

- установлення санкцій (штрафів, пені);
- застосування дій обмежувального характеру (заборони використання або відчуження певних активів при застосуванні податкової застави);
- позбавлення можливості використати своє право (непридбання ліцензії позбавляє права займатися якимось видом діяльності), проте 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 у 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 та 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 певну 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 доходи.

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* – доходи 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 становлять 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 і 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 належать:

- 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 установлених 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 деяких податкових або пільг в оподаткуванні або зменшення 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.

Так, 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 і 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) безповоротний;
- 6) безоплатний;
- 7) загальнообов'язковий;
- 8) має вартісний (грошовий) характер;
- 9) базується на принципах загальності, рівності, співмірності, регулярності, рівномірності;
- 10) є платежем, що має публічний характер¹.

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 значущих 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 характеру².

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 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 і зборів.

¹ Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ, 2010. С. 373.

² Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків, 2013. С. 215.

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 і 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 контроль¹.

Поняття «система оподаткування» та «податкова система» 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 порядку їх адміністрування, платників податків і зборів, їх права та обов'язки, компетенція контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства регулюються Податковим кодексом України. Порядок справляння та контроль митних платежів, що належать 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). До того ж 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 р. № 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);

¹ Пришва Н. Ю. Податкове право : навч. посіб. Київ, 2010. С. 33.

- внутрішні податки на товари та послуги (податок на додану вартість, акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів);
- податки на міжнародну торгівлю і 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 розмежовано сфери регулювання бюджетного та податкового законодавства у фінансово-правовій сфері. Бюджетний кодекс України 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 і 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 установленний 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 правовою природою, так і за особливостями правового регулювання джерела їх надходжень. Вони відрізняються за

методами справляння, джерелами та суб'єктами платежів, направленістю зарахування, проте їх об'єднує одна важлива спільна риса – вони не є податковими платежами. Отже, неподаткові публічні доходи мають певні риси:

1. У першу чергу, це особливості правового регулювання неподаткових публічних доходів, які на відміну від податкових платежів, установлених Податковим кодексом України, *регулюються низкою законів та підзаконних актів*, що мають різну галузеву належність.

2. Крім того, відносини щодо справляння неподаткових 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 класифікаційними 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 зараховано 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 8 липня 2010 р., 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 як внески 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 (оренди, приватизації 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 оплатний 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). Безоплатний характер неподаткові доходи мають за умови їх отримання як прибутку від розміщення цінних паперів або благодійних внесків, дарунків 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, установлених 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 установа, адміністрування та акумулювання неподаткових платежів без застосування інструментів та принципів фіскального тиску на підставах, установлених 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 окреслено повноваження органів, що здійснюють контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) при виконанні 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 значущість 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 р. № 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 грошовій 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 і контроль за неподатковим надходженням бюджетів та позабюджетних цільових фондів здійснюють Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України та виконавчі органи державної влади, до компетенції яких належить 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 сектора 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 р. № 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 види публічних доходів існують?
3. Як можна класифікувати публічні доходи?
4. Яке значення мають податкові доходи для формування бюджетів?
5. Які відносини становлять 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 належать 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 безоплатності виплат із публічних фондів. Наприклад, фінансування органів державної та місцевої влади з бюджетів здійснюється на умовах безповоротного та безоплатного 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 законодавством надано 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. п.;
- 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 відповідно з чинним законодавством держави.

Публічні видатки складаються із:

- 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 виділено в окремий інститут публічних видатків, який утворюється фінансово-правовими нормами, що регулюють суспільні відносини щодо витрачання державних та комунальних грошових ресурсів¹. 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, 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 будують відносини з отримувачем бюджетних коштів 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 та 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.

¹ Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Указ. соч. Харьков, 2004. 306 с.

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 надано 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 установлюються у фінансових планах – балансах і кошторисах підприємств, установ та організацій.

Публічні видатки характеризуються такими **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.

Ознаки публічних та місцевих видатків відповідно до Бюджетного кодексу України:

- 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 і функцій держави та органів місцевого самоврядування¹.

Принципи, на яких базується здійснення видатків:

- 1) планування;
- 2) нормативна деталізація видатків;

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI.

- 3) безоплатність;
- 4) безповоротність;
- 5) цільове спрямування;
- 6) економне використання коштів;
- 7) ефективне використання коштів;
- 8) постійний фінансовий контроль.

Єдина система публічних видатків припускає класифікацію їхні 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 безоплатний 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 (оборони країни, управління тощо), регіональних завдань, а також для утримання соціально-культурної сфери, забезпечення соціальних гарантій та зобов'язань держави з дотриманням режиму економії за постійного здійснення 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 і комунальних підприємств, установ та 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 для фінансування видатків. Ця форма застосовується у фінансуванні державних та комунальних підприємств, які мають економічну і фінансову самостійність, отримуючи власні прибутки, а також у фінансуванні державних програм.

При другій формі фінансування з бюджетних джерел проводиться повне покриття всіх видатків суб'єкта фінансування. Ця форма використовується у фінансуванні діяльності державних органів, обороноздатності країни, утримання соціальної сфери, а також державних і комунальних підприємств, установ та 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. Однак 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 безоплатності 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 безоплатності 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 в тому, що кошти плануються, відпускаються і використовуються на чітко визначені нормативними та індивідуально-плановими фінансовими актами цілі і заходи: виплату заробітної плати, поточні видатки, видатки розвитку тощо. Ефективне використання коштів має на меті одержання суспільно необхідного або бажаного результату за мінімальних витрат живої та упередженої 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 втрат 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, кількісних та якісних показників, 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 у 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 можливість використання власних коштів або скорочення власних видатків, потім – можливість отримання банківських кредитів і лише в разі об'єктивної 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 виявляється 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 сприяти економії та раціональному використанню природних, матеріальних і грошових ресурсів держави.

За дефіциту бюджету та інфляції коштів додержання перелічених принципів фінансування є складним завданням, а відступ від них призводить 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 набуває **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 так:**

1) за 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) за 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) за 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 безоплатний 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, проте 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 із бюджету на забезпечення діяльності апарату законодавчої та виконавчої влади, управління, суду і прокуратури, обороноздатності 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, безоплатного 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 і прокуратура.

Основним документом, що визначає витрати бюджетних установ, є кошторис.

Кошторис – це фінансово-плановий акт, який визначає обсяг, цільове спрямування 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, адресу, 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 вираження 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 за кількома статтями 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 затверженого 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 із 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 значущості 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 за однією статтею за рахунок відповідного скорочення витрат за іншими статтями без перебільшення загальної суми квартальних асигнувань за кошторисом. 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 і 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 в 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, між-регіональні, 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 проектів;

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 і 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).

Відповідно до закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» видатки бюджету склали 841.102.834,3 тис. гривень, а доходи – 770.966.617,6 тис. гривень, при цьому граничний обсяг дефіциту Державного бюджету України становить 77.647.000 тис. гривень.

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 2017 рік» встановлено мінімальну заробітну плату на 2017 рік у місячному розмірі з 1 січня на рівні 3200 грн, у погодинному розмірі з 1 січня – 19,34 грн. Також встановлено, що у 2017 році рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги відповідно до закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення становить: для працездатних осіб – 21 %, для дітей – 85 %, для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів – 100 % відповідного прожиткового мінімуму.

За даними Держстату, за 2016 рік інфляція в Україні становила 12,4 %, а за 9 місяців 2017 року – 10,2 %.

З 1 грудня 2017 р. встановлено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі 1700 грн, а також для основних соціальних і

демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 1492 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 1860 грн; працездатних осіб – 1762 грн; осіб, які втратили працездатність – 1373 грн.

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.

Стаття 53 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 належать 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 виділено видатки на «Культуру і засоби масової інформації». В основу поділу цього розділу на параграфи покладено однотипові організації сфери культури, які є об'єктами бюджетного фінансування, а саме:

- 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 й ансамблі та інші заклади мистецтва;
- телебачення та радіомовлення;
- періодичну пресу 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.

У фінансуванні культури головними розпорядниками бюджетних коштів є міністр культури України, міністри та керівники державних комітетів і відомств України, а також АР Крим, у підпорядкуванні 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 безоплатно, 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 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 закладів з охорони 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 визначаються 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 публічного 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 до 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. Витрачення 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 установлюються кошторисами витрат.

У ст. 55 Бюджетного кодексу України встановлено захищені видатки бюджету. Ними визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. До таких належать видатки на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування державного (місцевого) боргу;
- поточні трансферти населенню;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;
- підготовку кадрів вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації;
- забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування;
- фундаментальні дослідження, прикладні науки та науково-технічні розробки;
- роботи та заходи, що здійснюються на виконання Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, та роботи з посилення бар'єрних функцій зони відчуження;
- компенсацію процентів, сплачуваних банкам та/або іншим фінансовим установам за кредитами, отриманими громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла;
- заходи, пов'язані з обороноздатністю держави, що здійснюються за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету;
- здійснення розвідувальної діяльності;
- оплату послуг з охорони державних (комунальних) закладів культури;
- оплату енергосервісу;
- виплати за державними деривативами.

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 належать 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» та інших);

– економічної діяльності (КФКВК 0400), зокрема: сільського господарства, паливно-енергетичного комплексу, транспорту, будівництва, зв'язку 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;
- індексацію грошових доходів працівників бюджетної сфери відповідно до законодавства України;
- запровадження надання адресних пільг і субсидій населенню виключно у 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 слід розуміти 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 в 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. Андрущенко, В. Базилевича, О. Барановського, Т. Вахненко, А. Гальчинського, В. Гейця, 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 податкової теорії в державі, витоку капіталів, дестабілізації 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 поворотності 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 поворотності з метою покриття бюджетного дефіциту і регулювання грошового обігу¹.

Особливості державного кредиту:

- добровільний характер;
- основою державного кредиту є його поворотність і платність: через визначений період часу внесена сума повинна бути повернена з відсотками;
- під час запозичення коштів 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.

Бюджетним кодексом України регламентовано, що доходи держави складаються з податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом і 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 держави².

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

¹ Кучерявенко М. П. Фінансове право : навч. посіб. Харків, 2010. С. 286.

² Рожко О. Економічна природа та значення державного кредиту в економіці України. *Банкієвська справа*. 2005. № 4. С. 81–82.

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 та економічним характером вони істотно відрізняються від постійних доходів, тому що 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 того, засобом для погашення відсотків за користування державною позицією є податкові надходження. Сьогоднішні державні позики – це завтрашні податки. Деякі платники податків є власниками державних цінних паперів. Вони одержують відсотки за цими паперами й одночасно сплачують податки, що частково ідуть на виплати державних позик¹.

З досвіду зарубіжних країн відомо, що запозичені кошти найкраще спрямовувати у виробничу сферу. 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 тощо².

Державний кредит як фінансова категорія виконує три функції:

- розподільчу;
- регулюючу;
- контрольну.

¹ Фінансове право України / за ред. М. П. Кучерявенка. Київ, 2004. С. 286–293.

² Нестеренко М. Грошова і кредитна системи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2004. № 4. С. 219–220.

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.

Регулююча функція державного кредиту полягає в 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 відповідно 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 відсотків¹.

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 коштів загальнодержавного позикового фонду;

¹ Омельчук С. Теоретичні підвалини кредитного фінансування державних потреб. *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 коштів, 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 користування. Саме ця сума виплачується власнику облігації в момент погашення, і на неї нараховуються відсотки. Проте реальна прибутковість облігацій для їх власників може бути вищою або нижчою від установленого номінального відсотка.

Облігації усіх видів розповсюджуються серед підприємств і громадян на добровільних засадах.

Облігації можна класифікувати залежно 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 такі 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.

Залежно від суб'єктного складу облігації можуть бути:

- іменні;
- на пред'явника.

Залежно від обігу облігації класифікуються так:

- 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 набирає чинності після такого затвердження. Первинне розміщення, обслуговування та погашення облігацій зовнішніх державних позик України здійснює Міністерство фінансів України. З цієї 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 такі 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. Кошти, що надходять від продажу облігацій, спрямовуються на поповнення бюджетного фонду, позабюджетних фондів або на обумовлені цілі. Кошти від реалізації казначейських зобов'язань держави спрямовуються тільки на поповнення бюджету держави. Прибуток за облігаціями державних позик може виплачуватись у вигляді відсотків, виграшів або не виплачуватись зовсім. Умовами випуску казначейських зобов'язань передбачена виплата прибутку тільки у вигляді відсотків. Облігації можуть мати вільний обіг та 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;

– виграшні – увесь прибуток власники облігації одержують у формі виграшів у момент погашення облігації. Прибуток виплачується не за всіма облігаціями, а тільки за тими, які потрапили в тиражі виграшів;

– процентно-виграшні;

– 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 виграш припаде 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 коштів. 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 як особливу форму 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 є особливо небезпечним 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 й управління за рахунок бюджетних коштів на умовах строковості, платності і поворотності. Відносини по лінії казначейських позик не є аналогом банківського кредитування, оскільки на відміну від госпрозрахункових банківських структур органи державної влади й 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 мети, 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 поворотності, 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 видатків 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 видатків напередодні виборів для завоювання популярності виборців та збереження влади¹.

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 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 усю сукупність боргових зобов'язань держави на певну дату;

– поточний державний борг – складається із платежів за зобов'язаннями, що позичальник зобов'язаний погасити у звітному періоді.

Залежно від суб'єкта розрізняють:

– державний борг – являє собою загальну суму заборгованості держави;

– муніципальний борг – являє собою загальну суму заборгованості муніципального утворення за непогашеними борговими зобов'язаннями і не виплаченими за ними відсотками.

Конкретний розмір внутрішнього і зовнішнього державного боргу щорічно обнародується в законі про Державний бюджет України на поточний рік.

¹ Вахненко Т. Взаємодія політики державних запозичень і грошово-кредитної політики у забезпеченні розвитку фінансової системи України. *Банківська справа*. 2008. № 2. С. 84–86.

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 виплати доходу за ними у вигляді відсотків та в іншій формі.

Для фінансування витрат з розміщення, рефінансування, виплати доходу за погашеними борговими зобов'язаннями уряду України у складі Державного бюджету України створено фонд обслуговування державного внутрішнього боргу України. У цей фонд зараховується 50 % коштів, отриманих від приватизації майна державних підприємств.

Серед заходів щодо управління та обслуговування боргу найбільш розповсюдженими у світовій практиці є¹:

1. Рефінансування – випуск нових позик з метою покриття раніше випущених боргових зобов'язань. Цей механізм використовується звичайно за 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 конверсії, 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

¹ Кучерявенко М. П. Зазнач. твір. С. 208–211.

кредиторами, тобто з юридичними і фізичними особами, які 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 за раніше випущеними позиками. Щоб розірвати це порочне коло, держава повідомляє про відстрочення погашення позик, яке відрізняється від консолідації тим, що при відстроченні не тільки відсуваються терміни погашення, але й 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. Яка 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. Які 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 та 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 розрізняє такі етапи страхування: 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 страхування¹. Така періодизація була піддана критиці більшістю вчених, оскільки виключала наявність елементів страхування у докапіталістичних формаціях. Зокрема, В. К. Райхер зазначає, що страхування існувало й у феодалному суспільстві, і навіть у рабовласницькому, хоча це страхування було відмінним від страхування буржуазного².

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, А. Я. Чапічадзе виокремлює такі п'ять етапів розвитку страхування: 1) епоха страхових кас; 2) X–XIV ст. – гільдіно-цехове страхування; 3) XIV–XVI ст. – епоха товариств взаємного страхування (некомерційні установи); 4) XVII–XIX ст. – формування страхування як комерційної діяльності; 5) XX ст. – дотепер – сучасна епоха становлення страхування³.

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 спеціального централізованого фонду, який знаходиться у віданні страхової організації і утворений за рахунок грошових внесків страхувальників⁴.

У науковій літературі досі немає одностайності у формулюванні поняття «страхування». Страхування визначається як вид господарської діяльності (К. Г. Воблий), 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. Кінащук). Таким чином, ***страхування слід розглядати як багатогранне, системне явище, а об'єднання в єдине визначення страхування усіх його суттєвих аспектів не виявляється***

¹ Манес А. Основы страхового дела : пер. с нем. / под ред. и с доп. М. И. Ушакова. СПб., 1909. С. 10–15.

² Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / отв. ред. М. М. Агарков. М.; Л., 1947. С. 34.

³ Чапічадзе А. Я. Етапи розвитку страхування. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 19. С. 228–233.

⁴ Прокошин В. А., Косаренко Н. Н. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России : учеб. пособие. М., 2004. С. 7.

можливим. Основний зміст цього 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 з-за різних непередбачуваних несприятливих явищ, а також на надання допомоги громадянам у разі настання певних подій у їх житті¹.

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 розміщує резерви, здійснює превентивні заходи щодо зменшення ризику, в разі необхідності перестраховує частину останнього².

Таким чином, **страхування як економічна категорія** являє собою економічні відносини, які 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 р. 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 захист³.

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),

¹ Шахов В. В. Введение в страхование: экономический аспект. М., 1992. С. 7, 16 ; Фінансове право України : навч. посіб. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. С. 284–285.

² Страхування : підручник / кер. авт. кол. і наук. ред. С. С. Осадець. Київ, 1998. С. 23.

³ Котляревский С. А. Финансовое право СССР. Л., 1925. С. 154.

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»¹.

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 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 платежів².

Аналіз цього 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» містить 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» ширший 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 у разі настання певних подій (страхових випадків) за рахунок грошових фондів, сформованих зі сплачених ними страхових внесків³. Уважаємо, що відносини з приводу страхування мають складний зміст, оскільки охоплюють різні 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, у разі настання певних обумовлених законом подій, – від страховиків до страхувальників. Отже, у процесі руху страхових коштів вони можуть накопичуватися й утворювати окремі грошові фонди у фінансовій системі держави. Проте рух цих коштів,

¹ Про страхування : закон України від 07.1996 № 85/96-ВР.

² Господарський кодекс України : закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.

³ Прокошин В. А., Косаренко Н. Н. Указ. соч. С. 29.

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 здійснювалися 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.

Тепер 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 ринку¹.

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 р.

Діяльність Укрстрахнагляду регламентується Положенням про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю, затвердженим указом Президента України від 12 листопада 1999 р. № 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 України².

Основними завданнями Укрстрахнагляду є:

- розроблення основних напрямів розвитку страхової діяльності і посередницької діяльності у страхуванні та перестрахованні;
- проведення заходів щодо забезпечення розвитку страхової справи та здійснення державного нагляду за страховою діяльністю;
- регулювання в межах своїх повноважень взаємовідносин страховиків зі страховальниками, а також страхових брокерів зі страховальниками і страховиками;
- проведення роботи з удосконалення методів фінансової діяльності страховиків;
- участь у міжнародному співробітництві з питань страхування і посередницької діяльності у страхуванні та перестрахованні³.

¹ Кінашук Л. Історико-правовий аналіз передумов виникнення страхування. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 12. С. 62.

² Про Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю : указ Президента України від 12.11.1999 № 1468/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 46. С. 12.

³ Там само.

Важливе значення має також подальша інтеграція України у світові структури, що визначають міжнародну політику в галузі страхування. Україна лише з 1992 р. 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 р. закладено 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 тощо.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 77-VIII у редакції від 28 грудня 2014 р. 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 втраченою працездатністю, вагітністю та пологами, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, охорони життя та здоров'я¹.

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

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : закон України від 28.12.2014 № 77-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 4.

страхування і розширення асортименту страхових послуг, комплексністю наданого страхового захисту, співробітництвом страховиків¹.

Незважаючи на різноманіття страхових компаній та видів страхових послуг, що ними надаються, переважно 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 держави, 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 й узгодження із законодавчими нормами фінансового та інших галузей права, розробки єдиної моделі їх застосування.

14.2. ПОНЯТТЯ, ВИДИ І ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО СТРАХУВАННЯ

Страхове право містить 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 одні одних. 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 (які практично представляють усе суспільство) в наявності та належному функціонуванні страхових фондів достатніх для страхових виплат розмірів, у швидкому відновленні порушених зв'язків у народному господарстві, використанні коштів страхових резервів як інвестицій у народне господарство². Саме це положення 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 страхування, ліцензування страхової діяльності, забезпечення фінансової стабільності організацій-страховиків,

¹ Чапічадзе А. Я. Знач. твір. С. 233.

² Ковалевская Н. С. Система страхового права и система страхового законодательства. *Страховое право*. 2000. № 3. С. 10–37.

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 належать до сфери фінансової діяльності держави¹.

Подібною 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 системи².

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 вилучень³.

Окремо можна вказати на страхові відносини, які отримали нормативне закріплення у 2002 р. і на цей час регламентуються законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Ці страхові відносини підпадають під відносини у сфері публічного страхування. 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 осіб⁴.

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.

¹ Мамедов А. А. Финансовые правоотношения в сфере страхования. *Юрист*. 2003. № 12. С. 15.

² Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981. С. 6–15.

³ Шевелева Н. А. Финансовое право: новый этап развития. *Правоведение*. 2002. № 5 (244). С. 7.

⁴ Там само.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування є різновидом соціального страхування.

Згідно з Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. № 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 законом¹.

Фонд соціального страхування України виступає страховиком, за кошти якого здійснюються 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.

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 України².

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'язкове³. В. І. Павлов та М. Г. Олієвська зазначають, що соціальне страхування за статусом страховика поділяється на державне та комерційне⁴.

¹ Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 14.01.1998 № 16/98-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр>.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : закон України від 28.12.2014 № 77-VIII.

³ Фільєв В. И. Социальное страхование в России и зарубежных странах : практ. пособие. М., 1997. С. 9–10.

⁴ Павлов В. І., Олієвська М. Г. Реформування соціального страхування в Україні : монографія. Рівне, 2009. С. 17–18.

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 на підставі 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 такі:

- 1) страхування є фінансовими правовідносинами;
- 2) ґрунтується на засадах імперативності як для страховика, так і для страхувальника;
- 3) виникає на підставі 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 становлять 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 із заробітної плати, 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 страхування¹.

¹ Кінашук Л. Види страхування та їх місце в управлінні ризиками. *Підприємництво, 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 страхування¹.

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 страхування².

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;

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;

¹ Аулін В. В., Дігтяр Б. С., Солових Є. К. Страхова справа : навч. посіб. Кн. 3. Страхування на автомобільному транспорті. Кіровоград, 2010. С. 42–49.

² Там само ; Жабинець О. Й., Цюпка І. В., Томаневич Л. М. Страхування : навч. посіб. Львів, 2010. С. 16–19.

- в) медичне страхування;
- г) страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності;
- г) страхування на випадок безробіття.

б. 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**¹. У правовій літературі свого часу висловлювалися різні точки зору на критерії, що лежать в основі розподілу страхування на обов'язкове та добровільне. Одні автори вважають, що таким критерієм є юридична природа страхування, зазначаючи, що страхування обов'язкове полягає в тому, що страхові правовідносини в деяких випадках виникають безпосередньо за велінням закону². 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 та обов'язкового страхування метод здійснення страхування, що полягає в питанні про залежність виникнення страхування від незв'язаної законом волі сторін. На думку В. К. Райхера, питання про те, закон чи договір є джерелом виникнення страхування, має другорядне, а іноді лише формально юридичне значення у порівнянні з методом здійснення страхування³.

Позицію тих авторів, які вважають, що підставою розподілу страхування на добровільне та 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 за велінням закону, даному страхуванню властива виключно форма обов'язкового страхування.

¹ Страхове право України : підруч. для ВНЗ / за ред. П. Д. Біленчука. Київ, 1999. С. 89.

² Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Очерки советского страхового права. М., 1997. С. 348.

³ Райхер В. К. Указ. соч. С. 219.

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 і 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.

14.3. ФУНКЦІЇ ТА 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, 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, контрольна¹.

У цілому можна виокремити три точки зору на функції, що властиві страхуванню². 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. Контрольна ж функція полягає в тому, що здійснення державного страхування безпосередньо пов'язане

¹ Аулін В. В., Дігтяр Б. С., Солових Є. К. Зазнач. твір. С. 21.

² Прокошин В. А., Косаренко Н. Н. Зазнач. твір. С. 18.

з контролем за схоронністю соціалістичної та приватної власності, а також у тому, що страхові організації контролюють дотримання страхувальниками протипожежних, зоотехнічних, ветеринарних, агротехнічних правил, перевіряють умови збереження застрахованого майна, виявляють при цьому факти небайдливого ставлення¹.

Ще одна позиція щодо функції страхування виходить із самостійного значення страхування, якому належать власні специфічні функції. Зокрема, В. К. Райхер вважав основною функцією страхування відшкодування втрат, які сталися внаслідок стихійних лих та нещасних випадків².

Науковець 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 їхнім сім'ям; сприяння подальшому росту виробничих сил країни, розвитку всього народного господарства³.

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»⁴. 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. 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 настання.

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 непрацездатних осіб, які через певні обставини не беруть участі у трудовому процесі, або витрати, зумовлені народженням та похованням;

¹ Мотылев Л. А. Государственное страхование в СССР и проблемы его развития. М., 1972. С. 62–63.

² Райхер В. К. Указ. соч. С. 177.

³ Финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 247–248.

⁴ Страхование дело : учебник / под. ред. Л. И. Рейтмана. М., 1992. С. 17.

2) відновлювальна, яка полягає у відшкодуванні збитку з-за втрати працездатності 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 їхньому 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 ринку¹;

5) соціальна, яка полягає у забезпеченні потрібної структури трудових ресурсів; зменшенні розриву в рівнях матеріального забезпечення працюючих і непрацюючих (безробітних, інвалідів) громадян; сприянні вирівнюванню 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 скореговані 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 такими принципами:**

1) законодавче визначення умов і порядку здійснення соціального страхування;

¹ Пацурія Н. Б. Концептуальні засади страхування: функції та принципи (правовий аналіз). *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 12 (62). С. 92.

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 послуги¹.

Світова практика страхової діяльності виробила *чотири базисні 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 норму, завдяки якій зазначений принцип реалізується у вітчизняному законодавстві. Так, ст. 21 Закону передбачає, що при укладенні договору страхування страховальник 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 страховальника, майновим інтересам якого було завдано збитків, саме в такому майновому стані, в якому він перебував до настання страхового випадку².

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

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: закон України від 28.12.2014 № 77-VIII.

² Пацурія Н. Б. Зазнач. твір. С. 95–96.

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»¹.

Однак наявність абстрактного ризику сама по собі ще не приводить до використання накопичених коштів. Механізм соціального захисту включається в разі **страхового випадку** – події, з настанням якої виникає право застрахованої особи на отримання матеріального забезпечення або соціальних послуг, передбачених законами України за окремими видами загальнообов'язкового державного страхування². *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.

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 за обов'язковим страхуванням, забезпечення демократичності в управлінні; обов'язковість фінансової участі застрахованих осіб і роботодавців, в окремих випадках – залучення державних субсидій; зацікавленість широкого кола осіб у 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 гарантій³.

Медичне страхування як вид публічного страхування ґрунтується на чотирьох основних принципах: охоплення всього населення; повний захист, який

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : закон України від 28.12.2014 № 77-VIII.

² Там само.

³ Європейський досвід страхової діяльності і вдосконалення її кадрового забезпечення : матеріали міжнар. конф., 17–18 жовт. 1996 р. / Київ. держ. екон. ун-т. Київ, 1996. С. 17.

передбачає гарантії незалежно від ризику; єдина система, що вимагає централізованого національного управління; узгодженість вигод, за яких пропозиція відповідає потребам¹.

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 передбачено обов'язкове оприлюднення будь-яких нормативно-правових актів, що регулюють права, свободи та обов'язки людини та громадянина;

3) принцип пріоритету публічних інтересів у правовому регулюванні відносин у сфері публічного страхування;

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 відповідно до державних місцевим програм, а також інших форм фінансового планування, до яких належить 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 вирізняють такі принципи:**

1) виникнення на підставі закону. Відповідно до цього принципу публічне страхування встановлюється законом, відповідно до якого страховик зобов'язаний застрахувати зазначені в законі об'єкти, а страхувальники – вносити належні страхові платежі;

2) принцип обов'язковості, який полягає в тому, що публічне страхування виникає внаслідок 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

¹ Мотылев Л. А. Указ. соч. С. 108.

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 страхувальником;

4) принцип нормування страхових сум у сфері публічного страхування, який полягає у тому, що в законі встановлюється розмір страхових сум, які підлягають виплаті в разі настання страхового випадку. Наприклад, 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 страхувальниками за соціальним забезпеченням, тобто адресність.

Підсумовуючи, можна зазначити, що публічному страхуванню як ланці фінансової системи притаманні майже всі загальногалузеві принципи фінансового права (принципи законності, гласності, пріоритетності публічних інтересів над приватними, соціальної спрямованості, плановості). Проте його вирізняють і спеціальні принципи, такі як: виникнення на підставі 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

Конституція України закріпила право громадян на соціальний захист і створила конституційну основу для нового розуміння поняття «соціальний захист», визначення змісту права громадян на соціальний захист та побудови нової організаційно-правової системи соціального захисту в Україні. Відповідно до ст. 46 Основного Закону держави 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.

Страхування – 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 економіки¹. Соціальне страхування не лише захищає працюючих, а й служить механізмом суспільних інвестицій, доходи від яких повертаються у вигляді поліпшення 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 громадянина². 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 р.³. 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.

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».

¹ Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. Київ, 2005. С. 205.

² Сільченко С. О. Соціальне страхування: реалії та перспективи правового регулювання. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 102. С. 78.

³ Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 14.01.1998 № 16/98-ВР.

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.

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.

Страхувальниками 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. Страхувальники 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 страхувальників. 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 медичного страхування.

На страхові фонди покладено обов'язок щодо надання застрахованим особам матеріального забезпечення і соціальних послуг у разі настання страхових випадків. Вони є фінансовою системою загальнообов'язкового державного соціального страхування. Їх кошти не зараховуються до державного чи місцевого бюджетів. 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 певними складовими. Згідно зі ст. 14 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування страхові фонди є некомерційними самоврядними організаціями.

Чинне законодавство не містить прямого визначення цього терміна. 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 капіталомістким, 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

Принципово новим для нашої держави напрямом розвитку пенсійного забезпечення є поєднання державного і приватного (недержавного) пенсійного забезпечення. Важливу частину реформи загальнодержавної пенсійної системи становить приватне, або недержавне, пенсійне забезпечення, яке функціонує у багатьох країнах світу. Реформування пенсійної системи викликано, крім соціальних та економічних, певними правовими факторами. Майновий обіг поступово переходить до приватноправових відносин із їх диспозитивністю, свободою договору, юридичною рівністю та самостійною майновою відповідальністю суб'єктів таких відносин.

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», «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» і «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» 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. Однак наповнюються новим змістом і трансформуються цивільно-правові інститути. Особливо чітко це можна

спостерігати на прикладі правового статусу і відносин між суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення.

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 і організацій, а також за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Зміст та обсяг прав громадян на соціальне забезпечення полягає в їх матеріальному забезпеченні шляхом надання пенсії. Законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», «Про недержавне пенсійне забезпечення».

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 й 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 персоналізованого 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. Персоналізація у сфері пенсійного страхування – це облік і зберігання в установах Пенсійного фонду інформації про страховий стаж, заробіток і пенсійні внески працівників. Персоналізація 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 персоналізованого обліку відомостей дає можливість вдосконалити умови призначення пенсії та порядок обчислення її розміру¹.

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 персоналізованого 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 рахунках².

Відповідно до закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» **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

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільної сплати єдиного внеску : закон України від 04.04.2013 № 184-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/184-18>.

² Боніславський А. В. Персоналізація: технічна готовність. *Вісник Пенсійного фонду України*. 2003. № 12 (18). С. 21–23.

раніше, та/або підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню згідно із цим Законом і за яку сплачено страхові внески.

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 р. пенсійний страховий стаж обчислюється територіальним органом Пенсійного фонду за даними системи персоналізованого обліку. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 травня 1998 р. № 794 «Про затвердження Положення про організацію персоналізованого обліку відомостей у системі загальнообов'язкового пенсійного страхування» 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 громадянському матеріального забезпечення у вигляді пенсії. Пенсійна система України в сучасному вигляді започаткована в січні 2004 р. і містить 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 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 сьогодишніх 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 за досягнення ним пенсійного віку. Відповідно до ст. 1 закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» **основними суб'єктами солідарної системи пенсійного страхування є:**

– *застраховані особи* (в окремих випадках члени їхніх сімей) – це особи, які 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 Накопичувальному 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». До них належать:

1) роботодавці:

– 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, зазначеним у відомостях 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, зазначених у відомостях 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 з тимчасової непрацездатності, допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами, допомогу або компенсацію відповідно до законодавства;

– інвестор (оператор) за угодою про розподіл продукції (в 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, зазначеним 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, в 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 другого 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 України, 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 України);

– 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 з тимчасової непрацездатності, перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами і отримують допомогу у зв'язку з тим;

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 їхніх сімей на отримання страхових виплат за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Мінімальний страховий внесок – це сума єдиного внеску, що визначається розрахунково як добуток мінімального розміру заробітної плати на розмір внеску, встановлений законом на місяць, за який нараховується заробітна плата (дохід), та підлягає сплаті щомісяця.

Відповідно до норм чинного законодавства кожен роботодавець незалежно від форми господарювання сплачує *єдиний соціальний внесок (ЄСВ)* за найманого працівника від нарахованої суми заробітної плати.

Єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування сплачується шляхом перерахування платником безготівкових коштів з його банківського рахунку. Платники, які не мають банківського рахунку, сплачують внесок шляхом готівкових розрахунків через банки чи відділення зв'язку.

Згідно з ч. 10 ст. 9 закону «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» днем сплати ЄСВ вважається:

1) у разі перерахування сум ЄСВ з рахунку платника на відповідні рахунки органу ДФС – день списання банком або центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, суми платежу з рахунку платника незалежно від часу її зарахування на рахунок органу ДФС;

2) у разі сплати ЄСВ готівкою – день прийняття до виконання банком або іншою установою – членом платіжної системи документа на переказ готівки разом із сумою коштів у готівковій формі;

3) у разі сплати ЄСВ в іноземній валюті – день надходження коштів на відповідні рахунки органів ДФС, відкриті в центральному органі виконавчої влади,

що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

У 2016 р. встановлено єдину ставку нарахування ЄСВ в розмірі 22 % до усіх видів доходів, на які раніше нараховувався ЄСВ. Виняток становлять тільки спеціальні ставки нарахування ЄСВ для інвалідів (8,41 %, 5,3 % і 5,5 %), які залишилися без змін.

Скасовано утримання ЄСВ з доходів і визначення класу професійного ризику для роботодавців та відповідні перевірки з боку Фонду соцстрахування щодо правильності такого визначення.

Максимальна величина місячного доходу, на який нараховується ЄСВ, становить 25 прожиткових мінімумів. Відповідно до положень закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» визначено:

– прожитковий мінімум для працездатних осіб на 2017 рік:

з 1 січня 2017 р. – 1600 грн;

з 1 травня 2017 р. – 1684 грн;

з 1 грудня 2017 р. – 1762 грн.

При цьому, якщо база нарахування ЄСВ не перевищує розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на місяць, за який отримано дохід, сума ЄСВ, як і раніше, обчислюється як добуток розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на місяць, за який отримано дохід (прибуток), та ставки ЄСВ (22 %).

Якщо підприємець – платник єдиного податку є інвалідом або пенсіонером за віком та отримує відповідну пенсію або соціальну допомогу, він звільняється від обов'язку сплати ЄСВ згідно з ч. 4 ст. 4 закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Єдиний внесок для фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, нараховується на суми, що визначаються такими платниками самостійно для себе, але не більше максимальної величини бази нарахування єдиного внеску, встановленої законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». При цьому сума єдиного внеску не може бути меншою за розмір мінімального страхового внеску.

Водночас, згідно із внесеними змінами, з 1 січня 2017 р. фізичні особи – підприємці, які обрали спрощену систему оподаткування та віднесені до першої групи платників єдиного податку, мають право сплачувати єдиний внесок у сумі не менше за 0,5 мінімального страхового внеску із зарахуванням відповідних періодів здійснення підприємницької діяльності до страхового стажу, який обчислюється відповідно до статті 24 закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пропорційно сплаченому єдиному внеску.

Базою нарахування єдиного внеску для платників, зазначених у пунктах 4 (крім фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування) та 5 ч. 1 ст. 4 закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», є сума доходу (прибутку), отриманого від їх діяльності, що підлягає обкладенню податком на доходи фізичних осіб.

При цьому сума єдиного внеску не може бути меншою за розмір мінімального страхового внеску на місяць. Із 2017 р., якщо такими платниками не отримано дохід (прибуток) у звітному році або окремому місяці звітного року, такі платники зобов'язані визначити базу нарахування, але не більше максимальної величини бази нарахування єдиного внеску. При цьому сума єдиного внеску не може бути меншою за розмір мінімального страхового внеску.

Норми чинного законодавства регламентують право особи на пенсійне забезпечення, а страховий стаж є тим важливим чинником, що дає можливість реалізувати це право.

У солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюються такі виплати: 1) пенсії за віком; 2) пенсії за інвалідністю 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:

$$K_c = C_m * V_c / 100 * 12, \quad (3)$$

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.

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 системі¹.

Для обчислення пенсії враховується заробітна плата за весь період страхового стажу починаючи з 1 липня 2000 р. Для 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 за мінімальний страховий внесок. 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 Грушко В. І., Грушко Н. В., Бевзенко Ю. В. Пенсійна система України: навч. посіб. / за ред. В. І. Грушка. Київ, 2006. 336 с.

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;

– у разі смерті застрахованої особи.

Припинення участі в системі пенсійного страхування настає в таких випадках:

– 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 ній з набуттям 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 виплат¹. *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 недержавним компаніям функцій адміністративного управління та управління пенсійними активами;

4) запобігання політичному тиску у сфері пенсійного забезпечення. Наприклад, останнім часом виявляється 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 в тому, що частина обов'язкових внесків до пенсійної системи (загальний рівень пенсійних відрахувань залишиться незмінним) накопичуватиметься в єдиному Накопичувальному фонді і обліковуватиметься на індивідуальних накопичувальних 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.

¹ Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Право соціального забезпечення в Україні : підручник. Харків, 2009. 434 с.

Накопичувальна пенсійна система передбачає участь застрахованих осіб у формуванні коштів, з яких вони за досягнення 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, страховальник 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 (далі – НПФ) – це самостійний суб'єкт пенсійного страхування, що в 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 накопичувальній системі пенсійного страхування видається Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України безстроково. Такий фонд повинен відповідати певним 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 та одноразових виплат.

Накопичувальне пенсійне забезпечення ґрунтується на принципах добровільної та індивідуальної участі. Кожен, хто бере участь в індивідуальній пенсійній програмі будь-якого виду і 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 такої особи за кордон на постійне місце проживання. Якщо застрахована особа визнана інвалідом I–II групи і набуває право на пенсію за інвалідністю, 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 загальнообов'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 персоналізованого 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 з видів довічних пенсій, який вказує в договорі страхування довічної пенсії. У договорі обов'язково зазначається рівень інвестиційного доходу, який застосовується для обчислення 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 в разі 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 видатків 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 недержавного 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. Уважається, що цих засобів має вистачити до кінця життя застрахованого.

З усього розмаїття страхового забезпечення, що здійснюється пенсійними фондами, виділяють три головні 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 р. 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».

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 України «Про недержавне пенсійне забезпечення».

Недержавне пенсійне забезпечення базується на таких основних принципах, як: законодавче визначення умов НПЗ; добровільність участі в НПЗ фізичних осіб, роботодавців, а також юридичних осіб, що створюють недержавні пенсійні фонди; економічна заінтересованість всіх учасників НПЗ; рівноправність всіх учасників пенсійного фонду, які беруть участь в одній пенсійній схемі; розмежування та відокремлення активів пенсійного фонду від активів його засновників і роботодавців – платників пенсійного фонду, адміністратора, компанії 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 України «Про недержавне пенсійне забезпечення»; 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-правовими 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 довичної 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, в 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 України «Про недержавне пенсійне забезпечення» 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 України «Про недержавне пенсійне забезпечення» та статутом.

У разі створення пенсійного фонду кількома засновниками один із засновників має право вийти з їх складу в порядку, передбаченому статутом пенсійного фонду, попередивши 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 із 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.

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 в разі досягнення таким учасником пенсійного віку, визначеного законом. Разом із письмовою заявою учасник фонду зобов'язаний подати 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 рахунку. 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 в 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 рахунку 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. Те ж саме стосується внесків за страхуванням ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду.

Пенсійний контракт – це угода між вкладником та адміністратором пенсійного фонду, в якій викладено всі суттєві умови цивільстичного 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 передбачено 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 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: 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 контракту¹.

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 послуг України та отримання відповідного свідоцтва. Ліквідація фонду може проводитися за рішенням засновників або їх правонаступників. Рішення про ліквідацію погоджується з Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України. Рішення про ліквідацію корпоративного пенсійного фонду набирає чинності за умови внесення змін до колективного договору, якщо його створення було передбачено цим документом. Недержавний пенсійний фонд підлягає ліквідації, якщо припинено сплату внесків

¹ Богославець С. В. Пенсійний контракт як підстава виникнення правовідносин з недержавного пенсійного забезпечення // 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, 2009. С. 256–258.

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 головні 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 України «Про недержавне пенсійне забезпечення» **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. З досягненням 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 устанавлюється індивідуально, залежно 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 відповідно до терміну 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.

Нова пенсійна система, особливо її накопичувальна частина, спрямована на виховання економічної самостійності та відповідальності громадян за стан особистого матеріального добробуту після виходу на пенсію. Це повинно змусити громадян уже сьогодні замислитися над тим, що вони отримають по завершенні своєї трудової діяльності, підвищити їх зацікавленість у контролі за належною сплатою роботодавцями страхових коштів до пенсійного фонду.

Отже, національна пенсійна система і надалі продовжує перебувати під монополюючим 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 форми публічного страхування існують?
8. У чому полягає зміст ощадної 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 види недержавних пенсійних фондів існують?
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 р. зі становленням незалежної держави в Україні розпочався процес створення та розвитку власної банківської системи. Прийнятий 20 березня 1991 р. закон України «Про банки і банківську діяльність» 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 та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до чинного законодавства.

Відповідно до Конституції України, закону України «Про Національний банк України» та інших нормативно-правових актів **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.

Національний банк України виконує такі функції:

– відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику;

– монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг;

– виступає кредитором останньої інстанції для банків та організує систему рефінансування;

- встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна;
- організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу;
- регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками;
- визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створює та забезпечує безперервне, надійне та ефективне функціонування, розвиток створених ним платіжних та облікових систем, контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;
- здійснює банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі;
- 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;
- веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем;
- здійснює попередню кваліфікацію осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, та складає перелік таких осіб;
- представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;
- 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 Національного банку України на здійснення валютних операцій;
- забезпечує накопичення і зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами;
- аналізує та прогнозує динаміку макроекономічних, грошово-кредитних, валютних та фінансових показників, у тому числі складає платіжний баланс;
- організує інкасацію та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видає ліцензії на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей;
- реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі Національного банку;
- бере участь у підготовці кадрів для банківської системи України;
- визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи Національного банку;
- вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України;

- здійснює методологічне забезпечення з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю;
- здійснює відповідно до компетенції повноваження у сфері депозитарного обліку;
- 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;
- здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом;
- 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;
- створює Засвідчувальний центр для забезпечення реєстрації, засвідчення чинності відкритих ключів та акредитації центрів сертифікації ключів, визначає порядок застосування електронного підпису, в тому числі електронного цифрового підпису в банківській системі України та суб'єктами переказу коштів;
- видає ліцензії небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків та відкликає їх відповідно до законодавства;
- веде реєстр платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури;
- здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків;
- здійснює державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за небанківськими фінансовими установами-резидентами, які є платіжними організаціями та/або членами/учасниками платіжних систем у частині надання ними фінансової послуги щодо переказу коштів на підставі відповідних ліцензій, зокрема Національного банку України (крім операторів поштового зв'язку в частині здійснення ними переказу коштів);
- здійснює аналіз стану фінансової системи щодо фінансової стабільності.

Отже, Національний банк України з використанням належних йому владних повноважень регулює діяльність банків, організовує і здійснює міжбанківські розрахунки, має монополієне 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) реєстрації банків і ліцензування їх діяльності;
- 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;
- 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;
- 4) нагляду 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 й експорту капіталу (ст. 66 закону України «Про банки і 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 й нормативними актами НБУ.

Відповідно до 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 та органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб. НБУ видає розпорядчі акти з питань організаційно-розпорядчого характеру або індивідуальної дії, які не є нормативно-правовими актами. Розпорядчі акти оприлюднюються та набирають чинності в порядку, встановленому Національним банком.

Нормативно-правові акти Національного банку видаються у формі постанов Правління Національного банку, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Правління Національного банку. Вони не можуть суперечити законам України та іншим законодавчим актам України і не мають зворотної сили, крім випадків, коли вони згідно із законом пом'якшують або скасовують відповідальність.

Нормативно-правові акти Національного банку (крім нормативно-правових актів, які містять інформацію з обмеженим доступом), які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Нормативно-правові акти Національного банку (крім нормативно-правових актів, які містять інформацію з обмеженим доступом) набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо більш пізній строк набрання чинності не передбачений у такому акті. Офіційним опублікуванням нормативно-правового акта Національного банку вважається перше опублікування його повного тексту в одному з періодичних друкованих видань – «Офіційному віснику України», газетах «Урядовий кур'єр», «Голос України» або перше розміщення на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку України.

Нормативно-правові акти Національного банку, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню та доводяться до відома юридичних та фізичних осіб, на яких поширюється їх дія, у порядку, встановленому Національним банком.

Нормативно-правові акти Національного банку, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності у порядку, встановленому цими актами.

Акти Національного банку можуть бути оскаржені відповідно до законодавства України.

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 прийняло постанову «Про внесення змін до Положення про ведення касових операцій у національній валюті України», зареєстровану в Міністерстві юстиції України 9 березня 2011 р. за № 279/19017, а Департамент готівково-грошового обігу НБУ видав лист № 11-115/4668-13627 від 18 грудня 2006 р. «Щодо роз'яснення окремих норм Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні».

Інші банки України, державні та приватні, мають право проводити банківські операції тільки після одержання ліцензії НБУ, яка може бути відкликана, якщо:

1) виявлено, що документи, подані для отримання банківської ліцензії, містять недостовірну інформацію;

2) банк не виконав жодної банківської операції протягом року з дня отримання банківської ліцензії;

3) встановлено систематичне порушення банком законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (ст. 77 закону України «Про банки і банківську діяльність»).

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 група юридичних осіб:

які мають спільного контролера, що складається з материнського банку, його однієї чи кількох українських та/або іноземних дочірніх та/або асоційованих компаній, які є фінансовими установами або для яких надання фінансових послуг є переважним видом діяльності, або

що складається з материнського банку, який є контролером, його однієї чи кількох українських та/або іноземних дочірніх та/або асоційованих компаній, які є фінансовими установами або для яких надання фінансових послуг є переважним видом діяльності, або

які мають спільного контролера, що складається з двох або більше українських фінансових установ та/або компаній, для яких надання фінансових послуг є переважним видом діяльності, їх українських та/або іноземних дочірніх та/або асоційованих компаній, які є фінансовими установами або для яких надання фінансових послуг є переважним видом діяльності, в якій банківська діяльність є переважною, або

що складається з небанківської фінансової установи або компанії, для якої надання фінансових послуг є переважним видом діяльності, яка є контролером, її однієї або декількох українських та/або іноземних дочірніх та/або асоційованих компаній, які є фінансовими установами або для яких надання фінансових послуг є переважним видом діяльності, в якій банківська діяльність є переважною.

Банківська холдингова компанія та компанія з надання допоміжних послуг, яка має спільного контролера з учасниками банківської групи, належить до складу цієї банківської групи.

Компанія вважається такою, для якої надання фінансових послуг є переважним видом діяльності, якщо частка доходу від реалізації фінансових послуг за результатами попереднього звітного року становить 50 і більше відсотків загальної обсягу чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг).

Переважна діяльність у групі є банківською, якщо сукупне середньоарифметичне значення активів банків (банку) – учасників (учасника) банківської групи за останні чотири звітні квартали становить 50 і більше відсотків сукупного розміру середньоарифметичних значень активів усіх фінансових установ, що належать до цієї групи, за зазначений період. Розрахунок переважної діяльності банківської групи здійснюється щороку станом на 1 січня.

Після того, як групу було визначено банківською на підставі переважної діяльності та частка сукупних активів банків (банку) в сукупному розмірі активів

установ, що належать до цієї групи, зменшилася і становить від 40 до 50 відсотків, група продовжує вважатися банківською протягом трьох років з моменту такого зменшення (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 дозволена 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 щодо поведінки другої сторони. 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 кредиту, 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 помилкових думках деяких авторів, які визнають їх змішаний (приватно- та публічно-правовий) характер. Проблематика цього питання полягає в 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 за рахунками 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 фіскальна служба, 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 положення та конкретної відповіді на зауваження опонентів можна навести приклад з організаційно-правової форми банків. Відповідно до ст. 6 закону України «Про банки і 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 присвячено чимало наукових праць¹. В основу останніх покладено 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 методу правового регулювання відносин у банківській сфері може докорінно змінити існуючі нині наукові догми.

¹ Банківське право України : навч. посіб. / А. М. Жуков, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк та ін.; за заг. ред. А. О. Селіванова. Київ, 2000. С. 20–27 ; Костюченко О. А. Банківське право України : підручник. 3-тє вид. Київ, 2003. 928 с. ; Гетманцев Д. О., Шукліна Н. Г. Банківське право України : навч. посіб. Київ, 2007. 344 с.

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.

Важливе місце у з'ясуванні особливостей прояву банківського права відіграють предмет і 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 децю 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 установлює 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 ставлять 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 і банківську діяльність»).

Банківські операції відображають банківську діяльність і за суттю 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 і 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 насамперед 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 містять 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, а 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 і використання коштів з метою забезпечення виконання завдань держави та 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 велике значення для банківського права мають 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. 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 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, у другу – з порядком ведення комерційними банками власної господарської діяльності та їх взаємодією з НБУ. Численні й 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, принципові 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 у трьох аспектах: як комплексну галузь права, яка формується у самостійну комплексну галузь права; як окрему навчальну дисципліну, яка вивчається в юридичних і економічних закладах освіти; 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 частина його прибутку до розподілу, а за необхідності – Державний бюджет України. Національний банк функціонує як економічний самостійний орган, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису адміністративних витрат, а у визначених цим законом випадках – також за рахунок Державного бюджету України. Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і закріплено за ним на праві господарського відання. НБУ не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади, а органи державної влади не відповідають за зобов'язаннями 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 монопольне право на випуск грошей в обіг, проводить єдину державну політику у 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 звітним 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 Президентові 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 банківською системою України, якому держава делегує необхідні для цього владні повноваження. Він належить до юридичних осіб публічного права, а його правовий статус має

подвійну правову природу; йому надано 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 становища 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 р. закону України «Про Національний банк України» визнав концептуальні напрямки європейського законодавства щодо самостійного статусу центрального банку серед інших органів держави, до яких належать:

– 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 звільнено парламентом або Президентом із 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», інші закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України (наприклад, Декрет «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»), положення та інструкції НБУ (наприклад, «Про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземній валюті»), статuti банків.

Банки є юридичними особами та 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. Отож банки в Україні можуть функціонувати як універсальні або як спеціалізовані. Банк самостійно визначає напрямки 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 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, на його діяльність поширюються норми закону України «Про акціонерні товариства» 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 з 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.

До того ж 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 меншою 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.

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 із пов'язаними з банком особами, не поширюються на операції кооперативного банку.

Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію розвитку системи кредитної кооперації. 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 звернуто увагу на те, що хоча законодавством і передбачено 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 в 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. Для цього на законодавчому рівні необхідно: визначити, що засновниками кооперативних

банків, які утворюються за участі кредитних спілок та об'єднаних кредитних спілок, можуть бути тільки кредитні спілки; установити можливість заснування кредитними спілками 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/чи 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 умов¹.

Всесвітня рада кредитних спілок (WOCUU) на початок листопада 2012 р. об'єднувала 51 тис. кредитних спілок, які мали 196 млн членів кредитних спілок у 100 країнах. Сумарні активи спілок становили 1 трлн 563 млрд доларів². Міжнародний день кредитних спілок відзначається щорічно з 1948 р. 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 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

¹ Гончаренко В. В. Кредитні спілки як фінансові кооперативи: міжнародний досвід та українська практика. Київ, 1997. С. 18.

² Дані з офіційного сайту World Council of Credit (<http://www.wocuu.org>).

товариства, зокрема акціонерні товариства. Тому аналізована норма є дещо дискримінаційною¹.

Учасниками банку можуть бути юридичні і фізичні особи, резиденти й 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 на обслуговування державного боргу, заборгованості у різниці в цінах, надання пільгових державних кредитів здійснюються за рахунок держави.

Банки зобов'язані формувати резервний фонд на покриття непередбачених збитків за всіма статтями активів та позабалансовими зобов'язаннями. Розмір відрахувань до резервного фонду має бути не меншим 5 % від прибутку банку до досягнення ними 25 % розміру регулятивного 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 чи 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 в разі перевірки на місці – можливість вільного доступу в робочий час у всі приміщення банку. Керівництво банку

¹ Зубатенко О. Правове стимулювання розвитку кооперації в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2009. № 6 (162). С. 33–34.

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 повноваженою 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 належать:

- 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) установлення 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, в тому числі операцій із пов'язаними з банком особами;
- 8) заборона надавати бланкові кредити;
- 9) накладення штрафів на:

банк відповідно до положень, затверджених Правлінням Національного банку України, але в розмірі не більш як один відсоток суми зареєстрованого статутного капіталу;

банк за невиконання вимог куратора банку в розмірі від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

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 із вимогами законодавства у розмірі від п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

особу, яка набула або збільшила істотну участь у банку з порушенням вимог ст. 34 закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо порядку набуття або збільшення істотної участі у банку, в розмірі до 10 відсотків:

номінальної вартості придбаних акцій (паїв) банку, якщо особа набула або збільшила пряму істотну участь у банку;

номінальної вартості акцій (паїв), які належать акціонеру (учаснику) банку, через якого особа набула або збільшила істотну участь у банку, якщо особа набула або збільшила опосередковану істотну участь у банку.

Штраф за порушення порядку набуття або збільшення істотної участі у банку накладається на особу, яка набула або збільшила істотну участь у банку, або на будь-яку з осіб у структурі власності банку, через яку така особа набула або збільшила істотну участь у банку;

10) тимчасова, до усунення порушення, заборона використання власником істотної участі у банку права голосу (тимчасова заборона права голосу);

11) тимчасове, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку від посади;

11¹) 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 й одержувати гроші готівкою в межах залишку коштів 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 кошти 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 р. № 368. 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 за наявності відповідної державної реєстрації і ліцензії, що визначає зміст та обсяг банківської діяльності та є документом, що засвідчує правосуб'єктність банків.

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, – повна господарська самостійність, яка припускає свободу розпоряджатися власними засобами і залученими ресурсами, вільний вибір клієнтів і вкладників, розпорядження доходами, що залишаються після сплати податків.

Згідно з Податковим кодексом 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 за акціями. 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. Всі учасники банківських відносин знаходяться у системі банківського контролю. Національний банк України, який підзвітний Верховній Раді України, контролює банки, які, у 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) установлює, що на підставі банківської ліцензії банки мають право здійснювати 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), в 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, в тому числі шляхом укладення з юридичними особами (комерційними агентами) агентських договорів. Перелік фінансових послуг, які банк має право надавати своїм клієнтам (крім банків) шляхом укладення агентських договорів, установлюється 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, окрім надання фінансових послуг, також має право здійснювати 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 поділяються на активні і пасивні операції. До активних операцій банків належать операції, здійснюючи які банки забезпечують клієнту можливість одержання необхідних йому коштів і завдяки цьому розміщують власний і залучений капітал. *До активних операцій належать такі:*

- 1) надання кредитів і позик;
- 2) придбання цінних паперів;
- 3) вкладення коштів 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) набуття 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 установлених 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 від процентної ставки, що виплачується ним за депозитами. Виняток можна робити лише у разі, якщо при здійсненні такої операції банк не матиме збитків. За необхідності банки можуть на договірних засадах позичати ресурси один в одного, залучати і розміщувати кошти у формі депозитів, внесків, а в разі недостачі коштів 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 являє собою система банківського права?
7. Які нормативно-правові акти визначають правове становище банків в Україні?
8. Які організаційно-правові форми банків існують?
9. Яке правове становище має державний банк?
10. Назвіть особливості правового становища кооперативного банку.
11. Дайте визначення поняття «банківські послуги», назвіть їх види і дайте 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 на 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 тим виникає питання: яка кількість грошей необхідна на ринку в певний час для безперервного 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. До того ж слід мати на увазі суму повторного обігу, де одні й ті самі гроші функціонують то як засоби обігу, то як засоби платежу.

Об'єктивно діючий закон грошового обігу виражає одну з головних умов підтримання ринкової рівноваги, надання стійкості купівельній спроможності грошей. Виконання вимог цього закону є особливо актуальним сьогодні, коли відійшов в історію безпосередній зв'язок грошей із золотом, і маса грошових знаків, що перебувають в обігу, має купівельну спроможність та суспільну значущість 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 планомірної організації державною грошового обігу. Грошову систему становлять 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 обігу 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 обігу між його суб'єктами на території держави. Будучи надбудовним явищем, ця система є державно-правовою формою організації грошового обігу, 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 р. 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 р.;

2) введення в листопаді того ж року в безготівковий обіг карбованця;

3) випуск в обіг у вересні 1996 р. гривні – повноцінної національної української валюти.

Наступним після національної грошової одиниці елементом грошової системи України є **масштаб цін**. З'ясувати його сутність як невід'ємного, але досить специфічного елементу 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, сформувалася ваговий масштаб цін, оскільки в обігу було золото у вигляді зливків 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 знайшло 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) установлення державою і нормативно закріпленого вагового вмісту 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 елементу 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 прийнятний 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 однаково 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 та їх забезпечення всіма його активами слід розглядати як реалізацію покладеної на Національний банк України конституційної функції – забезпечення стабільності грошової одиниці України, при виконанні якої він 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, з допомогою яких вона здійснює контроль у господарстві 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 та обігу коштів.

Стаття 99 Конституції України визначила основну функцію Національного банку України – забезпечення стабільності грошової одиниці України.

Грошовою одиницею України, як це встановлено ст. 99 Конституції, є гривня. Встановлені державою форми організації грошового обігу країни, як вже зазначалось, становлять грошову систему України.

Визначення категорії «грошовий обіг» передбачає необхідність аналізу його змісту і 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 горизонтального 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 владного 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 – фінансовою діяльністю держави.

Як уже зазначалось, забезпечення стабільності національної грошової одиниці є основною функцією Національного банку, призначення якого:

- 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 і контроль за банківською діяльністю;
- організація касового виконання бюджету.

Основні засади грошово-кредитної політики ґрунтуються на основних критеріях і 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. Із метою регулювання готівково-грошового обігу в усіх регіональних управліннях Національного банку організовано 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 і 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 р. № 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 р. № 637, термін **«готівкові розрахунки»** трактується як 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 вказаного вище Положення про ведення касових операцій у національній валюті України: «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 правовідносин є наявність зв'язку між їх суб'єктами – платником та одержувачем із приводу перерахування визначеної грошової суми.

Основний зміст розрахункових правовідносин розкривається у принципах, на яких базується організація безготівкових розрахунків, зокрема:

- підприємства усіх 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 спосіб платежу з числа передбачених чинним законодавством;
- момент здійснення платежу повинен бути максимально наближений до відвантаження 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 і договірної дисципліни;

– господарюючі суб'єкти мають право вибору банків для відкриття поточних та депозитних рахунків.

Інструкцією про безготівковий розрахунок 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 встановлено 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 банку, що її обслуговує. Розрахункові документи, в яких перевірені реквізити заповнено з порушенням вимог, повертаються банком, що здійснив їх перевірку, без виконання.

Якщо до банку надійшло разом кілька розрахункових документів, то при їх виконанні додержуються такого пріоритету: спочатку виконують 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 виконують 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 (заробітної плати, пенсії тощо), на їхні 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 оформлюється одержувачем коштів і передається безпосередньо платнику не менш 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 на рахунку платника.

З метою скорочення розрахунків за отримані товари, виконані роботи і 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 відбитка печатки юридичними особами.

За бажанням фізичної особи розрахунковий чек можна виписувати 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 позбавити 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 р. (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 рахунок 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 акредитива*, 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 у 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 виконанням 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 й умови акредитива бенефіціару.

Після відвантаження продукції, надання послуг тощо бенефіціар подає виконуючому банку потрібні документи, що передбачені умовами акредитива, разом із 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 облікування 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 інструменту визначається законом України «Про обіг векселів в Україні» від 5 квітня 2001 р.

Векселі 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 зобов'язання векселедавця сплатити власнику векселя в зазначений строк визначену суму. *Переказний вексель* – це складений за чітко визначеною формою документ, який містить письмовий наказ векселедавця, адресований платнику, сплатити третій особі певну суму грошей у зазначений строк. Платник стає боржником за векселем 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 картами**.

Положення про порядок емісії електронних платіжних засобів і здійснення операцій з їх використанням, затверджене постановою Правління НБУ від 05.11.2014 № 705, встановлює загальні вимоги Національного банку до емісії банками-резидентами, філіями іноземних банків електронних платіжних засобів і визначає порядок здійснення операцій з їх використанням. Вимоги цього Положення поширюються на платіжні організації, учасників платіжних систем, які є суб'єктами відносин, що виникають під час здійснення операцій, ініційованих із використанням електронних платіжних засобів цих платіжних систем та їх користувачів.

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 встановленого 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 і 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, 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 їхніх власників за їх дорученням (договірне списання) та на вимогу (розпорядження) державних органів, яким надано 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, які укладають між собою договори, передбачають у них право утримувача на договірне списання коштів з рахунку платника за його дорученням. Це право утримувач може використати в разі настання строку платежу, обумовленого в договорі з платником, або прострочення платником цього строку. Право банку на здійснення договірної 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 передбачено в законі.

Стаття 59 закону України «Про банки і банківську діяльність» визначає загальні підстави для *застосування арешту, стягнення та зупинення операцій за рахунками*. 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, приватного виконавця чи за рішенням суду про стягнення коштів або про накладення арешту в порядку, встановленому законом. Зняття арешту з майна та коштів здійснюється за постановою державного виконавця, приватного виконавця або за рішенням суду. Зупинення власних видаткових операцій банку за його рахунками, а також 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 установлення такої суми. У випадках, установлених законом, майно або кошти банку, а також кошти та інші цінності юридичних або фізичних осіб, що знаходяться в банку, на які накладено арешт, передаються в управління (перераховуються на рахунки) Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, не пізніше наступного робочого дня після надходження до банку вимоги Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, здобутими злочинним шляхом, та доданих до неї копій звернення прокурора та ухвали слідчого судді, суду про накладення арешту. 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» наведено терміни **«валюта України»** та **«іноземна валюта»**.

Під **валютою України** слід розуміти як власну національну валюту України, так і платіжні документи та інші цінні папери, виражені у валюті України, а під іноземною валютою – як власне іноземну валюту, 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'єднано 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 з увезенням, 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 залежно від особливих класифікаційних ознак поділяються 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 за нею 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» випливає з короткострокових зобов'язань і вимог, які виникають під час 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 «свол». Такі операції здійснюються в цілях покриття валютної позиції, коли не можна залучити іноземну валюту в депозит, а внаслідок проведення операції на умовах «свол» 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 «свол з депозитом», тобто операція на умовах «свол» 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 «свол». Операції на умовах «свол з депозитом» здійснюються для

одержання прибутку, а також тоді, коли вартість залучених депозитів на термін у національній валюті на внутрішньому ринку дорожча, ніж на ринку іноземних валют.

Головна мета використання валютних «свопів»:

- 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 у 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 укладення 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 за дотримання 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 документального 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, яку 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 про майно, що підлягає декларуванню.

Органами валютного контролю в Україні є Національний банк України та уповноважені банки, Державна фіскальна служба України, Державний комітет зв'язку та Державна митна служба України.

Головним органом, що здійснює валютний контроль в Україні, є Національний банк України, якому надано 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 фіскальна служба 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 передбачено 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 п. 2 ст. 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 п. 4 ст. 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 й 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 п. 4 ст. 4 вказаного Декрету, а також за невиконання уповноваженими банками, фінансовими установами та національним оператором поштового зв'язку обов'язків, передбачених п. 2 ст. 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 ст. 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 ст. 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 і територіальних управлінь НБУ; державних органів валютного контролю; державних контролюючих і правоохоронних органів.

Адміністративна відповідальність за порушення валютного законодавства настає відповідно до ст. 162, 162-1, 162-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Так, згідно зі ст. 162 КУпАП незаконні скуповування, продаж, обмін, використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави тягнуть за собою

попередження або накладення штрафу від тридцяти до сорока чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією валютних цінностей.

У ч. 1 ст. 162-1 КУпАП передбачено, що умисне ухилення службових осіб підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності або громадян – суб'єктів підприємницької діяльності 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 тягне за собою накладення штрафу від 600 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ч. 2 ст. 162-1 КУпАП передбачено, що дії, передбачені ч. 1 ст. 162-1 КУпАП, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, або 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, тягнуть за собою накладення штрафу від 1000 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ч. 3 ст. 162-1 КУпАП визначено, що дії, передбачені ч. 1, 2 ст. 162-1 КУпАП, якщо вони вчинені в особливо великих розмірах, тягнуть за собою накладення штрафу від 3000 до 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті, товарів або інших матеріальних цінностей, отриманих від цієї виручки, чи приховування будь-яким способом такої виручки, товарів або інших матеріальних цінностей визнаються вчиненими у великому розмірі, якщо ця виручка, товари або інші матеріальні цінності в 1000 і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян (у перерахунку у валюту України за офіційним курсом національної валюти, визначеним Національним банком України на останній день строку, передбаченого законодавством для перерахування виручки в іноземній валюті з-за кордону).

Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті, товарів або інших матеріальних цінностей, отриманих від цієї виручки, чи приховування будь-яким способом такої виручки, товарів або інших матеріальних цінностей визнаються вчиненими в особливо великому розмірі, якщо ця виручка, товари або інші матеріальні цінності у 3000 і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян (у перерахунку у валюту України за офіційним курсом національної валюти, визначеним Національним банком України на останній день строку, передбаченого законодавством для перерахування виручки в іноземній валюті з-за кордону).

Відповідно до ч. 1 ст. 162-2 КУпАП незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків фізичних осіб, вчинене громадянином України, який 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 громадянином – суб'єктом підприємницької діяльності, тягне за

собою накладення штрафу від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені ч. 1 ст. 162-2 КУпАП, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, тягнуть за собою накладення штрафу від 1000 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Кримінальна відповідальність за порушення валютного законодавства застосовується відповідно до ст. 199 Кримінального кодексу України. Так, у ч. 1 ст. 199 КК України визначено, що виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів, збуту, а також збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного податку, голографічних захисних елементів, підробленої національної валюти України у вигляді банкнот чи металеві монети, іноземної валюти, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років. Частина 2 ст. 199 КК України передбачає, що ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб чи у великому розмірі, караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна. У ч. 3 ст. 199 КК України визначено, що дії, передбачені ч. 1 та ч. 2 ст. 199 КК України, вчинені організованою групою чи в особливо великому розмірі, караються позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з конфіскацією майна.

Дії, передбачені ст. 199 КК України, вважаються вчиненими у великому розмірі, якщо сума підробки у 200 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян; в особливо великому розмірі – якщо сума підробки у 400 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття грошової системи України та назвіть 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 що 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 2017 р.

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 щодо виплати певної грошової суми фізичній або юридичній особі. Акредитиви бувають грошові і 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. У разі виявлення порушень встановлюються фінансові санкції відповідно до чинного законодавства.

Акцизний збір – непрямий податок на високорентабельні та монополні 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 зоб'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 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 місцевого 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 за бюджетними ресурсами і бюджетними асигнуваннями.

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 становлять бюджетну систему України.

Бюджетний розпис – оперативний план виконання державного бюджету, на підставі якого відкриваються асигнування, перераховуються кошти місцевим бюджетам, розпорядникам коштів; зараховуються кошти на реєстраційні 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, до виконання та складання, розгляду 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 фондові 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 і 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 упродовж 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 перебувають у розпорядженні держави і її суб'єктів та використовуються на витрати з розширення виробництва, задоволення соціально-культурних потреб суспільства, потреб оборони й 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 р. № 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 та 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 належать: 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, безоплатного 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 забезпечення 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 і 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, в разі встановлення 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, які регулюють суспільні відносини у сфері стягування податків та обов'язкових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, установлюючи 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 – установлений 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 в застосуванні фінансових санкцій, якими на винного у вчиненні фінансового правопорушення покладається обов'язок відшкодувати заподіяну державі 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 безоплатний 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 (оборони країни, управління тощо), регіональних завдань, а також для утримання соціально-культурної сфери, забезпечення соціальних гарантій і зобов'язань держави з додержання режиму економії при постійному здійсненні контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ І РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Александров Н. Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права / Н. Г. Александров // Советское государство и право. – 1958. – № 5. – С. 115–118.
2. Алексеев С. С. О предмете советского гражданского права и методе гражданско-правового регулирования / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1955. – № 2. – С. 114–118.
3. Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1957. – № 7. – С. 99–107.
4. Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права / С. С. Алексеев. – М. : Госюриздат, 1961. – 187 с.
5. Алексеев С. С. Проблемы теории права : в 2 т. Т. 1. Свердловск : СЮИ, 1972. – 396 с.
6. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
7. Амфитеатров Г. Н. К вопросу о понятии советского гражданского права / Г. Н. Амфитеатров // Советское государство и право. – 1940. – № 11. – С. 85–102.
8. Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права / М. А. Аржанов // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 29–31.
9. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 326 с.
10. Аулін В. В. Страхова справа : навч. посіб. Кн. 3 : Страхування на автомобільному транспорті / В. В. Аулін, Б. С. Дігтяр, Є. К. Солових. – Кіровоград : КОД, 2010. – 292 с.
11. Бандурка О. М. Бюджетне право України : підручник / О. М. Бандурка, О. П. Гетманець. – Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. – 368 с.
12. Банківське право України : навч. посіб. / А. М. Жуков, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк та ін. ; за заг. ред. А. О. Селіванова. – Київ : Ін Юре, 2000. – 384 с.
13. Батыр К. И. Всеобщая история государства и права / К. И. Батыр, Т. П. Филиппова, З. М. Черниловский ; под ред. К. И. Батыра. – М. : Былина, 1995. – 416 с.
14. Бельский К. С. Финансовое право / К. С. Бельский. – М. : Юрист, 1994. – 208 с.
15. Богославец С. В. Пенсійний контракт як підстава виникнення правовідносин з недержавного пенсійного забезпечення / С. В. Богославец // 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.

16. Боніславський А. В. Персоніфікація: технічна готовність / А. В. Боніславський // Вісник Пенсійного фонду України. – 2003. – № 12 (18). – С. 21–23.

17. Бюджетний кодекс : закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

18. Бюджетний кодекс України : проект закону України від 12.05.1999 / Комітет Верховної Ради України з питань бюджету ; Ю. Тимошенко, С. Жовтяк, П. Кузнецов та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=6039&pf35401=6166>.

19. Бюджетний кодекс України : закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – Київ : Парлам. вид-во, 2002. – 320 с.

20. Вахненко Т. Взаємодія політики державних запозичень і грошово-кредитної політики у забезпеченні розвитку фінансової системи України / Т. Вахненко // Банківська справа. – 2008. – № 2. – С. 82–94.

21. Веприняк Д. М. Фінансове право : навч.-метод. комплекс / Д. М. Веприняк, А. Ю. Нашинець-Наумова. – Київ : Центр учб. літ., 2008. – 168 с.

22. Вишневецький В. М. Місцеві податки в Україні / В. М. Вишневецький // Проблеми фінансового права. – Чернівці : Рута, 1999. – С. 168–179.

23. Воронова Л. К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР / Л. К. Воронова. – Київ : Вища шк., 1975. – 183 с.

24. Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР / Л. К. Воронова. – Киев : Вища шк., 1981. – 223 с.

25. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – 360 с.

26. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Одиссей, 2004. – 306 с.

27. Воронова Л. К. Финансове право : підручник / Л. К. Воронова. – Харків : Консум, 1998. – С. 166–167.

28. Воронова Л. К. Фінансове право України : навч. посіб. / Л. К. Воронова. – Київ : Прав. єдність, 2009. – 395 с.

29. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – 412 с.

30. Генкин Д. М. Предмет советского гражданского права / Д. М. Генкин // Советское государство и право. – 1955. – № 1. – С. 105–108.

31. Гетманець О. П. Бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю / О. П. Гетманець // Право і Безпека. – 2005. – № 1. – С. 12–18.

32. Гетманець О. П. Політичні аспекти управління бюджетним процесом в Україні / О. П. Гетманець // Право і Безпека. – 2005. – № 3, т. 4. – С. 14–19.

33. Гетманець О. П. Фінансове право : посібник / О. П. Гетманець, Т. В. Сараскін ; відп. ред. О. П. Гетманець. – Харків : Еспада, 2008. – 416 с.

34. Гетманцев Д. О. Банківське право України : навч. посіб. / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна. – Київ : Центр учб. літ., 2007. – 344 с.

35. Гірничий закон України : від 6 жовт. 1999 р. № 1127-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>.
36. Глущенко В. В. Фінанси у рисунках, схемах і таблицях: навч. посіб. / В. В. Глущенко, А. С Глущенко., О. В. Глущенко. – Львів : «Магнолія 2006», 2012. – 341 с.
37. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 620 с.
38. Гончаренко В. В. Кредитні спілки як фінансові кооперативи: міжнародний досвід та українська практика / В. В. Гончаренко. – Київ : Наук. думка, 1997. – 233 с.
39. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
40. Господарський кодекс України : закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
41. Грушко В. І. Пенсійна система України : навч. посіб. / В. І. Грушко, Н. В. Грушко, Ю. В. Бевзенко ; за ред. В. І. Грушка. – Київ : Кондор, 2006. – 336 с.
42. Декларация об общих принципах деятельности высших органов финансового контроля государств – участников Содружества Независимых Государств, принятая в городе Киеве 8 июня 2001 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a40.
43. Державний і гарантований державою борг // Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2014 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Київ, 2015. – С. 52. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16745880/Bulet_vykon_DBU_2014.pdf.
44. Ельбрехт В. В. Еволюція страхування / В. В. Ельбрехт // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 2 (27). – С. 65–67.
45. Європейський досвід страхової діяльності і вдосконалення її кадрового забезпечення. Професійні дискусії педагогів і практиків Сходу і Заходу : матеріали міжнар. конф., 17–18 жовт. 1996 р. / Київ. держ. екон. ун-т. – Київ, 1996. – 136 с.
46. Жабинець О. Й. Страхування : навч. посіб. / О. Й. Жабинець, І. В. Цюпко, Л. М. Томаневич. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 260 с.
47. Захарченко В. Ю. Податкова система: практичні питання застосування норм податкового кодексу України / за заг. ред. В. Ю. Захарченка. – Київ : Юрінком Інтер, 2011. – 368 с.
48. Зубатенко О. Правове стимулювання розвитку кооперації в Україні / О. Зубатенко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 6 (162). – С. 33–34.
49. Івченко О. М. Перевірки органами контролю суб'єктів підприємництва. Досвід захисту / О. М. Івченко. – Київ : Юстиніан, 2003. – 184 с.
50. Кінашук Л. Види страхування та їх місце в управлінні ризиками / Л. Кінашук // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 11. – С. 55–57.
51. Кінашук Л. Історико-правовий аналіз передумов виникнення страхування / Л. Кінашук // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 12. – С. 60–62.

52. Ковалевская Н. С. Система страхового права и система страхового законодательства / Н. С. Ковалевская // *Страховое право*. – 2000. – № 3. – С. 10–37.
53. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
54. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
55. Комаров С. А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие, крат. учебник для вузов / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М. : Норма, 2001. – 448 с.
56. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
57. Концепція соціального забезпечення населення України : затв. постановою Верховної Ради України від 21 груд. 1993 р. № 3758-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 6. – Ст. 31.
58. Костенко Ю. О. Фінансове право України : навч. посіб. / Ю. О. Костенко. – Київ : Центр учб. літ., 2009. – 240 с.
59. Костюченко О. А. Банківське право України : підручник / О. А. Костюченко. – 3-тє вид. – Київ : А. С. К., 2003. – 928 с.
60. Котляревский С. А. Финансовое право СССР / С. А. Котляревский. – Л. : Гос. изд-во, 1925. – 154 с.
61. Кочерин Е. А. Основы государственного управленческого контроля / Е. А. Кочерин. – М. : Филин, 2000. – 384 с.
62. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – Київ : Знання, 1999. – 487 с.
63. Кримінальний кодекс України : закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // *Офіційний вісник України*. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
64. Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Крохина Юлия Александровна. – Саратов, 2001. – 453 с.
65. Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций / И. И. Кучеров. – М. : Юринформ, 2002. – 317 с.
66. Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгрессом Международ. орг. высш. контрол. органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
67. Лучковська С. І. Фінансове право : навч. посіб. / С. І. Лучковська. – Київ : 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 / пер. с нем. ; под ред. и с доп. М. И. Ушакова. – СПб. : М. В. Кечерджи-Шаповалов, 1909. – 173 с.
70. Мацелик М. О. Фінансове право : навч. посіб. / М. О. Мацелик, Т. О. Мацелик, В. А. Пригоцький ; за ред. В. К. Шкарупи. – Київ : Знання, 2011. – 815 с.
71. Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року : збірник / упоряд. О. А. Нескоромний ; відп. ред. В. А. Граб ; Упр. по зв'язках з місц. органами влади і

органами місц. самоврядування Апарату Верховної Ради України ; Секретаріат Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. – Київ : Парлам. вид-во, 2001. – 231 с. – (Серія «Закон. Практика. Проблеми»).

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. Нагребельний В. П. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. для студентів ВНЗ / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос ; за заг. ред. В. П. Нагребельного. – Суми : Ун-т. книга, 2004. – 319 с.

75. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / ред. В. С. Ковальський. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 414 с. – (Бюлетень законодавства та юридичної практики України ; № 10).

76. Нестеренко М. Грошова і кредитна системи / М. Нестеренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 4. – С. 218–223.

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

78. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : Юристъ, 2001. – 320 с.

79. Огарев Н. П. Финансовые споры / Н. П. Огарев. – Лондон, 1864. – 72 с.

80. Омельчук С. Теоретичні підвалини кредитного фінансування державних потреб / С. Омельчук // Економіст. – 2007. – № 4. – С. 25–30.

81. О предмете советского гражданского права (к итогам дискуссии) // Советское государство и право. – 1955. – № 5. – С. 51–62.

82. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

83. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

84. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 14 січ. 1998 р. № 16/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр>.

85. Павлов В. І. Реформування соціального страхування в Україні : монографія / В. І. Павлов, М. Г. Олієвська. – Рівне : НУВГП, 2009. – 200 с.

86. Пацурія Н. Б. Концептуальні засади страхування: функції та принципи (правовий аналіз) / Н. Б. Пацурія // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 89–98.

87. Пацурківський П. С. Поняття та зміст галузевих принципів фінансового права / П. С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1996. – № 11. – С. 57–60.

88. Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права / П. С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1998. – 276 с.

89. Пирожкова Ю. В. Фінансове право : навч.-метод. посіб. у схемах і табл. / Ю. В. Пирожкова. – Запоріжжя : ЗНУ, 2010. – 121 с.
90. Питання Державного казначейства : постанова Кабінету Міністрів України від 31 лип. 1995 р. № 590 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 11. – Ст. 262
91. Питання Державної митної служби України : указ Президента України від 24 серп 2000 р. № 1022/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1477.
92. Погребной И. М. Теория права / И. М. Погребной, А. М. Шульга. – Харьков : Ун-т внутр. дел, 1998. – 224 с.
93. Податковий кодекс України : закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.
94. 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 груд. 2000 р. № 1932 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-2000-p>.
95. Прилипко С. М. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – Харків : ФІНН, 2009. – 434 с.
96. Пришва Н. Ю. Податкове право : навч. посіб. / Н. Ю. Пришва. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 365 с.
97. Про акціонерні товариства : закон України від 17 верес. 2008 р. № 514-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50–51. – Ст. 384.
98. Про акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби : закон України від 15 верес. 1995 р. № 329/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 40. – Ст. 297.
99. Про аудиторську діяльність : закон України від 22 квіт. 1993 р. № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
100. Про банки і банківську діяльність : закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.
101. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16 лип. 1999 р. № 996-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 365.
102. Про бюджетну класифікацію : наказ М-ва фінансів України від 14 січ. 2011 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>.
103. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботу державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів : указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 207/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 262.
104. Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2006 р. № 296-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2006-p>.

105. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільної сплати єдиного внеску : закон України від 4 квіт. 2013 р. № 184-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/184-18>.

106. Про внесення змін до деяких законів України щодо фінансування дорожнього господарства : закон України від 16 лип. 1999 р. № 986-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1704.

107. 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 лют. 2015 р. № 198-VIII // Офіційний вісник України. 2015. № 18.

108. 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 січ. 2005 р. № 2322-VI // Офіційний вісник України. – 2005. – № 6. – Ст. 340.

109. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : закон України від 28 груд. 2014 р. № 77-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 4.

110. Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» : закон України від 5 лют. 1998 р. № 83/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 210.

111. Про внесення змін до Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні : постановова Нац. банку України від 22 груд. 2010 р. № 573 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 19. – Ст. 804.

112. Про державне мито : декрет Кабінету Міністрів України від 21 січ. 1993 р. № 7-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 113.

113. Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами : закон України від 19 груд. 1995 р. № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 46. – Ст. 345.

114. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : закон України від 30 жовт. 1996 р. № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.

115. Про Державний бюджет України на 2001 рік : закон України від 7 груд. 2000 р. № 2120-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-14>.

116. Про Державний бюджет України на 2002 рік : закон України від 20 груд. 2001 р. № 2905-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2905-14>.

117. Про Державний бюджет України на 2003 рік : закон України від 26 груд. 2002 р. № 380-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-15>.

118. Про Державний бюджет України на 2004 рік : закон України від 27 листоп. 2003 р. № 1344-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1344-15>.

119. Про Державний бюджет України на 2005 рік : закон України від 23 груд. 2004 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.

120. Про Державний бюджет України на 2006 рік : закон України від 20 груд. 2005 р. № 3235-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3235-15>.

121. Про Державний бюджет України на 2007 рік : закон України від 19 груд. 2006 р. № 489-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-16>.

122. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 28 груд. 2007 р. № 107-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-17>.

123. Про Державний бюджет України на 2009 рік : закон України від 26 груд. 2008 р. № 835-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-17>.

124. Про Державний бюджет України на 2010 рік : закон України від 27 квіт. 2010 р. № 2154-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2154-17>.

125. Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23 груд. 2010 р. № 2857-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>.

126. Про Державний бюджет України на 2012 рік : закон України від 22 груд. 2011 р. № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.

127. Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 6 груд. 2012 р. № 5515-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.

128. Про Державний бюджет України на 2014 рік : закон України від 16 січ. 2014 р. № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.

129. Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28 груд. 2014 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.

130. Про Державний бюджет України на 2017 рік : закон України від 30 груд. 2016 р. № 5515-VI // Голос України. – 2016. – № 241.

131. Про державний внутрішній борг : закон України від 16 верес. 1992 р. № 2604-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 41. – Ст. 598.

132. Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів : закон України від 22 груд. 1994 р. № 320/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 2. – Ст. 10.

133. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

134. Про Державну митну службу в Україні : указ Президента України від 29 листоп. 1996 р. № 1145/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 228–229.

135. Про державну податкову службу в Україні : закон України від 4 груд. 1990 р. № 509-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-12>.

136. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : указ Президента України від 23 лип. 1998 р. № 817/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1119.

137. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ М-ва фінансів України від 26 серп. 2014 р. № 836 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>.

138. Про джерела фінансування органів державної влади : закон України від 30 черв. 1999 р. № 783-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.

139. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : закон України від 9 лип. 2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51. – Ст. 376.

140. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : закон України від 12 січ. 2001 р. № 2180-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1–2. – Ст. 10.

141. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : закон України від 2 берез. 2000 р. № 1533-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. – Ст. 505.

142. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2240-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 8. – Ст. 310.

143. Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти : закон України від 22 лют. 2000 р. № 1490-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. – Ст. 500.

144. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

145. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

146. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : закон України від 6 лип. 1995 р. № 265/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/95-вр>.

147. Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки : указ Президента України від 12 черв. 1995 р. № 436/95 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 19. – Ст. 817.

148. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2009–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28 січ. 2009 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/41-2009-p>.

149. Про затвердження деяких нормативних актів з питань приймання, реєстрації, обліку і розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини : наказ Держ. подат. адміністрації України від 24 черв. 1998 р. № 304 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 1109.

150. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ М-ва фінансів України від 28 січ. 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 6. – Ст. 257.

151. Про затвердження Інструкції про організацію проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні за зверненнями правоохоронних органів : наказ Голов. контрол.-рев. упр. України від 26 листоп. 1999 р. № 107 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 51. – Ст. 2586.

152. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах : постанова Нац. банку України від 12 листоп. 2003 р. № 492 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51, т. 1. – Ст. 2707.

153. Про затвердження Інструкції про порядок застосування та стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій органами державної податкової служби : наказ Держ. подат. адміністрації України від 17 берез. 2001 р. № 110 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 578.

154. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби : наказ Держ. подат. адміністрації України від 11 черв. 2003 р. № 290 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 27. – Ст. 1347.

155. Про затвердження Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні : наказ Голов. контрол.-рев. упр. України від 3 жовт. 1997 р. № 121 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 44. – Ст. 256.

156. Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні : постанова Нац. банку України від 28 серп. 2001 р. № 368 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 40. – Ст. 1813.

157. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : наказ М-ва фінансів України від 14 груд. 2001 р. № 574 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02>.

158. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання : постанова Кабінету

Міністрів України від 17 трав. 2002 р. № 659 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1032.

159. Про затвердження Положення про організацію персоніфікованого обліку відомостей у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : постанова Кабінету Міністрів України від 4 трав. 1998 р. № 794 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-98-п>.

160. 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 Голов. контрол.-ревіз. упр. України та Держ. подат. адміністрації України від 22 груд. 2001 р. № 143/514 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 121.

161. 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 4 серп. 2000 р. № 1222 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1363.

162. Про затвердження Порядку перерахування до Державного бюджету України митних платежів та інших податків і зборів, контроль за справлянням яких здійснюється митними органами : наказ Держ. казначейства України і Держ. мит. служби України від 19 серп. 2002 р. № 149/416 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1639.

163. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2006 р. № 550 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 90.

164. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2002 р. № 228 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – Ст. 414.

165. Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 1998 р. № 1740 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 44. – Ст. 1632.

166. Про затвердження Програми управління державним боргом на 2014 рік : наказ М-ва фінансів України від 14 лют. 2014 р. № 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://consultant.parus.ua/?doc=08YE99ED0B>.

167. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2013 р. № 320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-2013-п>.

168. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2012 р. № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-п>.

169. Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 9 серп. 2002 р. № 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0756-02>.

170. Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів» : постанова Колегії Рахункової палати України від 27 груд. 2004 р. № 28-6 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 5. – Ст. 297.

171. Про заходи щодо забезпечення наповнення Державного бюджету та посилення фінансово-бюджетної дисципліни : указ Президента України від 28 лют. 1997 р. № 187/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 10. – Ст. 12.

172. Про заходи щодо забезпечення своєчасного та повного надходження податкових платежів до Державного бюджету України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лип. 2001 р. № 845 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1321.

173. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : закон України від 8 лип. 2011 р. № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.

174. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування : закон України від 26 черв. 1997 р. № 400/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 37. – Ст. 237.

175. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 8 лип. 2010 р. № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.

176. Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування : закон України від 21 трав. 1999 р. № 700-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 249.

177. Про Конституційний Суд України : закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

178. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

179. Про місцеві податки і збори : декрет Кабінету Міністрів України від 20 трав. 1993 р. № 56-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – Ст. 336.

180. Про Національний банк України : закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

181. Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 9 лип. 2003 р. № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>.

182. Про органи Держаудитслужби [Електронний ресурс] // Державна аудиторська служба України: офіц. сайт. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131225>.

183. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.

184. Про паспорти бюджетних програм : наказ М-ва фінансів України від 29 груд. 2002 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

185. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності : закон України від 23 берез. 1996 р. № 98/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 20. – Ст. 82.

186. Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України : указ Президента України від 4 квіт. 2003 р. № 292/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 15. – Ст. 650.

187. Про Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю : указ Президента України від 12 листоп. 1999 р. № 1468/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 46.

188. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 26 серп. 1999 р. № 1081/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 35. – Ст. 1785.

189. Про Порядок взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу : наказ М-ва фінансів України від 23 серп. 2012 р. № 939 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 86. – Ст. 3512.

190. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті : закон України від 23 верес. 1994 р. № 185/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.

191. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : закон України від 21 груд. 2000 р. № 2181-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.

192. Про Рахункову палату : закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.

193. Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування : закон України від 11 січ. 2001 р. № 2213-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 8. – Ст. 309.

194. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : декрет Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1993 р. № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

195. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : закон України від 23 лют. 2012 р. № 4452-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 50. – Ст. 564.

196. Про систему оподаткування : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1251-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>

197. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2013 р. № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>.

198. 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 лют. 2001 р. № 2272-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 17. – Ст. 80.

199. Про страхування : закон України від 7 берез. 1996 р. № 85/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр>.

200. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>.

201. Про схвалення Концепції розвитку системи кредитної кооперації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 черв. 2006 р. № 321-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 23. – Ст. 1731.

202. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання : закон України від 18 листоп. 1992 р. № 2796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 2. – Ст. 6.

203. Про фонд гарантування вкладів фізичних осіб : закон України від 20 верес. 2001 р. № 2740-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5 – Ст. 30.

204. Про цінні папери та фондовий ринок : закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.

205. Про цінні папери і фондову біржу : закон України від 18 черв. 1991 р. № 1201-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 508.

206. Прокошин В. А. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России : учеб. пособие / В. А. Прокошин, Н. Н. Косаренко. – М. : Флинта, 2004. – 207 с.

207. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер ; отв. ред. М. М. Агарков. – М. ; Л. : АН СССР, 1947. – 282 с.

208. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських

рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) : від 13 лип. 2001 р. № 11-рп/2001, спр. № 1-39/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS01015.html.

209. Рожко О. Економічна природа та значення державного кредиту в економіці України / О. Рожко // Банківська справа. – 2005. – № 4. – С. 81–89.

210. Роль В. Ф. Фінансове право : навч. посіб. / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. – Київ : Центр учб. літ., 2011. – 392 с.

211. Рукавишникова І. В. Метод фінансового права : монографія / І. В. Рукавишникова. – М. : Юрист, 2006. – 285 с.

212. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

213. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Очерки советского страхового права / В. И. Серебровский. – М. : Статут, 1997. – 567 с.

214. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Харків : Бізнес Інформ, 1998. – 236 с.

215. Сільченко С. О. Соціальне страхування: реалії та перспективи правового регулювання / С. О. Сільченко // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 102. – С. 78–86.

216. Скакун О. Ф. Теория права и государства : учебник / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский. – Харьков : [б. и.], 1997. – 500 с.

217. Словарь современной экономической теории Макмиллана / общ. ред. Д. У. Пирса ; пер. с англ. А. Г. Пивоварова. – М. : Инфра-М, 1997. – 607 с.

218. Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды императорского экономического общества. – 1862. – № 10–12.

219. Солдатенко О. Теоретичні засади соціального та медичного страхування / О. Солдатенко // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 3. – С. 108–111.

220. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1976. – 143 с.

221. Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учебник / Л. И. Спиридонов. – М. : Проспект, 1996. – 304 с.

222. Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. / Б. І. Сташків. – Київ : Знання, 2005. – 405 с.

223. Страхове право України : підручник для ВНЗ / за ред. П. Д. Біленчука. – Київ : Атіка, 1999. – 368 с.

224. Страхование дело : учебник / под ред. Л. И. Рейтмана. – М. : Банк. и бирж. науч.-консульт. центр, 1992. – 524 с.

225. Страхування : підручник / кер. авт. кол. і наук. ред. С. С. Осадець. – Київ : КНЕУ, 1998. – 400 с.

226. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2001. – 616 с.

227. Уряд затвердив бюджет Пенсійного фонду України на 2017 рік [Електронний ресурс] / М-во соц. політики України // Урядовий портал. – 18.01.2017. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249666544&cat_id=244274160.
228. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с.
229. Философский энциклопедический словарь / сост. Е. С. Губский. – М. : Инфра-М., 2000. – 576 с.
230. Фильев В. И. Социальное страхование в России и зарубежных странах : практ. пособие / В. И. Фильев. – М. : Интел-Синтез, 1997. – 176 с.
231. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристь, 1996. – 400 с.
232. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2004. – 495 с.
233. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : БЕК, 1996. – 525 с.
234. Финансовое право : учебник / под ред. И. Н. Пахомова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Одиссей, 2004. – 432 с.
235. Финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. – М. : Юрид. лит., 1971. – 392 с.
236. Финансы : учебник / под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 450 с.
237. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – 2-ге вид., допов. – Київ : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.
238. Фінансове право : підручник / відп. ред. Л. К. Воронова. – Харків : Консум, 1998. – 440 с.
239. Фінансове право України : навч. посіб. / за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Київ : Істина, 2007. – 148 с.
240. Фінансове право : навч. посіб. / [М. П. Кучерявенко, І. Є. Криницький, А. О. Лукашев та ін.] ; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Харків : Право, 2010. – 288 с.
241. Фінансове право України : навч. посіб. / [Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.]. – Київ : Прав. єдність, 2009. – 395 с.
242. Фінансове право України : підручник / [Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький та ін.] ; за ред. М. П. Кучерявенка. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.
243. Фінансове право : підручник / [М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін.] ; за ред. М. П. Кучерявенка. – Харків : Право, 2013. – 400 с.
244. Фінансові санкції за законодавством України : зб. нормат. актів / відп. ред. В. С. Ковальський. – Київ : Юрінком Інтер, 2001. – 416 с.
245. Фомін Г. Ф. Фінансове право : навч. посіб. / Г. Ф. Фомін, О. П. Гетманець, Т. В. Сараскіна. – Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. – 210 с.
246. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М. І. Хавронюк. – Київ : Атіка, 2011. – 424 с.

247. Химичева Н. И. Правовые особенности советского бюджетного процесса / Н. И. Химичева // Вопросы советского финансового права. – М., 1967. – С. 68–98. – (Труды ВЮЗИ; Т. IX).
248. Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева; ред. В. М. Манохин. – Саратов : СГУ, 1979. – 340 с.
249. Худяков А. И. Основы теории финансового права / А. И. Худяков. – Алматы : Жеті жарғы, 1995. – 288 с.
250. Чапічадзе А. Я. Етапи розвитку страхування / А. Я. Чапічадзе // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 19. – С. 228–233.
251. Шахов В. В. Введение в страхование: экономический аспект / В. В. Шахов. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 192 с.
252. Шевелева Н. А. Финансовое право: новый этап развития / Н. А. Шевелева // Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 5–12.
253. Шульга А. М. Теория государства и права : пособие для подготовки к гос. (выпуск.) экзамену / А. М. Шульга. – Харьков : Изд-во Ун-та внутр. дел, 2000. – 131 с.
254. Щодо роз'яснення окремих норм Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні : лист Нац. банку України від 18 груд. 2006 р. № 11-115/4668-13627 // Галицькі контракти. – 2007. – № 5.
255. Юрій С. І. Казначейська система : підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 590 с.
256. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / уклад.: С. М. Клімова, Т. В. Ковальова, М. О. Тучак. – Харків : Магістр, 2012. – 200 с.
257. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев. – Свердловск : Изд-во Свердловск. юрид. ин-та, 1975. – 212 с.

ПОКАЖЧИК

Адміністративна відповідальність 292, 303 **(ЗТО пример)**

Адміністративно-територіальний устрій України

Адміністрація

Акредитив

Акт ревізії (перевірки)

Акцизний збір

Акція

Аналіз

Аудиторський (недержавний) фінансовий контроль

Банк

Банківська діяльність

Банківське законодавство

Банківське право

Банківське регулювання

Бюджет

Бюджетна класифікація

Бюджетна система України

Бюджетна установа

Бюджетне асигнування

Бюджетне зобов'язання

Бюджетне право України

Бюджетне призначення

Бюджетний закон

Бюджетний запит

Бюджетний період

Бюджетний процес

Бюджетний розпис

Бюджетний устрій України

Бюджетний цикл

Бюджетні повноваження

Валюта України

Валютна політика

Валютна система

Валютне регулювання

Валютні операції

Валютні цінності

Видатки

Вивчення

Відомчий фінансовий контроль

Внутрішній державний борг України
Внутрішній фінансовий контроль

Готівкові розрахунки
Грошово-кредитна політика

Державний борг (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування)

Державний бюджет періоду
Державний кредит
Державний фінансовий аудит
Державний фінансовий контроль
Державні витрати
Державні доходи
Державні фінанси
Договір банківського рахунку

Закон про Державний бюджет України
Зведений бюджет
Зовнішній державний борг

Іноземна валюта
Інспектування

Казначейське зобов'язання України

Каса
Касова книга
Касові документи
Контроль бюджетний
Контроль державний
Контроль державний внутрішній
Контроль державний зовнішній
Контроль державний фінансовий
Контроль документальний
Контроль подальший
Контроль попередній
Контроль поточний
Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування
Кошторис
Кошторисно-бюджетне фінансування

Лімітування витрат

Метод владних приписів
Метод фінансової діяльності держави
Міжбюджетні відносини

Міжбюджетні трансферти
Місцевий фінансовий контроль
Місцеві бюджети
Місцеві (муніципальні) доходи

Наука фінансового права

Об'єкти фінансових правовідносин
Обіг готівки
Облігація
Облік
Обстеження

Перевірка (фінансова)
Платіжна система
Платіжні документи та інші цінні папери
Податкова політика
Податкова система
Податкове законодавство
Податкове право
Податкові правовідносини
Податок Позабюджетні фонди

Ревізія
Розпорядники бюджетних коштів
Розслідування

Суб'єкти фінансових правовідносин
Суб'єкти фінансового права

Управління державними фінансами (фінансовою діяльністю)

Фінанси
Фінансова діяльність держави
Фінансова система
Фінансове законодавство
Фінансове право
Фінансове правопорушення
Фінансовий контроль
Фінансові правовідносини
Фінансові ресурси держави
Фінансово-правова відповідальність
Фінансово-правова норма
Фінансово-правові санкції
Фінансування державних та місцевих видатків

Ф59 **Фінансове** право : підручник / за заг. ред. О. П. Гетманець ; [Бандурка О. М., Гетманець О. П., Жорнокуй Ю. М. та ін.] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2017. – 392 с.

ISBN 978-966-610-233-4

У підручнику розглянуто правові основи фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування в Україні, фінансово-правові норми та фінансові правовідносини, правові засади фінансового контролю в Україні, відповідальність за порушення фінансового законодавства, правове значення бюджету, бюджетну систему України, бюджетний процес, правове регулювання міжбюджетних відносин, бюджетний контроль та відповідальність за порушення бюджетного законодавства, правове регулювання публічних та місцевих доходів, державних та місцевих видатків, державного кредиту і державного боргу, публічно-правові основи загальнообов'язкового державного соціального страхування, регулювання банківської системи та банківської діяльності, правові основи грошового обігу тощо.

Рекомендовано студентам вищих юридичних навчальних закладів України.

УДК 347.73:336:226
ББК 67.9(4УКР)302я73

Навчальне видання

Бандурка Олександр Маркович
Гетманець Ольга Петрівна
Жорнокуй Юрій Михайлович та ін.

Фінансове право

Підручник

Редактори: *Г. Я. Ступницька, П. О. Білоус*
Комп'ютерне верстання: *А. О. Зозуля, П. О. Білоус*
Дизайн обкладинки: *А. С. Тяпкін*

Підпис. до друку 10.11.2017. Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 22,87.
Обл.-вид. арк. 25,99. Тир. 250 пр. Зам. № 2017-19.

Видавець і виготовлювач –
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Льва Ландау, 27, м. Харків, 61080.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.