

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

За редакцією
доктора юридичних наук М. П. Кучерявенка

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України

Київ
Юрінком Інтер
2007

ББК 67.9(4УКР)302я73
Ф59

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
(лист № 1/11-1591 від 15 квітня 2004 року)*

Рецензенти:

Воронова Л. К., доктор юридичних наук, професор;
Тіщенко М. М., доктор юридичних наук, професор;
Савченко Л. А., доктор юридичних наук, професор

Авторський колектив:

Бех Г. В., кандидат юридичних наук — глава 12;
Дмитрик О. О., кандидат юридичних наук — глави 2, 8, 9;
Криницький І. Є., кандидат юридичних наук — глави 4, 6;
Кучерявенко М. П., доктор юридичних наук — глави 1, 3, 7,
10, 15, 16;
Лукашев О. А., кандидат юридичних наук — глави 5, 13, 14;
Перепелиця М. О., кандидат юридичних наук — глава 11

**Фінансове право України: Підручник / Г. В. Бех,
Ф59 О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький; За ред. М. П. Куче-
рявенка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 320 с.**

ISBN 966-667-150-6

Підручник охоплює основні теоретичні проблеми фінансового права. На основі системного аналізу розкрито зміст інститутів фінансово-правової галузі, зокрема, викладено найактуальніші питання правового забезпечення бюджетів, доходів і видатків держави, державного страхування, грошового обігу, банківської та валютної діяльності, ціноутворення тощо. Підручник базується на чинному законодавстві України, значну частину матеріалу викладено в порівнянні з законодавствами інших держав.

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

ББК 67.9(4УКР)302я73+67.302я73

ISBN 966-667-150-6

© Колектив авторів, 2007
© Юрінком Інтер, 2007

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Глава 1

ПОНЯТТЯ ФІНАНСІВ І ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

§ 1. Поняття фінансів. Фінансова система держави

Забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без наявності й використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів створюють можливість і врешті-решт існування самої держави.

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

Наявність фінансів об'єктивно пов'язано з потребою вилучення, формування та розподілу державою частини сукупного суспільного продукту. Цим визначено й *призначення фінансів* — розподіл і перерозподіл сукупного суспільного продукту в грошовій формі. Саме це притаманно ознакам фінансів, їхньому

місцю й ролі, особливостям прояву, формам закріплення і регулювання державою.

Особливості фінансів визначають кількома положеннями:

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

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

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

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

Наявність фінансів дозволяє державі формувати фонди грошових ресурсів суспільного призначення як у централізованій, так і в децентралізованій формах. У процесі формування та використання централізованих грошових фондів держава впливає й на утворення, й на витрачання децентралізованих коштів, встановлює та гарантує спеціальні правові режими їхнього існування.

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

Навряд чи потрібно в цьому випадку зупинятися на великих історичних екскурсах щодо динаміки розвитку цієї категорії. Однак, досить примітний генезис самого терміна «фінанси». Фінанси (*finis* — латинською), починаючи з XIII—XIV століття, міцно пов'язують із поняттям, що означає розрахунок, закінчення терміну платежу, погашення грошового зобов'язання, виплату суми грошей. Трохи пізніше специфічний акцент дав німецький корінь цієї категорії, що означає «хитрий, спритний, підступний», що, мабуть, мало неабияке значення під час виконання грошових зобов'язань у той час. І тільки в XVI—

XVII столітті (спочатку переважно французьке значення терміна) категорія фінансів стала позначати господарську діяльність держави, її фінансові ресурси. Той зміст фінансів, що сьогодні асоціюється з цією категорією, міцно узвичаївся до початку XIX століття.

Саме з цього часу фінанси стають багатоаспектною категорією, яка охоплює економічне, соціальне, правове значення. Природно, що насамперед це система відносин (економічних, соціальних, правових), але, мабуть, доречно звернути увагу й на прикладне значення фінансів. Правова категорія фінансів безперервно виявляється в тих формах, які на сьогодні прийняті й використовуються законодавством. Тому потрібно розрізняти фінанси як систему відносин, що регулюють рух державних коштів, і як систему понять, категорій, закріплених і використовуваних законодавством (дохід, прибуток, собівартість, ціна тощо). В цьому випадку доречна аналогія з філософськими категоріями «зміст» і «форма». Фінанси як система правових відносин визначають зміст явища. Законодавче ж закріплення їх показує наскільки в даний момент ці відносини усвідомлені, зрозумілі, сприйняті, в якій формі їх закріпив законодавець.

Фінанси як правову категорію можна використовувати в двох аспектах:

- 1) широкому (міжгалузевому);
- 2) вузькому (фінансово-правовому).

В першому значенні фінанси (чи окремі їхні аспекти, боки) використовують багато галузей права й мають загальногалузеве значення. Наприклад, поняття ціни, вартості, доходу тощо — це відносини, що регулює і цивільне, і фінансове, і адміністративне, і трудове право та інші галузі. В другому випадку йдеться про публічне значення фінансів, виключно грошових фондів держави й територіальних громад. У цій ситуації загальногалузеві поняття, категорії набувають спеціально-галузевого характеру й значення, виражають специфічні, однорідні фінансово-правові відносини. Загальногалузеві категорії доходу, вартості, ціни набувають фінансово-правового значення.

Фінанси, що становлять відносини між людьми з приводу формування, розподілу й використання грошових фондів, тісно пов'язано з грошима, коштами, що, однак, не дозволяє поставити між ними знак рівності. Фінансові відносини, будучи пе-

реважно грошовими відносинами, не адекватні їм, адже за їхніми межами залишаються відносини, що регулюють сплату штрафів (адміністративне право), відносини купівлі-продажу (цивільне право), відносини щодо виплати заробітної плати, пенсій (трудова право) та інші відносини, пов'язані з рухом грошей, які не є фінансовими.

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

Фінансові відносини пов'язано не тільки з грошима. Певною мірою до них належить і група натуральних відносин. Звісно, вони нерозривно пов'язані чи похідні від грошових, але не адекватні їм. Наприклад, чинне законодавство закріплювало можливість сплати податку в натуральній формі (фіксований податок із сільськогосподарських виробників), хоча за своєю природою податок — це грошові надходження. Фінансові відносини охоплюють і відносини забезпечення обов'язку щодо сплати податку (реалізація майна платника податків). Природно, що

ці відносини або опосередковують грошові, або пов'язані з визначеними труднощами, мають тимчасовий характер. Однак і це відзначає неадекватність фінансів і грошей. Об'єктивну потребу фінансів обумовлено існуванням держави, наявністю товарно-грошових відносин. Грошові ж фонди утворюють матеріальний зміст фінансів, але не їхню сутність. Фінанси становлять відносини, що регулюють формування, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

Найважливіші ознаки, властивості, риси, що розкривають сутність фінансів, знаходять своє вираження в їхніх функціях. Фінанси, функціонуючи як інструмент розподілу частини сукупного суспільного продукту, разом з тим контролюють і розподіл його на частини, співвідношення цих частин, канали витрачання фондів. Цим і обумовлено наявність двох функцій фінансів: розподільчої та контролюючої. У деяких підручниках, наукових монографіях звертають увагу на інші функції (перерозподільну, стимулюючу, дестимулюючу, накопичувальну тощо), однак вони виступають, фактично, як окремі сторони реалізації розподільчої функції, деякі особливості її здійснення.

Розподільча функція фінансів гарантує забезпечення державою суб'єктів відносин потрібними грошовими ресурсами, підтримку суспільних пропорцій. Об'єктом регулювання виступає частина сукупного суспільного продукту, що надходить державі. Суб'єктами відносин — держава, територіальні громади, юридичні й фізичні особи. Під час розподілу формують і підтримують пропорції між частинами сукупного суспільного продукту, національного доходу, забезпечують розвиток розширеного відтворення, задовольняють інтереси держави, підприємств, громадян. Цю функцію здійснюють у процесі первинного й вторинного розподілу. В першому випадку утворюють первинні фонди базового рівня (доходи фізичних осіб, прибуток підприємств і організацій тощо), сукупність яких і становить національний дохід держави. Однак, на цьому етапі створюють тільки передумови формування державних грошових фондів, розміри яких остаточно визначають тільки після сплати податків, обов'язкових зборів і платежів. Останні процеси й складають зміст вторинного розподілу чи перерозподілу. Цьому етапу властиві певні особливості, пов'язані з формуванням так званих вторинних доходів держави. Якщо на стадії

первинного розподілу прибуток державних підприємств відразу ж надходить власнику — державі, то на стадії вторинного розподілу кошти змінюють власника. Наприклад, отримавши на стадії первинного розподілу доходи, на стадії вторинного розподілу фізичні особи, сплачуючи податки, саме й забезпечують зміну власності на частину коштів, передаючи їх державі.

Розподільчу функцію фінансів реалізують на декількох рівнях:

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

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

3) міжгалузевий — розподіл грошових ресурсів між основними галузями. В цих умовах формують основні пропорції суспільного відтворення;

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

Контролюючу функцію фінансів органічно пов'язано з розподільчою. Вони, фактично, є єдиним механізмом. Здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їхні розміри, співвідношення, пропорції. Контролюючою функцією фінансів відслідковують увесь процес розподілу й руху грошових ресурсів. Диференціація контролю за стадіями дозволяє прийняти потрібне рішення, здійснити коригування на проміжних етапах руху грошових фондів і уточнити, поліпшити процес розподілу.

Фінанси як систему відносин визначено сукупністю категорій, понять. Однією з найзагальніших, фундаментальних, системоутворюючих категорій є фінансове господарство, фінансова система. Певною мірою йдеться про схожі поняття. В сучасній юридичній літературі найчастіше характеризують фінансову систему, фінансове господарство розглядають тезово, стосовно фінансової діяльності держави.

На початку ХХ століття в фінансово-правовій літературі їх визначали переважно як синоніми, насамперед досліджували фінансове господарство. Наприклад, С. І. Іловайський розглядав фінансове господарство як «...сукупність явищ, що належать до планомірної організованої діяльності примусових союзів, спрямованих на спеціальну мету придбання й витрачання господарських благ, потрібних для виконання всіх завдань цих союзів»¹. Трохи нижче він відзначав і особливості фінансового господарства, до яких відносив:

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

Фінанси, складаючи цілісну, однорідну систему, припускають певну внутрішню видову диференціацію. Обумовлено її детальним, спеціальним аналізом внутрішніх складових частин фінансів, які різняться специфічними особливостями й режимами. В цих умовах однорідні, єдині за формами й методами, відносини визначають як фінансовий інститут. Наявність єдиних за природою та змістом, але різних за формою фінансових інститутів обумовлено різноманіттям сфер застосування фінансів, напрямками їхньої реалізації.

Сукупність взаємозалежних, взаємодіючих фінансових інститутів становить *фінансову систему держави*. Фінансову систему часто характеризують за двома аспектами²:

- а) як сукупність фінансових інститутів, які опосередковують формування й використання грошових фондів;
- б) як сукупність державних органів і установ, які здійснюють фінансову діяльність.

Другий аспект буде розглянуто під час аналізу компетенції органів фінансової діяльності, органів фінансового контролю. Зміст же фінансової системи розкривають через систему фінансових інститутів.

¹ *Иловайский С. И.* Бюджетное право. — Одесса, 1912. — С. 4, 5.

² Див. *Финансовое право: Учебник* / Под ред. О. Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 1996. — С. 15.

Фінансова система містить такі *ланки*:

- 1) бюджетна система;
- 2) кредитна система;
- 3) обов'язкове державне страхування;
- 4) фінанси підприємств.

Кожний із елементів фінансової системи буде докладно проаналізовано в Особливій частині, тут же тільки позначимо основні положення, що їм властиві. Цілісність елемента фінансової системи не виключає складну підпорядкованість, структуру, специфічні зв'язки, однак, зараз ми зупинимося на них як на певній цілісності.

Бюджетна система України складається з Державного бюджету й місцевих бюджетів. Зміст, структуру бюджетів, їхнє співвідношення визначено адміністративно-територіальним устроєм держави. Бюджети акумулюють переважно всі грошові фонди публічного характеру. З прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу України закріплено заборону на формування позабюджетних фондів. Бюджетна централізація ресурсів набула нового змісту.

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

Обов'язкове державне страхування пов'язано з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту, спрямуванням коштів на виплату пенсій тощо. Державне страхування виступає формою утворення й використання цільових грошових фондів, призначених для соціальних, запобіжних та інших цілей.

Фінанси підприємств як відособлені грошові фонди пов'язано з формуванням, розподілом і використанням коштів підприємств. Фінанси підприємств складають основу децентралізованих фінансів. Характеризуючи фінанси підприємств як ланку фінансової системи потрібно враховувати таке. Фінанси

державних підприємств безумовно є складником фінансової системи, їм притаманний публічний зміст і регулювання. Фінанси недержавних підприємств належать сюди тільки тою мірою, в якій їх пов'язано з реалізацією імперативних обов'язків щодо формування державних грошових фондів (наприклад, кошти підприємств, за рахунок яких сплачують податки).

§ 2. Фінансова діяльність держави: зміст, принципи, методи

Об'єктивна потреба фінансів (наявність товарно-грошових відносин; розподіл сукупного суспільного продукту; контроль за господарською діяльністю) робить абсолютно необхідною діяльність щодо управління ними. *Фінансова діяльність держави становить діяльність держави щодо формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів із метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів.* Зміст фінансової діяльності є, врешті-решт, проявом усіх функцій держави, оскільки реалізація будь-якої державної функції вимагає адекватного фінансового забезпечення. Залежно від змісту й характеру функцій фінансову діяльність здійснюють:

- а) як реалізацію державної влади;
- б) як виконавчо-розпорядницьку діяльність, що реалізує державне управління.

Фінансова діяльність, виступаючи необхідним складником механізму соціального управління, забезпечує спрямування фінансових ресурсів у відповідні галузі економіки, управління, соціальну сферу. Фінансовій діяльності характерні певні *особливості*:

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

2) фінансову діяльність реалізують як державні органи, так і органи місцевого самоврядування (в деяких випадках її реалізують через спільну діяльність цих органів);

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

4) фінансову діяльність здійснюють через діяльність як представницьких, так і виконавчих органів влади.

Об'єктом фінансової діяльності є відносини, що регулюють рух державних грошових фондів на всіх стадіях їхнього обороту (формування, розподіл, використання). У вузькому змісті слова йдеться про рух грошей, які утворюють державні фонди. Суб'єктний склад відносин, що регулюють фінансову діяльність, досить традиційний і визначений (держава, територіальні громади, юридичні та фізичні особи). Однак, хотілося б відзначити особливість ролі держави. Її ролі й місце в цих умовах притаманна подвійність:

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

— з іншого боку, держава виступає носієм влади, яку реалізує в сфері фінансової діяльності.

Зміст фінансової діяльності розкрито на окремих стадіях, якими й визначено особливості її здійснення:

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

2. На стадії розподілу коштів. У цьому випадку потрібно звернути увагу на три рівні здійснення фінансової діяльності в умовах цієї стадії:

а) на рівні формування грошових фондів, що відбувається, наприклад, під час надходження коштів у бюджети (податок з доходів фізичних осіб, наприклад, поділяють під час сплати на три частини, що надходять до місцевих бюджетів різних видів);

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

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

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

4. Завершальною стадією є контроль за рухом грошових фондів. Йому притаманна певна своєрідність. Якщо перші три стадії руху грошових фондів і, відповідно, фінансової діяльності послідовно впливають одна за одною й закінчення однієї припускає початок наступної стадії, то контроль різниться певною подвійністю:

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

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

Фінансову діяльність здійснюють згідно з низкою *принципів*, основні з яких закріплено Конституцією України.

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

Принцип плановості припускає здійснення фінансової діяльності в суворо впорядкованій, послідовній, збалансованій формі при детальному закріпленні процедур, порядку руху цих коштів.

Принцип гласності виражено у взаємозв'язку руху фінансових потоків, співвідношенні й збалансованості різних потоків, грошових фондів, доведення до громадян, інших суб'єктів змісту проєктів фінансово-правових актів, підсумкових актів за результатами їхнього застосування.

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

Принципи фінансової діяльності, характеризуючи й розкриваючи її зміст, створюють умови для здійснення функцій фінансової діяльності. Здебільшого вони відображають і деталізують основні функції фінансів, хоч і різняться деякою своєрідністю. До них належать основні напрями фінансової діяльності:

- 1) організація грошового обігу;
- 2) формування грошових фондів;

- 3) розподіл і використання грошових ресурсів;
- 4) організація фінансового контролю.

Фінансову діяльність держави здійснюють різними *методами* — засобами, приййомами, за допомогою яких держава, вповноважені нею органи здійснюють мобілізацію, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів. В основі вибору конкретного методу фінансової діяльності лежать кілька факторів:

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

Методи фінансової діяльності диференціюють залежно від стадії руху грошових фондів:

1. Методи мобілізації грошових ресурсів:

а) метод обов'язкової мобілізації реалізує безумовні імперативні обов'язки, їхнє виконання, гарантії, що забезпечують це виконання. Реалізують його насамперед через форми податкових платежів, інших безумовних і обов'язкових зборів. Імперативно визначають і гарантують вид платежу, платника, об'єкт, ставку, розмір, терміни, засоби забезпечення тощо;

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

2. Методи розподілу грошових ресурсів:

а) метод фінансування становить цільову, планову, безоплатну й безповоротну передачу державних коштів із бюджетів на визначені цілі, завдання, реалізацію державних функцій;

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

Методи фінансування й кредитування можна поділяти на різні підвиди, залежно від мети використання коштів, джерел їхнього утворення, організаційно-правових режимів суб'єктів тощо.

3. *Методи використання грошових ресурсів* здебільшого пов'язано з витрачанням грошових фондів. Їх поділяють:

а) залежно від спрямованості видатків:

– пооб'єктний – припускає спрямування грошових ресурсів на фінансування певних об'єктів (майнових комплексів тощо);

– по суб'єктний – виділення й передача коштів окремим суб'єктам (конкретним розпорядникам чи одержувачам бюджетних коштів – окремим особам, категоріям осіб або регіонам);

б) залежно від форми надходження грошових ресурсів:

– безготівкові грошові перерахування, розрахунки;

– готівкові кошти.

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

Фінансову діяльність держави здійснюють у різних *формах*. Детально їх буде проаналізовано в наступних главах Особливої частини. Тут же буде позначено вихідні положення, підходи, основи характеристики форм фінансової діяльності.

Класифікацію форм фінансової діяльності можна здійснювати за різними підставами:

а) за юридичними формами, властивостями:

– права — форма фінансової діяльності, яку здійснюють через прийняття та реалізацію фінансово-правових актів. Їх можна класифікувати за кількома напрямками (за юридичними властивостями; за юридичною природою; за органами, які їх приймають, тощо), однак, докладніше ці питання буде розглянуто під час аналізу фінансово-правових норм, фінансового законодавства;

– неправова — форма фінансової діяльності, не пов'язана з правовим вираженням. Найчастіше вона, щоправда, похідна,

пов'язана з правовими формами, іноді пов'язана з прогалинами в праві;

- б) за організаційними формами:
 - створення централізованих фондів коштів;
 - формування децентралізованих грошових фондів;
- в) за змістом інститутів фінансової діяльності:
 - у галузі бюджетної діяльності;
 - у галузі податкового регулювання;
 - у сфері кредитування;
 - у галузі валютного регулювання;
 - у сфері фінансового контролю.

§ 3. Органи, що здійснюють фінансову діяльність

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

Державну політику в фінансовій сфері здійснює Верховна Рада України, що затверджує загальнодержавні програми, Державний бюджет і внесення змін до нього, здійснює контроль за використанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання. Виключно законами України регулюють найважливіші питання в фінансовій сфері.

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

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

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

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

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

Президент України має певні повноваження стосовно фінансової сфери: призначення міністра фінансів; подання на затвердження до Верховної Ради кандидатур Голови Національного банку України (далі – Нацбанку України).

Значними повноваженнями в галузі управління фінансами наділено Кабінет Міністрів України. Він забезпечує: проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробку проекту Закону про Державний бюджет України; виконання затвердженого Державного бюджету України; надання звіту про виконання Державного бюджету України.

Оперативне управління фінансами здійснюють через спеціальні державні органи виконавчої влади.

Систему фінансових органів України очолює Міністерство фінансів (далі – Мінфін України) – центральний орган виконавчої влади з управління фінансами. Мінфін України прогнозує розвиток економіки, розробляє проект Державної програми економічного й соціального розвитку, проект Державного бюджету України. Для управління фінансами Мінфін України наділено повноваженнями, які складають три групи:

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

2) повноваження щодо вжиття заходів у випадках порушень встановленого порядку виконання Державного бюджету України, призупинення фінансування;

3) повноваження стосовно регулювання співвідношення коштів Державного бюджету України й місцевих бюджетів у процесі їхнього формування.

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

Особливим центральним органом виконавчої влади, статус якого прирівняно до державного комітету України, є Державне казначейство України, створене відповідно до Указу Президента України від 27 квітня 1995 р.¹ Основними завданнями Державного казначейства України є: організація виконання Державного бюджету України; контроль за його виконанням і регулювання відносин між Державним бюджетом України та позабюджетними фондами; короткострокові прогнози обсягів державних фінансових ресурсів і надання інформації Верховній Раді та Президенту України.

Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади, яку очолює Голова. Голів державних податкових адміністрацій в АРК, областях, містах Києві та Севастополі призначає на посаду й звільняє з посади Президент України. Основними завданнями Державної податкової адміністрації України є: здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства; правильністю нарахування й сплати податків; прийняття рішень щодо накладення фінансових санкцій і адміністративних штрафів; прийняття нормативних і методичних документів із питань оподаткування.

Податкова міліція є специфічним правоохоронним органом, що забезпечує економічну безпеку держави під час надходження податкових платежів до бюджету. Якщо діяльність податкових інспекцій пов'язано зі справлянням податків, то податкова міліція здійснює стягнення податкових платежів².

Органом державного фінансово-економічного контролю, створеним Верховною Радою України, є Рахункова палата Вер-

¹ Урядовий кур'єр. — 1995. — № 68—69. — С. 10.

² Діяльність органів податкової міліції регулює розділ V Закону України «Про державну податкову службу в Україні».

ховної Ради України¹, що здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів держави. Рахункова палата забезпечує єдину систему контролю за виконанням Державного бюджету України й використанням позабюджетних фондів.

Функціонування грошового ринку, статус національної валюти, іноземних валют на території України встановлюють виключно закони. Здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики покладено на Нацбанк України. Функції Нацбанку України в галузі грошового обігу закріплено Законом України від 20 травня 1999 року «Про Національний банк України»². Нацбанк України здійснює регулювання грошового обігу як шляхом установлення визначених нормативів щодо готівки, так і проведенням політики стосовно ставок, операцій із цінними паперами тощо. Він визначає офіційний валютний курс гривні, відповідно до валютного (обмінного) курсу. Курс гривні щодо іноземних валют забезпечує Нацбанк України шляхом використання золотовалютного резерву, купівлі і продажу цінних паперів, встановлення й зміни плати за кредити та інші інструменти регулювання грошової маси в обігу.

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

¹ Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 43. — Ст. 212.

² Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. *Фінанси як правова категорія.*
2. *Співвідношення фінансів і грошей.*
3. *Функції фінансів.*
4. *Поняття й структура фінансової системи.*
5. *Поняття фінансової діяльності держави.*
6. *Специфіка ролі держави в здійсненні фінансової діяльності.*
7. *Стадії фінансової діяльності держави.*
8. *Принципи фінансової діяльності держави.*
9. *Методи фінансової діяльності держави.*
10. *Форми фінансової діяльності держави.*
11. *Система органів, що здійснюють фінансову діяльність.*
12. *Органи фінансової діяльності загальної компетенції.*
13. *Органи фінансової діяльності спеціальної компетенції.*

Глава 2

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ

§ 1. Фінансово-правові норми: поняття, особливості та види

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

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

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

Розкриваючи *імперативний характер* фінансово-правових норм, потрібно виокремити кілька аспектів. По-перше, це означає, що в таких нормах містяться категоричні приписи (дозволи, заборони та ін.) щодо виконання певних дій у сфері фінансів, обумовлені насамперед імперативним методом правового регулювання фінансових відносин. По-друге, категорична форма припису виключає зміну умов і обставин, що містяться в фінансово-правових нормах, самими учасниками відносин, тобто виключає можливість зміни положень норм за волевиявленням будь-якої зі сторін. По-третє, імперативність таких норм поширено не тільки на суб'єктів, які повинні їх дотримуватися, але й на суб'єктів, які видають такі приписи. Державні органи, вповноважені видавати ці приписи, теж пов'язані вимогами фінансово-правових норм. По-четверте, такий імператив передбачає дотримання моделі поведінки, закріпленої нормою, незалежно від згоди учасників цих відносин. До того ж порушення приписів, що містяться в фінансово-правовій нормі, є порушенням фінансової дисципліни й тягне за собою відповідні санкції. Слід зазначити, що на сучасному етапі посилено імперативний характер фінансово-правових норм, у зв'язку з підсиленням фінансового контролю за діяльністю суб'єктів у фінансовій сфері.

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

Забороняючі фінансово-правові норми вимагають утримуватися від відповідних дій з метою дотримання фінансової дисципліни. Наприклад, суб'єктам заборонено здійснювати валютні операції без придбання ліцензій Нацбанку; безпірно списувати кошти з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного

бюджету та місцевих бюджетів у рахунок погашення зобов'язань бюджетних установ, використовувати не за цільовим призначенням бюджетні кошти тощо.

В *уповноважуючих фінансово-правових нормах* імперативність виявляється дещо своєрідно. Такі норми надають суб'єктам права на здійснення відповідних позитивних дій, але в чітко передбачених нормою межах. При застосуванні цих норм певні права сполучаються з імперативністю вимог, коли встановлюють суворі межі здійснення таких прав. Наприклад, бюджетна установа має право використовувати кошти, надані з бюджету, але відповідно до бюджетного призначення та кошторису; кредитна установа має право надавати кредити, але за умови, закріпленої в законодавстві. Тобто вповноважений орган повинен приймати найдоцільніше рішення відповідно до законодавства й конкретних умов, але в межах, чітко визначених і закріплених такою нормою.

Залежно від змісту, фінансово-правові норми поділяють на:

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

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

Таким чином, *фінансово-правові норми* — це встановлені державою та забезпечені її примусовою силою загальнообов'язкові правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, що виникають і розвиваються в процесі мобілізації, розподілу й витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів, встановлюють права та обов'язки їх учасників і мають імперативний характер.

Внутрішня будова, тобто *структура* фінансово-правової норми така само, як і у інших норм права, але в її складових частинах відбиваються особливості фінансових відносин, які вона регулює. *Гіпотеза* фінансово-правової норми вказує умови, за яких діє норма, а в суб'єктів виникають передбачені нею права й обов'язки в сфері фінансів. Вона встановлює типові фактичні обставини, з якими пов'язують виникнення правовідно-

син. Причому ці обставини чітко й конкретно виражені нормою. Виходячи з цього, гіпотеза фінансово-правової норми має безумовно визначений характер. *Диспозиція* розкриває зміст правил поведінки, вказує, якою саме повинна бути поведінка учасників відносин за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин, вимагає відповідної поведінки сторін фінансових відносин і не допускає відхилення від неї.

Санкція фінансово-правової норми передбачає наслідки за невиконання чи неналежне виконання приписів норми, визначає вид і міру юридичної (адміністративної, кримінальної, фінансово-правової тощо) відповідальності порушникам. Але фінансово-правові санкції мають певні особливості, а саме: 1) здебільшого мають грошовий характер і застосовуються у вигляді штрафу, пені, примусового списання коштів, припинення фінансування тощо; 2) поширюються на всіх учасників фінансових правовідносин; 3) сполучають у собі правовідновлювальні й карні (штрафні) елементи, тобто винну особу не тільки покарають, але й забезпечують належне виконання її фінансового обов'язку; 4) відбивають безпосередній зв'язок з фінансово-правовою відповідальністю. Наприклад, відповідно до ст. 117 Бюджетного кодексу України¹ у випадку нецільового використання суб'єктом бюджетних коштів, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України та інші органи, в межах своїх повноважень, можуть припинити бюджетні асигнування тощо.

§ 2. Фінансові правовідносини: їхній зміст і особливості

Держава, здійснюючи фінансову діяльність, регулює процеси, пов'язані з розподілом і перерозподілом сукупного суспільного продукту й національного доходу, впливає на процеси нагромадження капіталу. Такі відносини для держави мають першочергове значення, оскільки, з матеріального погляду, забезпечують можливість виконання її завдань і функцій. Тому, за допомогою норм права, вона прагне організувати й врегулювати такі суспільні зв'язки належним чином, надає їм відповідної форми й змісту, в результаті чого ці відносини стають

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.

фінансово-правовими. *Фінансові правовідносини є юридичною формою вираження й закріплення фінансових (економічних) відносин, що можуть існувати лише в правовій формі.* Поза правовідносинами фінансова діяльність нездійсненна, оскільки лише при закріпленні і взаємозалежних юридичних правах і обов'язках суб'єктів, реалізацію яких забезпечено можливістю державного примусу, можуть бути створені відповідні фонди фінансових ресурсів, а також здійснені розподіл і належне використання фінансових ресурсів відповідно до поставленої мети, планів і програм.

Фінансовим правовідносинам (як і будь-яким правовідносинам) притаманні *загальні ознаки*: вони виникають на основі норм фінансового права, які закріплюють ту модель поведінки для сторін правовідносин, яку згодом буде реалізовано в фінансових правовідносинах; характеризуються наявністю у сторін суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Фінансово-правова норма точно окреслює коло суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, якими наділено суб'єктів правовідносин. Водночас їхні вимоги визначають позитивну поведінку суб'єктів, якої вони можуть і повинні дотримуватися, реалізуючи свої права й обов'язки; становлять суспільний зв'язок конкретних осіб, тобто учасників фінансових правовідносин завжди визначено конкретно. Ця ознака дозволяє чітко окреслити межу між фінансово-правовою нормою, в якій зазначено всіх осіб, здатних бути учасниками фінансових правовідносин, і фінансовим правовідношенням, у якому беруть участь конкретні суб'єкти; здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків забезпечено можливістю державного примусу. Це положення обумовлено насамперед державними інтересами й інтересами громадянського суспільства, що реалізуються в фінансових правовідносинах.

Крім того, фінансові правовідносини мають *особливості*, обумовлені специфікою предмета й методу фінансового права. По-перше, фінансові правовідносини становлять юридичну форму виразу та закріплення фінансових відносин, які в свою чергу є формою відповідних економічних відносин¹. Отже, визначення сутності таких суспільних зв'язків поєднано з обов'язковим розглядом фінансових (економічних) відносин.

¹ *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. — М.: Изд-во МГУ, 1960. — С. 134.

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

По-третє, фінансові правовідносини мають майновий чи, точніше, грошовий характер. Усі фінансові правовідносини виникають і розвиваються саме під час формування, розподілу й витрачання коштів потрібних для реалізації завдань як соціально-економічного розвитку, так і забезпечення безпеки й обороноздатності країни та ін. Також зазначимо, що характеристика таких відносин як організаційних, не виключає їхнього майнового характеру, оскільки держава за допомогою фінансово-правових норм організовує й координує здійснення фінансової діяльності саме з метою належного її грошового існування. Тому майновий характер фінансових правовідносин означає реальний, відповідно організований, рух грошових коштів, результатом якого стає створення й використання фондів коштів.

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

Визначення фінансових правовідносин як таких, що мають майновий і державно-владний характер, дозволяє охарактери-

зувати їх як владно-майнові та відокремити суспільні зв'язки від цивільних правовідносин, які є грошовими, і адміністративних правовідносин, які теж бувають владно-майновими¹.

По-п'яте, фінансові правовідносини виникають, змінюються й припиняються завжди на підставі закону (фінансово-правового акту), а не за волевиявленням сторін. Держава, з огляду на важливість цих відносин, регулює їх шляхом видання саме закону — акту, що має вищу юридичну чинність. Відповідно і їхня зміна або припинення повинні здійснюватися тільки таким актом. Так, ч. 2 ст. 92 Конституції України² встановлено, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України й бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення й функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок створення й погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їхні види й типи тощо. Виходячи з цього, виникнення й розвиток фінансових правовідносин передбачено прямо й безпосередньо фінансово-правовими нормами (а саме законами), вони не можуть виникати й розвиватися за власним розсудом сторін, на підставі договорів.

Ці відмінні риси, всі разом, визначають специфіку фінансових правовідносин. Жодна з цих рис окремо не може їх характеризувати повністю.

Для виникнення, зміни й припинення фінансових правовідносин потрібна також наявність *юридичних фактів* — життєвих обставин, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідносин, і які мають місце в реальному житті й не створюються нормою фінансового права, а тільки визнаються нею. Наприклад, для виникнення обов'язку громадянина щодо сплати податку з власників транспортних засобів необхідна наявність об'єкта оподаткування — конкретного транспортного засобу, що закріплено в Законі України «Про пода-

¹ *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. — М.: Изд-во МГУ, 1960. — С. 138, 139.

² Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

ток з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів»¹ від 18 лютого 1997 року.

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

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

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

Суб'єкт права — поняття більш ширше, ніж суб'єкт правовідносин². Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про систему оподаткування» в редакції від 18 лютого 1997 року усі юридичні й фізичні особи, на яких відповідно до законів України покладено обов'язок сплачувати податки й збори (обов'язкові платежі), є суб'єктами фінансового (податкового) права. Але як тільки ці особи реалізують цей обов'язок, вони стають реальними учасниками (суб'єктами) фінансових правовідносин, які своїми діями забезпечують той практичний ефект, на досягнення якого націлено норму фінансового права.

Традиційно виділяють таких суб'єктів фінансових правовідносин:

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 15. — Ст. 117.

² Див.: Химшчева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. — С. 41, 42.

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

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

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

Органи державної влади й управління, такі як Верховна Рада, Міністерство фінансів тощо, не тільки можуть, але й зобов'язані брати участь у таких відносинах, що виражає їхню компетенцію щодо здійснення прав і обов'язків у відповідних напрямках фінансової діяльності. Зауважимо, що згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі й у межах їхніх повноважень і засобами, передбаченими Конституцією та законами України, що має бути основоположною засадою під час здійснення ними фінансової діяльності. Виходячи з цього, їм потрібно поводитися відповідно до наданих державою прав і обов'язків, які ретельно й докладно визначено нормами фінансового права.

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

Індивідуальними суб'єктами фінансових правовідносин є фізичні особи — громадяни України, іноземні громадяни й осо-

би без громадянства, права й обов'язки яких більш пов'язано зі сплатою податків і неподаткових платежів. Наприклад, ст. 67 Конституції України встановлено, що кожний зобов'язаний сплачувати податки й збори в порядку й розмірах, установлених законом. Окрім цього вони можуть брати участь у правовідносинах з приводу страхування, кредитування тощо.

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

Суб'єкти фінансових правовідносин можуть реалізувати передбачені законодавством права й обов'язки в разі належного державного захисту, який здійснюють у 1) адміністративному порядку та 2) судовому порядку². Причому за допомогою примусових заходів забезпечено як відновлення порушених прав суб'єктів фінансових правовідносин, так і належне виконання покладених на них обов'язків. За адміністративного порядку забезпечення реалізації фінансових правовідносин передбачено звернення суб'єктів до вищого органу державної влади чи управління (стосовно органу, що прийняв те чи інше рішення, яке заперечують). У такому випадку відповідний орган приймає владні розпорядження для розв'язання проблемних питань без судового розгляду. На сьогодні застосування адміністративного порядку захисту прав суб'єктів не заперечує їхнє наступне звернення з цього ж питання в суд чи інші державні органи в адміністративному порядку по підпорядкованості. В різних видах фінансових правовідносин адміністративний порядок має свої особливості, але завжди проявляється у формі

¹ Див.: Советское финансовое право: Учебник / Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М.: Юрид. лит., 1982. — С. 47.

² Финансовое право: Учебник / Отв. ред Н. И. Химичева. — М.: Юристъ, 2002. — С. 70—75.

владних велінь щодо прийняття рішення відповідним уповноваженим державним органом.

Стосовно судового порядку захисту прав суб'єктів правовідносин потрібно зазначити наступне. По-перше, відповідно до ст. 8 Конституції України кожен громадянин може звернутися в суд для захисту його прав. Таким чином, фізичні особи — суб'єкти фінансових правовідносин мають право на судовий захист своїх прав у сфері фінансової діяльності. По-друге, правом звернутися до суду наділено також і державні органи та інших суб'єктів. Наприклад, у випадку, якщо платник податків не погасить податкове зобов'язання, його активи можуть бути примусово стягнені до Державного бюджету, але виключно за рішенням суду¹.

Об'єктом фінансових правовідносин є *централізовані й децентралізовані фонди коштів*. Об'єкт фінансових правовідносин завжди пов'язано з інтересом держави, яку представляє уповноважений орган². Саме за допомогою різних фондів держава забезпечує потрібними фінансовими ресурсами всі заходи, здійснення яких передбачено на сучасному етапі розвитку країни. Фінансову діяльність держави нерозривно пов'язано з фінансами, що не є грошима як такими (коштами), хоч і пов'язані з функціонуванням грошей. Фінанси не охоплюють усю сферу останніх, їхнім змістом є тільки ті з них, за допомогою яких утворюються саме грошові фонди держави (її територіальних підрозділів, підприємств тощо)³. Таким чином, практичною реалізацією прав і обов'язків суб'єктів у фінансовій сфері (результатом такої діяльності) є утворення й функціонування фондів. Отже, фінансові ресурси зазвичай розподіляють між визначеними, відносно відособленими групами, що мають цільове призначення, свій порядок використання, джерела надходження коштів і орган, що ними управляє та розпоряджається.

¹ Стаття 3 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами» // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 10. — Ст. 44.

² Див.: Фінансове право: Підручник / Відп. ред. Л. К. Воронова. — Харків: Консум, 1999. — С. 71.

³ Див.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: БЕК, 1996. — С. 1–2.

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

Суб'єктивне право у фінансових правовідносинах — це належна фінансовому чи кредитному органу, а також іншим суб'єктам цих зв'язків для задоволення їхніх інтересів міра дозволеної поведінки, забезпечена юридичними обов'язками інших осіб відносин у фінансовій сфері. Суб'єктивне право виражено в суворо визначених юридичних можливостях цієї особи, в наявності у неї відомого «юридичного плюса», причому ці можливості не безмежні, їх чітко визначено за змістом, у цих межах особа й може будувати свою поведінку¹. Наприклад, Державне контрольно-ревізійне управління, основним завданням якого є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їхнім збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку й звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, бюджетних організаціях і установах, а також на підприємствах, установах і організаціях, що отримують кошти з бюджетів усіх рівнів чи державних валютних фондів, відповідно до статей 10, 12 Закону України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 року², має, наприклад, такі права: право проводити ревізії та перевіряти в міністерствах, на підприємствах і т.д. грошові й бухгалтерські документи, звіти, кошториси, що підтверджують надходження й використання коштів і матеріальних цінностей; право одержувати від відповідних установ потрібні відомості тощо. До того ж, саме обов'язки іншої сторони фінансових відносин, що містяться в нормі, виступають гарантією дотримання прав уповноважених суб'єктів.

Юридичний обов'язок у фінансових правовідносинах — це приписана зобов'язаному суб'єкту й забезпечена можливістю державного примусу міра необхідної поведінки, якої повинний

¹ Див.: *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2-х т. — М.: Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — С. 114.

² Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

дотримуватися цей суб'єкт. Це виражено в активному спонуканні суб'єкта до неухильного виконання вимог і здійснення відповідної позитивної поведінки, запропонованої фінансово-правовою нормою. Як наслідок, у таких суб'єктів формується потреба саме до позитивних дій. Виходячи з цього, необхідність чітко дотримуватися запропонованої державою моделі поведінки суб'єктами фінансових правовідносин визначено пануванням над їх волею держави, що встановлено законами, які регулюють фінансову діяльність. Так, Державне казначейство, здійснюючи управління коштами Державного бюджету, в тому числі в іноземній валюті, й коштами державних позабюджетних фондів, у межах видатків, установлених на відповідний період, забезпечуючи відповідно до встановлених розмірів асигнувань і касового плану цільове фінансування витрат з Державного бюджету, зобов'язано діяти відповідно до розпоряджень держави, закріплених у нормативно-правових актах, наприклад, у Положенні про Державне Казначейство, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року¹.

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

Таким чином, фактичний зміст пов'язує фінансові правовідносини з реальними відносинами, а юридичний зміст є правовим засобом формування й забезпечення фактичного змісту. Однак, з огляду на імперативність фінансових правовідносин такі дії учасників мають обмежений характер і повинні бути тільки позитивними. Але, залежно від того, в який фонд — централізований чи децентралізований — будуть мобілізувати (розподіляти чи використовувати) фінансові ресурси, ступінь імперативності прав і обов'язків суб'єктів цих відносин буде різна (мають на увазі права й обов'язки суб'єктів, що проти-

¹ Зібрання постанов уряду України. — 1995. — № 11. — Ст. 262.

стоять державі в особі відповідних органів). Наприклад, під час акумулювання коштів у бюджети, що є централізованими фондами, визначальну роль відіграє метод обов'язкових платежів, що насамперед характеризується обов'язком юридичних і фізичних осіб внести в цей фонд відповідні обов'язкові платежі податкового характеру, передбачені статтями 14, 15 Закону України «Про систему оподаткування». Окрім того, у вищезазначених фінансових відносинах усі права й обов'язки чітко, всебічно й повно розписано в Бюджетному кодексі України та інших нормативно-правових актах. Наприклад, Конституція України закріплює основні бюджетні повноваження (тобто права й обов'язки в сфері бюджетної діяльності) держави в особі конкретних представницьких і виконавчих органів, місцевих органів самоврядування, адміністративно-територіальних утворень, що потім деталізовано в Бюджетному кодексі України, а також конкретизовано в інших законодавчих актах: наприклад, у статтях 9.1.1 – 9.1.11 Регламенту Верховної Ради України, пунктах 9 – 13 Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, Положенні про Міністерство фінансів України, статтях 60 – 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо¹.

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

Розгляд юридичного змісту фінансових правовідносин дозволяє розкрити юридичну природу таких правових зв'язків, підкреслює їхній правовий характер. Матеріальний зміст визначає напрями розвитку юридичного змісту фінансових правовідносин, оскільки реальні суспільні відносини ширші та багатші, ніж ті, що передбачено гіпотезою й диспозицією фінансово-правової норми. Але права й обов'язки суб'єктів повинні

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 35. – Ст. 338; 1996. – № 30. – Ст. 141; 1997. – № 24. – Ст. 170; 2001. – № 37–38. – Ст. 189; Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 994; 1999. – № 35. – Ст. 1785.

відповідати тій моделі поведінки, яку було закладено фінансово-правовою нормою. Окрім того, фактичний зміст фінансових правовідносин виявляє конкретні життєві обставини, з огляду на які законодавець має розробити дієвий механізм реалізації фінансово-правових норм.

У фінансових правовідносинах юридичний і фактичний зміст завжди взаємопов'язано. Аналіз їхньої взаємодії дозволяє визначити, по-перше, відповідність фінансово-правових норм тим життєвим реаліям, які їх покликано врегулювати, по-друге, показати ті оптимальні результати, на досягнення яких норму спрямовано, по-третє, як потрібно вдосконалити фінансово-правове регулювання з метою його найбільшої ефективності й доцільності. Так, якщо фінансово-правові норми не відповідають фактичним відносинам і їхнім тенденціям розвитку, то соціально-економічні наслідки їхньої реалізації незначні, й такі норми фактично не застосовують у житті, оскільки фінансово-правові норми в цих випадках залишаються на папері, а фінансові правовідносини виникають і розвиваються дуже далеко від моделі, передбаченої такою нормою. Наслідком цього явища є неефективність чинного фінансового законодавства.

З огляду на особливості та зміст, фінансові правовідносини дуже різноманітні. Так, їх можна класифікувати як залежно від загальноправових характеристик (наприклад, від функцій права, особливостей засобу індивідуалізації суб'єктів відносин), так і залежно від їхньої галузевої специфіки, а саме:

- 1) структури фінансової системи держави;
- 2) інститутів фінансового права як галузі права;
- 3) об'єкта правовідносин;
- 4) тривалості їхнього існування (дії);
- 5) характеру фінансово-правових норм, що лежать у їх основі;
- 6) цільового призначення;
- 7) способів державного захисту тощо.

Розглянемо деякі з вищенаведених видів. *Залежно від характеру фінансово-правових норм*, що лежать в основі фінансових правовідносин, їх класифікують на матеріальні й процесуальні. В *матеріальних фінансових* правовідносинах реалізовано права й обов'язки суб'єктів щодо отримання, розподілу й використання визначених фінансових ресурсів, виражених у

конкретному розмірі чи певному виді доходів і видатків. Основний зміст суб'єктивних матеріальних фінансових прав і обов'язків міститься в можливості чи потребі отримання, сплати, розподілу, перерозподілу, вилучення тощо цих конкретно визначених коштів. Наприклад, матеріальними фінансовими правовідносинами є правовідносини з приводу сплати податків, зборів і інших обов'язкових платежів, тобто це ті відносини, що містять обов'язок платника сплатити податок чи збір і відповідне йому право податкових органів вимагати його сплати; право місцевого бюджету отримати міжбюджетний трансферт і відповідно обов'язок згідно з бюджетним призначенням надавати бюджетні асигнування тощо.

Процесуальні фінансові правовідносини виникають при встановленні форм і методів фінансової діяльності держави, в них виражено юридичну форму, в якій відбувається мобілізація коштів у фонди, а також порядок їх розподілу, контроль за використанням тощо. Державно-владний елемент тут виявляється у визначенні й регламентації форм, методів, порядку й термінів надходження коштів, визначенні мети та заходів їх використання. Наприклад, процесуальними фінансовими правовідносинами будуть відносини з приводу бюджетного процесу, які регламентовано нормами Бюджетного кодексу України та іншими нормативно-правовими актами.

Між процесуальними й матеріальними фінансовими правовідносинами існує нерозривний зв'язок, оскільки за допомогою процесуальних фінансових правовідносин реалізуються матеріальні права й обов'язки суб'єктів цих відносин у сфері фінансової діяльності.

Залежно від тривалості існування (дії) фінансових правовідносин, їх можна підрозділити на ті, що мають: 1) періодичний характер, 2) постійний характер, 3) разовий характер. До першого різновиду належать фінансові правовідносини, що мають певні тимчасові обмеження. Наприклад, бюджетні правовідносини, які виникають на основі актів про бюджет, тобто виникають 1-го січня й припиняють дію 31-го грудня поточного року (в такому випадку, суб'єкти наділено правами й обов'язками, що мають чітко визначений строк їхньої реалізації). До другого різновиду належать фінансові правовідносини, в яких

права й обов'язки їх суб'єктів мають стабільний, тривалий характер і не мають тимчасових обмежень. Наприклад, відносини, що виникають під час здійснення податкового контролю. До третього виду належать фінансові правовідносини, яким притаманно разове (одноразове) здійснення прав і обов'язків, наприклад, сплата державного мита.

Залежно від об'єкта, фінансові правовідносини поділяються на ті, що виникають із приводу мобілізації, розподілу, використання централізованих фондів коштів, і фінансові правовідносини, що виникають із приводу мобілізації, розподілу, використання децентралізованих фондів коштів. Така класифікація не тільки дає відповідь, у якій сфері реально діють норми фінансового права, а й найповніше розкриває специфіку об'єкта фінансового правовідношення, а також специфіку методів (способів і прийомів), за допомогою яких здійснюється фінансова діяльність держави.

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

Фінансові правовідносини можна класифікувати *залежно від їхнього змісту*. Слід зазначити, що як юридичному змісту фінансових відносин, тобто правам і обов'язкам, так і фактичному — поведінці їхніх учасників, притаманна певна специфіка, що проявляється залежно від того, в якому з напрямів фінансової діяльності держави вони виникають і розвиваються. Виходячи з цього, суб'єкти таких відносин наділено комплексом прав і обов'язків, пов'язаних із мобілізацією, розподілом (перерозподілом) і використанням фінансових ресурсів, зосереджених у централізованих і децентралізованих фондах. Таким чином, фінансові правовідносини класифікують на ті, що виникають і розвиваються в сфері: 1) мобілізації фінансових ресурсів у відповідні фонди; 2) розподілу (перерозподілу) коштів; 3) використання фондів коштів.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення фінансово-правових норм.
2. Розкрийте особливості фінансово-правових норм.
3. В чому проявляється імперативний характер фінансово-правових норм.
4. Охарактеризуйте структуру фінансово-правових норм.
5. Дайте класифікацію фінансово-правових норм і наведіть приклади.
6. Визначте поняття фінансових правовідносин.
7. Розкрийте особливості фінансових правовідносин.
8. Розкрийте співвідношення суб'єктів фінансового права й фінансових правовідносин.
9. Об'єкт фінансових правовідносин.
10. Розкрийте особливості змісту фінансових правовідносин.
11. Види фінансових правовідносин.

Глава 3

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

§ 1. Предмет фінансового права

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

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

Відносини, що становлять предмет фінансового права, відрізняються низкою рис:

- 1) складаються в сфері фінансової діяльності держави;
- 2) реалізуються в процесі руху (формування, розподілу й використання) грошових фондів публічного характеру;
- 3) об'єктом відносин є грошові фонди держави й територіальних громад;
- 4) припускають виключну роль держави в цих відносинах.

Таким чином, *предметом фінансового права* є суспільні відносини в сфері фінансової діяльності держави й територіальних громад із приводу формування, розподілу й викорис-

тання централізованих і децентралізованих фондів публічних фінансів.

У фінансових правовідносинах найбільш чітко, порівняно з іншими правовідносинами, прослідковується державно-владна й майнова сторони. Відносини з приводу публічних фінансів є владно-майновими. З одного боку, держава наділяє компетентні органи владними повноваженнями й контролює надходження коштів у бюджет. З іншого боку, ці відносини регулюють формування власності держави, хоча спочатку й у специфічній груповій формі. Розглядаючи цю проблему, Ю. А. Ровинський звертає увагу на різний ступінь прояву владного характеру методу правового регулювання, що відмежовує фінансове право від інших галузей¹. Рівень прояву владного характеру дозволяє визначити й специфіку правовідносин. Основною особливістю методу регулювання цієї групи відносин є відсутність права оперативної самостійності суб'єктів. Права й обов'язки відносин регламентовано однозначно, без будь-яких варіантів і переважно імперативними нормами.

Аналізуючи предмет фінансового регулювання, потрібно враховувати фундаментальне положення Ю. А. Ровинського про зміст фінансових правовідносин як владно-майнових, яке використовують у роботах практично всі фахівці в цій галузі й через загальновідомість найчастіше навіть без виносок. Але потрібно звернути увагу саме на нерозривність відносин влади й специфічних майнових відносин, регулювання яких здійснюється як єдине ціле. Показовим щодо цього є порівняння з адміністративними й цивільними правовідносинами. Саме в них дуже часто розчиняються, змішуються фінансово-правові відносини, але розмежування цих галузей і повинне будуватися саме з погляду владно-майнових відносин.

Адміністративні правовідносини — владні.

Цивільні правовідносини — майнові.

Фінансові правовідносини — владно-майнові.

Якщо адміністративно-правове регулювання спрямовано на управління державою певними галузями, цивільно-правове — охоплює майнові відносини, то фінансово-правове регулювання визначено:

¹ Див.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. — М.: Изд-во МГУ, 1960. — С. 135—139.

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

— з іншого боку, владним характером, який визначено тим, що реалізацію владних повноважень здійснює сам власник коштів. Саме єдність владно-майнових засад і дозволяє відмежувати фінансово-правові відносини, визначити їхню єдність і на основі такого підходу відмежувати однорідні відносини, що є предметом регулювання.

Незважаючи на однорідний характер, фінансові відносини припускають деталізацію їх за видами, що й є основою різних типів класифікації фінансових відносин¹. Класифікувати фінансові відносини можна за кількома напрямками:

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

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

3) залежно від суб'єктного складу відносин (можливі різні варіації відносин, учасниками яких, насамперед, виступають: держава, територіальні громади, державні органи, юридичні та фізичні особи).

Проте видова своєрідність кожної групи фінансових відносин не виключає їхнього основного загального змісту — утворення, розподіл і використання публічних грошових фондів. Держава забезпечує планомірність у цій галузі, гарантує й реалізує загальні принципи та форми фінансової діяльності, методи регулювання. Акцент на фінансово-правовому аспекті відносин визначено кількома моментами:

1) за рахунок фінансових ресурсів забезпечено виконання майже всіх функцій держави;

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

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

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Юристъ, 1999. — С. 37–38; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. — М.: Юристъ, 2002. — С. 36–38.

§ 2. Метод фінансового права

Крім особливостей предмета фінансового права, важливим критерієм під час визначення природи галузі права, її місця в системі права виступає метод правового регулювання, під яким розуміють сукупність прийомів, способів впливу права на суспільні відносини. Метод правового регулювання реалізують також ступенем впливу на поведінку учасників суспільних відносин, на характер їх взаємозв'язків. Кожному методу правового регулювання властиві риси, сукупністю яких і досягають завдань і мети правової регламентації.

Аналізуючи систему впливу на відносини, регульовані фінансовим правом, можна зробити висновок про те, що основною рисою методу регулювання фінансових відносин є державно-владні розпорядження одним учасникам фінансових відносин з боку інших, які виступають від імені держави. Метод, заснований на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій, притаманний й іншим галузям права (наприклад, адміністративному), але при регулюванні фінансових відносин цей метод набуває своєї специфіки, що міститься в конкретному змісті, а також у колі органів, уповноважених державою на владні дії. Наприклад, характерною рисою методу фінансового права виступає та обставина, що владні приписи торкають коло платників, порядок, умови й розмір платежів у бюджеті, мету використання коштів тощо. Коло державних органів, уповноважених давати розпорядження учасникам фінансових відносин, складають фінансові органи. Іншою рисою методу фінансового права є широке застосування імперативних (тобто однозначних, що не допускають вибору) норм із метою формування бюджетів.

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

1) свобода в межах імперативного суб'єктивного права, коли безумовне право фінансового органу на перевірку може реалі-

зуватися ним за власним планом, але за умови обов'язкової реалізації цього права, що одночасно є і його обов'язком, засобом здійснення його функцій;

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

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

Основним методом фінансово-правового регулювання є імперативний. Він допускає нерівність суб'єктів відносин, що забезпечує надзвичайний стан і роль держави. Цей метод виявляється у владних приписах, наказах одним суб'єктам із боку інших, що представляють державу, органи самоврядування. Може скластися враження, що цей метод цілком повторює метод регулювання адміністративно-правових відносин, що також має владний, імперативний характер. Однак метод фінансового права відрізняється певною галузевою специфікою:

1) на відміну від адміністративно-правового методу, він не ґрунтується на вертикальній субординації, співвідпорядкованості суб'єктів, тоді як владні вказівки виходять від фінансових органів, з якими інші суб'єкти відносин не перебувають у адміністративній залежності;

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

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

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

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

Владність як зміст методу фінансово-правового регулювання має свої особливості, які реалізовано в імперативних приписах у сфері фінансової діяльності держави¹:

¹ Див.: Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. — М.: Юрист, 2002. — С. 39–42.

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

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

в) регулює підстави виникнення правовідносин, виходячи з того, що за наявності певного юридичного факту, суб'єкт права зобов'язаний вступити в ці правовідносини й суворо слідувати приписам закону, а не волі вибору;

г) цей метод характеризується юридичною нерівністю суб'єктів, коли одні суб'єкти володіють однобічними юридично-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів, тоді як останні не мають адекватних повноважень щодо владних суб'єктів. На цьому ґрунтується основа правосуб'єктності, коли у владних суб'єктів вона складається переважно з прав, а в зобов'язаних суб'єктів — здебільшого з обов'язків і похідних від них прав. Може скластися враження, що фінансовому праву, поряд із імперативним, притаманні й елементи диспозитивного методу. Наприклад, у сфері регулювання відносин щодо формування грошових ресурсів добровільного характеру (облігації державної внутрішньої позики, казначейські сертифікати, лотереї тощо) разом із видимістю диспозитивності, основою регулювання залишаються владні розпорядження. Справді, придбання державного цінного папера здійснюють на добровільній основі, але всі відносини, що випливають з цього факту, регулюють державні, однобічні веління (терміни позики, відсотки, порядок погашення заборгованості не можуть бути предметом договору, їх закріплено законодавчо).

Імперативний метод фінансово-правового регулювання доповнюють і підлеглі, похідні від нього методи рекомендацій, погоджень. Їхньою особливістю є похідний характер від основного імперативного методу, в межах реалізації, виконання владного розпорядження. Дійсно, узгодження між суб'єктами фінансово-правових відносин можливі, але з приводу більш зручного, точного, своєчасного виконання імперативного обов'язку, тобто погоджується не сама природа обов'язку, а порядок, особ-

ливості його виконання. Рекомендації також доречні в фінансовому праві, однак вони або гарантовані, підкріплені імперативними веліннями, або уточнюють їх.

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

§ 3. Система фінансового права

Правова форма певного виду суспільних відносин формується, виходячи зі змісту й завдань тих відносин, що вона регулює. Саме тому правова форма при реалізації цієї мети може включати різні інститути, підгалузі, що часом виходять за межі однієї галузі права. В цьому випадку можливий аналіз правових норм і інститутів права сукупно з іншими галузями науки, що конкретизують розглянутий об'єкт. Такими галузями знань можуть виступати філософія, історія, економіка та інші. Правова форма суспільних відносин, охоплюючи сукупність норм і правових інститутів, підлегла змісту регульованих відносин, їхній структурі й завданням державного регулювання. Надаючи правової форми певній групі відносин, держава виходить з їхнього змісту, цілей і завдань на конкретному етапі розвитку.

Галузі фінансового права властивий набір інститутів, що забезпечує всі сторони й елементи юридичного режиму руху державних коштів. Потрібно, природно, враховувати, що інститути фінансового права передбачають цілісне регулювання тільки в межах галузі й мають спеціалізований характер стосовно визначеної групи правових норм.

Таким чином, галузь фінансового права містить увесь комплекс норм, що регулюють відносини, які складають предмет фінансового права, й забезпечують правове регулювання руху державних коштів. Кожний з інститутів реалізує більш вузьку мету.

На сучасному етапі в системі правового регулювання фінансових відносин склалася специфічна ситуація, викликана швидким розвитком майже всіх складників фінансової системи держави. Йдеться про міру інституціональності фінансового права як галузі. Справа в тому, що галузевий режим регулювання визначають сукупністю елементів: методом регулювання, юридичним інструментарієм, принципами, наявністю галузі законодавства й кодифікованого акта. В той же час ці елементи для фінансового права в даний момент притаманні не в повному обсязі. І хоч фінансове право розглядають як галузь права, воно формується через становлення й розвиток складених інститутів: бюджетного права, податкового права і т.д. Іншими словами, за відсутності загального відбувається розвиток частки. Ця тенденція та її подальший розвиток можуть негативно позначитися на нормотворчих і правозастосовчих процесах у фінансовій сфері, оскільки недооцінка загальногалузевих засад у правовому регулюванні тих чи інших суспільних відносин може зумовити незв'язаність, розбіжність і конфліктність усієї системи взагалі.

Якщо виходити з визначення галузі права, то це насамперед відносно замкнута частина системи права, що включає сукупність норм, що регулюють суспільні відносини в певній сфері діяльності людей, яка відрізняється принциповою своєрідністю. Саме замкнутою частиною системи права виступає фінансове право.

Норми фінансового права обумовлено публічною, тобто визначальною для країни діяльністю, а саме діяльністю з формування грошових фондів для загальнодержавних потреб, для утримання державних органів і їхнього матеріально-фінансового забезпечення. Це стосується не тільки діяльності органів влади, але й органів, що здійснюють її відповідно до Конституції України й встановленим розмежуванням компетенції в цій галузі. Під час цієї діяльності формується система бюджетів, що зосереджує кошти для потреб загального значення. Такий само публічний характер має й діяльність органів місцевого самоврядування з формування місцевих бюджетів. Її спрямовано на задоволення місцевих інтересів, які мають загальне значення для даної території. Вона забезпечує формування муніципальних коштів з цією метою. Отже, публічний харак-

тер мають і норми права, що регулюють відносини з встановлення податків органами місцевого самоврядування та їх справляння до місцевих бюджетів. Відповідно, всі ці відносини є владно-майновими.

Фінансовому праву властиві певні ознаки:

1) однорідність фактичного змісту, що передбачає регулювання суворо визначеного різновиду відносин, пов'язаних із рухом централізованих і децентралізованих фондів;

2) єдність норм, що утворюють фінансове право. Вони складають єдину систему, яку визначено однорідним фактичним змістом. Це забезпечує регулювання такого різновиду фінансових відносин, що не виключає спеціалізації юридичних норм усередині інституту;

3) законодавча відокремленість, що означає зовні відокремлене закріплення основних положень галузі в нормах, які її утворюють.

В основі класифікації як безпосередньо галузі права, так і інших підрозділів, традиційно лежить предмет правового регулювання, тобто коло суспільних відносин, регульованих нормами того чи іншого правового утворення як первинного, так і вторинного рівнів. На первинному рівні виділяють галузі права, правові інститути (субінститути) та їхні об'єднання — підгалузі. На іншому рівні виділяють вторинні утворення: комплексні галузі права, комплексні й змішані правові інститути, що використовують кілька об'єднаних юридичних режимів регулювання. Якщо безпосередньо галузь права — це сукупність норм, що регулюють особливі види суспільних відносин, які за своїм економіко-правовим і соціальним змістом вимагають відокремленого, самостійного регулювання, то правовий інститут — це підрозділ (група) юридичних норм усередині галузі.

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

Фінансове право включає досить значну сукупність фінансових норм, об'єднаних у певну систему. Цю систему розбито на визначені групи, яким притаманні специфічні особливості, логічна структура, об'єктивний склад. *Система фінансового права* — об'єктивна сукупність суспільних фінансових відносин, що визначає внутрішню структуру фінансового права, зміст і особливості розміщення норм, які регулюють фінансові відносини.

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

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

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

§ 4. Джерела фінансового права

Традиційно джерелом права вважають нормативно-правові акти, санкціоновані звичаї, прецеденти (судові чи адміністративні), міжнародні угоди. Існує кілька підходів до розгляду джерел права:

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

Джерело фінансового права має встановлювати певні правила поведінки, що виключають її індивідуалізацію стосовно окремого суб'єкта; бути виданим компетентним органом (переважно органами державної влади); чітко відповідати матеріальній і процесуальній сторонам функціонування.

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

Джерела фінансового права можуть бути поділені за декількома принципами:

I. На основі владно-територіальної ознаки (в основному це стосується видів нормативних актів):

- 1) Загальнодержавні нормативні акти.
- 2) Республіканські (Автономна Республіка Крим).
- 3) Місцеві нормативні акти.

II. За характером правових норм:

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

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

III. За особливостями правового регулювання і характером встановлення:

1) Звичай, санкціонований компетентними органами у встановленому порядку. Найчастіше йдеться про звичай, до якого роблять посилання в законі. Звичаєм, як правило, регулюють процесуальний бік функціонування актів, межі компетенції державних органів у сфері фінансової діяльності.

2) Прецедент отримав поширення в державах англо-саксонської системи, особливо за наявності пробілу в законодавстві. Специфіка в цьому випадку полягає в тому, що правозастосовчий орган фактично виступає як нормотворча структура. Бага-

то процесуальних норм народилося в ході судових слухань у податкових справах. Наприклад, розгляд податкових правопорушень у американському суді ускладнювався посиланнями на п'яту поправку до Конституції США, яка надавала право відмовитися від свідчень, тому що це могло зумовити «самозвинувачення». Верховний Суд США, наділений повноваженнями конституційного контролю, відмовив підозрюваному у можливості використовувати п'яту поправку до Конституції у випадку розгляду справ про податкові правопорушення.

Аналогічні ситуації зумовлюють і потребу систематизації найважливіших судових рішень. У США судову нормотворчість здійснює Верховний Суд, апеляційні суди, претензійний суд, федеральні окружні суди та податковий суд США¹.

3) Міжнародні договори (конвенції, угоди) важливого значення набувають при врегулюванні подвійного оподаткування, інших питань оподаткування. Застосування цього джерела не завжди є однозначним. Міжнародні договори наділено різною юридичною чинністю. Якщо в Україні вони мають перевагу над законами, прийнятими Верховною Радою, то в США їхня дія рівносильна й міжнародні договори включають у систему законодавства нарівні з законами США. Це створює проблеми як забезпечення правового регулювання цих норм, так і системи гарантій такого забезпечення.

4) Правова доктрина притаманна мусульманським країнам, де, будучи одним із важливих джерел шаріату, заповнює прогалини законодавства відповідно до розпоряджень мусульманської доктрини.

5) Нормативний правовий акт — найважливіше, а іноді єдине джерело фінансового права. В деяких випадках інші джерела розглядають як похідні від нормативного акта.

Норми фінансового права, що містяться в різноманітних нормативно-правових актах, представлені, насамперед, у актах представницьких і виконавчих органів, і органів місцевого самоврядування. Саме вони й становлять джерела фінансового права. Отже, *джерела фінансового права* — це правові акти представницьких, виконавчих органів державної влади,

¹ Див.: Козьрин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. — М., 1993. — С. 73–74.

органів місцевого самоврядування, що містять фінансово-правові норми.

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

Проте, потрібно розмежувати систему фінансового права й систему фінансового законодавства. Якщо перша являє собою сукупність відносин, які регулює фінансове право, то система фінансового законодавства — зовнішнє вираження фінансових правовідносин, своєрідне усвідомлення їх суспільством на певному етапі, закріплене за допомогою наявних у його розпорядженні нормативних важелів. Системи фінансового права й законодавства співвідносяться як специфічні філософські категорії змісту й форми.

§ 5. Фінансове законодавство

Фінансове законодавство, виступаючи формою реалізації фінансового права, містить досить широке коло нормативних актів, що регулюють фінансову діяльність. Основу фінансового законодавства мають складати тільки закони та найважливіші підзаконні акти (переважно прирівняні до законів. Такими були Декрети Кабінету Міністрів України наприкінці 1992 — початку 1993 року).

Основою нормативних правових актів, що регулюють фінансові правовідносини, безсумнівно, є закони. Проте їхньому використанню притаманні деякі особливості.

По-перше, слід говорити не про окремо діючі фінансові закони, а про групу взаємозалежних законів (з чітко вираженими посилюючими нормами). Наприклад, Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» передбачав дію деяких статей тільки після введення інших нормативних актів (Закону України «Про страхування»).

По-друге, дія багатьох спеціальних фінансових законів неможлива без широкої системи підзаконних актів — інструкцій, роз'яснень. Наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про оподаткування доходів підприємств» від 26 грудня 1992 року передбачав особливий підзаконний акт, прийнятий у вересні

1993 року, що регулював склад витрат стосовно собівартості. У США, наприклад, Закон про підвищену вологість території передбачає перегляд умов застосування земельного податку в приливно-відливних зонах, водно-болотистих угіддях. Проте, до прийняття Управлінням оподаткування відповідних інструкцій податкові інспектори не могли цілком використовувати механізм цього нормативного акта.

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

Разом з тим особливістю правового регулювання є те, що відносини регламентовано широкою системою нормативних актів, прийнятих органами різних рівнів. Здебільшого соціально важливу частину відносин визначено тільки законами, інші — законами, постановами Верховної Ради, актами Президента й Кабінету Міністрів України, актами центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

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

Отже, терміном «законодавство» охоплено закони України; чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких дано Верховною Радою України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України.

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

Законодавчі акти, що лежать в основі фінансового законодавства, утворюють певну систему:

1) Загальні нефінансові закони — конституційні закони чи закони, що належать до інших галузей права, які містять фінансові норми. Наприклад, найпринциповіші положення, що регулюють основи оподаткування, закріплено на конституційному рівні (повноваження органів державної влади й управління, загальні принципи оподаткування тощо). У деяких випадках приймають спеціальні конституційні та органічні закони — Закон ФРН про фінансову допомогу Федерації і земель 1969 року; Конституційний закон про фінанси, що визначає компетенцію Федерації і земель Австрії в сфері податків; Органічний закон 1979 року про статус автономії Країни Басків (Іспанія), розділ III якого цілком присвячено фінансовим питанням¹.

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

¹ Див.: *Козырин А. Н.* Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. — М. 1993. — С. 82–83.

3) Загальні інституційні закони — законодавчі акти, які містять положення, що регулюють окремі інститути в цілому, їхні основи, головні характеристики. В цих актах відсутня деталізація конкретних видів понять. Здебільшого до них належать бюджетні й податкові кодекси, що поєднують матеріальні та процесуальні сторони, а також основні закони загального характеру (Закон України «Про Державну податкову службу в Україні», Закон України «Про систему оподаткування» та інші).

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

§ 6. Фінансове право в системі права

Рух коштів регулюють комплексом правових галузей, що входять до системи права. Природно, що кожна галузь визначає свій аспект регулювання, відокремлюючи групу однорідних правових відносин, до яких застосовують специфічний галузевий метод регулювання. Фінансове право, беручи участь у цьому регулюванні, згідно зі своїм предметом і методом не виключає встановлення стійких зв'язків з іншими галузями права, які в тому чи іншому ступені торкаються об'єкта фінансово-правового регулювання. Явище, що вимагає всебічного правового регулювання, припускає сполучення двох суперечливих процесів. З одного боку, потрібно розкласти це явище на складники, які й повинні бути в сфері уваги окремих галузей права, що регулюють конкретну сторону проблеми своїми специфічними методами. З іншого боку, важливо поєднати, зіставити окремі режими правового регулювання в єдиний процес, визначити й погодити межі зіткнення окремих галузей. Наприклад, факт отримання заробітної плати фізичною особою допускає виникнення чи реалізацію трудових правовідносин, податкових (пов'язаних зі сплатою податку на доходи), цивільних (наприклад, під час погашення кредитів чи відсотків на них безпосередньо з зарплати) і т.д. Саме тому дуже важливо визначити місце фінансового права в системі права.

Регулювання відносин, пов'язаних з рухом публічних грошових фондів, передбачає певний фінансово-правовий аспект цього процесу. Він визначається низкою обставин¹:

1) фінансово-правові відносини спрямовано на мобілізацію публічних грошових фондів;

2) зібрані кошти спрямовують на забезпечення функцій і завдань держави, органів місцевого самоврядування;

3) визначають умови виникнення, зміни й припинення грошових відносин;

4) визначають функції державних органів у сфері фінансової діяльності.

Особливості, своєрідність і зміст фінансового права найповніше розкриваються при співставленні й розмежуванні його від інших галузей права. Фінансові правовідносини, що передбачають обов'язковим суб'єктом державу, пов'язано з багатьма сторонами її функціонування. Конституційне право, що має базове значення для всіх правових галузей та інститутів, відіграє таку ж роль і щодо фінансового права. Наприклад, Конституція України встановлює пріоритет міжнародних угод над нормами національного законодавства². Принципове значення для формування й функціонування всієї системи фінансового законодавства має й норма Конституції, відповідно до якої закони та інші правові акти не повинні суперечити Конституції. Крім того, деякі норми конституційного права одночасно містять основні засади фінансового права. Так, ст. 67 Конституції України містить положення, відповідно до якого громадянин зобов'язаний платити законно встановлені податки й збори. Ця ж стаття виконує охоронні функції і захищає інтереси всіх платників, оскільки містить положення, що забороняє необґрунтоване збільшення податкового тягаря шляхом надання податковим нормам зворотної сили.

Взаємодія фінансового й адміністративного права виявляється у встановленні відповідальності за порушення фінансового законодавства. Охоронну функцію фінансового права обумовле-

¹ Див.: *Финансовое право: Учебник* / Под ред. О. Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 2000. — С. 35.

² Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

но тим, що адміністративна відповідальність забезпечує виконання платниками податків їхніх обов'язків. Наприклад, відповідальність за порушення податкового законодавства містить разом з фінансовими й систему адміністративних санкцій. При цьому застосування адміністративних санкцій за фінансові правопорушення також неможливе без використання категорій фінансового права.

Особливий інтерес викликає співвідношення фінансового й цивільного права. Хоча фінансове право є публічною галуззю, між ним і цивільним правом існує найтісніший зв'язок. Фінансове та цивільне право пов'язані настільки тісно, що дають підстави одним бачити в фінансовому праві додаток до цивільного права, а іншим — стверджувати, що цивільне право повинно підлягати фінансовому праву. Однак, таке тлумачення взаємозв'язку фінансового й цивільного права здатне лише відвести від суті справи. Фінансове право охоплює регулювання господарських процесів як і цивільне, але зовсім у інших аспектах, іншими методами. Такі категорії цивільного права, як доход, майно, споживання (витрата), видатки й багато чого іншого використовують у фінансовому праві, де вони формуються й інституціоналізуються.

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

Саме цивільне право регулює відносини, реалізація яких передбачає досягнення певних господарських результатів. Після отримання таких результатів вступає в дію фінансове право, яке визначає розміри й порядок сплати відповідних платежів, санкції за ухиляння від сплати податків, зборів тощо. Таким чином, фінансове право ніби підключається до відносин, які регулює цивільне право. У багатьох випадках фінансове право

безпосередньо посилається на цивільно-правові інститути (власність, відкриття спадщини, дарування) й поняття (договір купівлі-продажу, передача права власності).

Низка комплексних категорій притаманна фінансовому й трудовому праву. Наприклад, особливості оподаткування пенсій або дія специфічного механізму відрахувань у державний Пенсійний фонд дуже схожі з податковими важелями й включаються до переліку податків, зборів і платежів, що регулює Закон України «Про систему оподаткування», хоча й визначені предметом трудового права.

Зв'язок фінансового й карного права має двоїсту природу. З одного боку, окремі норми карного права спрямовано на захист тих об'єктів, що є об'єктами фінансово-правового регулювання. З іншого боку, кваліфікація деяких злочинів неможлива без застосування категорій фінансового права й норм фінансового законодавства.

Досить активно застосовують нормативні акти міжнародного права, що регулюють фінансову діяльність. Наприклад, договори (конвенції, угоди) про усунення подвійного оподаткування пов'язують Україну з багатьма державами (Великобританією, Польщею та іншими). Особливістю таких переплетень фінансового й міжнародного права є вища юридична чинність міжнародних договорів порівняно з законами.

§ 7. Наука фінансового права

Аналіз фінансово-правових відносин припускає розмежування фінансового права як галузі права, як навчальної дисципліни і як науки. *Фінансове право як галузь* охоплює сукупність правових норм, що регулюють фінансову діяльність держави й органів місцевого самоврядування. *Фінансове право як навчальна дисципліна*, навчальний курс охоплює вивчення правових норм, передбачає навчання фінансовому праву. *Фінансове право як наука* містить сукупність знань, категорій, положень, що відображають зміст фінансово-правових норм, особливості їхнього застосування на практиці.

Наука фінансового права узагальнює й складається з наукових досліджень учених юристів-фінансистів. Як суспільна наука фінансове право коректується поглядами, дослідженнями

конституційного, адміністративного й інших галузей права. Це насамперед пов'язано з тим, що предметом вивчення фінансово-правової науки є суспільні процеси, які визначає рух публічних грошових фондів.

Розробка проблем державних фінансів зумовила формування певних знань у галузі фінансів, специфічних норм регулювання. В зародкових формах їх можна зустріти в законах Хаммурапі, Російській Правді, Великій Хартії вольностей. Більш сталі форми погляди на фінанси набувають на межі XVI—XVII століть у роботах Ж. Бодена, Т. Гоббса, Ш. Монтеск'є. До середини XVIII століття з'являються спеціальні дослідження в цій сфері: Зонненфельса («Основные начала полиции, коммерции и финансов», 1776 р.), Юсті («Подробное рассуждение о налогах и податях», 1755 р.; «Система финансов», 1766 р.). До цього ж періоду належать роботи У. Петті, А. Сміта, Д. Рікардо. У XIX столітті фінансово-правова наука, фактично, сформувалася в цілому й відбувалася її деталізація на рівні окремих інститутів. Такими дослідженнями стали праці Г. Еллінека («Бюджетное право»), А. Вагнера, Г. Жеза, Л. Штейну. У XX столітті науку фінансового права в Західній Європі розвивали переважно представники французької школи П. Годме та Г. Жез.

Фінансова наука в Росії почала розвиватися на межі XVII—XVIII століть. Найбільш помітними в той час були роботи І. Т. Посошкова (наприклад, «О скудности и богатстве»). Активний поштовх розвитку фінансових і фінансово-правових поглядів дали дослідження вчених XIX століття (М. Ф. Орлов «О государственном кредите»; Є. Г. Осокін «Несколько спорных вопросов по истории финансового права»; М. М. Сперанський «План финансов»; М. І. Тургенев «Опыт теории налогов» та ін.). Неможливо сьогодні уявити всебічне й динамічне дослідження практично жодної проблеми фінансового права без фундаментальних праць Є. Н. Берендтса, М. Я. Горлова, С. І. Іловайського, В. А. Лебедева, Д. М. Львова, Ф. Б. Мільгаузена, І. Х. Озерова, І. П. Тарасова, І. І. Янжула.

Певні труднощі переживала фінансово-правова наука на початку XX століття, які були відображенням економічних, політичних, соціальних проблем. Однак, і ці суперечливі процеси відбулися в роботах представників фінансово-правової

науки (П. С. Гензеля, М. Д. Загряцкова, С. А. Котляревського, С. Д. Крилова, Э. Э. Понтовича). Якісно новий етап у розвитку фінансово-правової науки пов'язаний з 50–60-ми роками, коли з'являються фундаментальні підручники й монографії О. М. Гурвича, М. І. Піскотіна, Ю. А. Ровинського, С. Д. Ципкіна, В. В. Бесчеревних. Саме в цей час з'являються роботи, які не втратили свого значення ще й дотепер (наприклад, монографія Ю. А. Ровинського «Основные вопросы теории советского финансового права»).

Суттєвий внесок у науку фінансового права й якісний розвиток її пов'язують з 70–90-ми роками ХХ століття та іменами В. В. Бесчеревних («Компетенция Союза ССР в области бюджета», 1976 р.), Л. К. Воронової («Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР», 1981 р.), С. Д. Ципкіна («Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы», 1973 р., «Финансово-правовые институты, их роль в усовершенствовании финансовой деятельности государства», 1984 р.), Н. І. Хімічевої («Субъекты советского бюджетного права», 1979 р.). Активно працюють у цей період провідні спеціалісти в галузі фінансового права О. М. Горбунова, Т. С. Єрмакова, Л. М. Коган, В. Е. Кузниченкова, Н. А. Куфакова, Л. С. Малокотін.

Початок 90-х років ХХ століття ознаменувався деякою зміною умов, орієнтирів і особливостей розвитку фінансово-правової науки. В основі цих особливостей лежала специфіка законодавчого регулювання фінансової діяльності в Україні. Фундатором фінансово-правової науки в Україні в цей період є Л. К. Воронова. Фактично, всі більш-менш помітні дослідження в цій сфері відбувалися під її керівництвом і за її участю, та й ті школи, що утворилися в Україні до початку ХХІ століття, створювалися за її особистої участі й керівництва. За останнє десятиліття ХХ ст. в Україні поряд з фундаментальною фінансово-правовою школою, яку очолює Л. К. Воронова в м. Києві, виникають центри, що активно займаються цією ж проблематикою (кафедра конституційного й адміністративного права в Чернівецькому державному університеті імені Ю. Федьковича; кафедра фінансового права в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого; кафедра фінансового права в Академії державної податкової служби України).

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Предмет фінансового права. Особливості відносин, що складають предмет фінансового права.
2. Метод фінансового права та його особливості.
3. Визначте поняття фінансового права.
4. Система фінансового права.
5. Джерела фінансового права та їхні види.
6. Фінансове законодавство — форма реалізації фінансового права.
7. Місце фінансового права в системі права нашої держави.
8. Взаємодія фінансового права з іншими галузями права України.
9. Наука фінансового права та її розвиток.

Глава 4

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

§ 1. Поняття й значення фінансового контролю

До загальних функцій управління належать планування, регулювання, керівництво, організація, координація і контроль. Однією з найважливіших функцій державного управління є контрольна діяльність, і зокрема, фінансовий контроль. Розглядаючи співвідношення фінансового контролю й державного управління, стає зрозуміло, що фінансовий контроль є засобом досягнення конкретного завдання, яке стоїть перед державою, — встановлення правопорядку й законності.

Фінансовому контролю притаманні риси, що взагалі належать контрольній діяльності як такій, а саме:

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

Слід зазначити, що фінансам як економічній категорії, крім розподільної та регулюючої, належить також і контрольна функція. Вона виявляється як під час контролю розподілу валового внутрішнього продукту, так і під час витрачання публічних грошових фондів відповідно до їх цільового призначення. Все це свідчить про те, що контрольна функція фінансів є об'єктивною основою фінансового контролю.

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

пектність, тому що сфера контрольної діяльності стає все більшою і більшою, поширюючись на недержавні підприємства, громадян, що займаються підприємницькою діяльністю. Фінансовий контроль стає все різноманітнішим і багатоплановішим. Деякі контролюючі органи було ліквідовано, виникли нові органи, тому систему органів фінансового контролю ще не можна визнати сформованою остаточно.

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

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

2) перевірка виконання органами державної влади й місцевого самоврядування покладених на них функцій з формування, розподілу й використання грошових фондів;

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

4) перевірка правильності й ефективності використання публічних грошових фондів;

5) виявлення й усунення порушень фінансової дисципліни;

6) попередження порушень законності в сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріальних збитків, виявлення винних осіб і залучення їх до відповідальності;

7) виявлення внутрішніх резервів виробництва — підвищення його ефективності, найощадливішого використання матеріальних і грошових ресурсів.

Реалізація перерахованих завдань фінансового контролю є необхідною умовою забезпечення правопорядку й законності в процесі здійснення фінансової діяльності. Одним з боків правопорядку в галузі фінансів є фінансова дисципліна.

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

Однак слід враховувати, що *об'єкт* фінансового контролю не обмежено перевіркою тільки грошових фондів. Насправді він містить у собі й матеріальні, природні, трудові та інші ре-

сурси держави, тому що їх використання здійснюють у грошовій формі або опосередковано нею. Іншими словами, фінансовий контроль поширюється не тільки на безпосередньо фінансові, але й на пов'язані з ними господарські відносини. Безпосереднім предметом фінансового контролю виступають первинні документи, що містять відомості про фінансово-господарську діяльність контролюваного суб'єкта.

Отже, під **фінансовим контролем** слід розуміти особливу сферу державного контролю, що становить собою діяльність фінансових органів з виявлення порушень законності, фінансової дисципліни й доцільності під час формування, розподілу й використання державних і муніципальних грошових фондів.

Правове регулювання фінансового контролю здійснюють нормами фінансового права. В юридичній літературі закріпилася думка про фінансовий контроль, як інститут Загальної частини фінансового права. Разом з тим не викликає сумніву й інше. Фінансовий контроль належить усім стадіям фінансової діяльності, всім фінансово-правовим підгалузям і інститутам Особливої частини фінансового права. До сказаного варто додати, що фінансовий контроль є, мабуть, єдиним структурним підрозділом фінансового права, правові норми якого містяться як у Загальній, так і в Особливій частині, тобто структура фінансового контролю досить складна. До Загальної частини фінансового права слід віднести фінансово-правові норми, які регулюють загальні принципи, мету й завдання, організацію та порядок здійснення фінансового контролю, характеристику його видів і методів. Щодо фінансово-правових норм, які передбачають специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності, то вони цілком справедливо належать до Особливої частини. Конкретизація ж їхніх специфічних завдань і змісту знаходить своє відображення в інституціональних правових актах (наприклад, у Бюджетному кодексі України або Законі України «Про аудиторську діяльність»).

§ 2. Види фінансового контролю

Фінансовий контроль відрізняється своїм різноманіттям. Здійснення його належить до компетенції широкого кола контролюючих органів. У теорії фінансового права склалися різні критерії, різні підстави класифікації фінансового контролю. За

основу виділення конкретних його видів здебільшого приймають: суб'єктний склад контролюючих органів, специфіку об'єкта фінансового контролю, час його проведення.

Аналізуючи викладені фактори, фінансовий контроль можна класифікувати залежно від:

1. *Часу проведення:*

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

Попередній фінансовий контроль передує здійсненню фінансово-господарських операцій. Його здійснюють на стадії складання, розгляду й затвердження проектів бюджетів, кошторисів, планів, договорів. Основна мета цього виду контролю — попередження порушень фінансового законодавства. Разом з тим діяльність органів фінансового контролю націлено на своєчасне попередження незаконного й нераціонального використання коштів. Належне використання попереднього фінансового контролю дозволяє досягти максимально позитивного ефекту, уникнути порушень фінансової дисципліни.

Поточний фінансовий контроль проводять в короткі відрізки часу, безпосередньо в процесі здійснення господарських і фінансових операцій. Цей контроль можна ще назвати оперативним у силу його гнучкості й своєчасності. Найчастіше його здійснюють щодня, постійно. Широке використання розглянутого виду контролю дозволяє знайти помилки й зловживання, допущені як на стадії попереднього контролю, так і безпосередньо в ході здійснення фінансово-господарської операції. Слід зазначити, що, як правило, попередній і поточний контроль не носять репресивного характеру.

Наступний фінансовий контроль здійснюють після завершення конкретної фінансово-господарської операції чи після закінчення певного звітного періоду (наприклад, фінансового року). Цей контроль можна характеризувати як своєрідний останній «рубіж», перешкоду на шляху порушень. Він дозволяє знайти недогляди, допущені під час попереднього й поточного контролю, і здебільшого відрізняється поглибленим і всеосяжним підходом до вивчення фінансово-господарської діяльності контрольованого суб'єкта, комплексним характером. До основних напрямів наступного контролю можна віднести: аналіз ви-

конання планів і бюджетів; перевірку кошторисів, звітів і балансів; вивчення на предмет законності рішень органів управління щодо суб'єкта, якого перевіряють; виявлення випадків несхоронності майна; визначення шляхів попередження порушень фінансової дисципліни й заходів для їх усунення.

2. *Суб'єкта, що здійснює контроль:*

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

Державний фінансовий контроль здійснюють органи держави, наділені компетенцією, уповноважені на виробництво контрольних дій. Можна виділити такі органи:

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

– спеціальної компетенції – спеціально створені для фінансового контролю органи державної податкової служби, Рахункова палата, органи державної контрольно-ревізійної служби, Державне казначейство).

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

Муніципальний фінансовий контроль здійснюють органи місцевого самоврядування. Сфера його застосування досить широка (від затвердження місцевого бюджету, його виконання та затвердження звіту про його виконання до конкретних питань дотримання фінансової дисципліни, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування).

Суспільний фінансовий контроль становить незалежний фінансовий контроль, який здійснюють представники громадськості на добровільній і безоплатній основі.

Аудиторський фінансовий контроль є незалежним професійним фінансовим контролем, який здійснюють аудитори (фізичні особи) та аудиторські фірми.

3. *Сфери фінансової діяльності:*

- а) бюджетний контроль;
- б) податковий контроль;
- в) валютний контроль;
- г) банківський контроль;

д) страховий контроль.

Виокремлення перерахованих конкретних видів фінансового контролю в цьому випадку, фактично, залежить від тієї області фінансового права, в якій безпосередньо здійснюють фінансовий контроль, тобто від підгалузей і інститутів Особливої частини фінансового права.

4. *Джерела інформації:*

- а) фактичний;
- б) документальний.

Фактичний фінансовий контроль складається з вивчення реального стану об'єкта, який перевіряють, його огляду й обмірювання в натурі, встановлення дійсної наявності грошових і матеріальних ресурсів, аналізу отриманої інформації і документів на предмет їхньої відповідності.

Документальний фінансовий контроль являє собою перевірку й аналіз первинних документів (у тому числі й технічних носіїв інформації), що містять відомості про рух коштів (бухгалтерські й статистичні звіти, кошториси тощо).

Фактичний і документальний контроль існують не відокремлено, а доповнюють один одного. Наприклад, за наявності належного підґрунтя документальну ревізію може бути доповнено фактичною перевіркою (проведенням контрольного обмірювання, зняттям залишків матеріальних цінностей тощо).

5. *Періодичності (частоти) проведення:*

- а) постійний фінансовий контроль (ще його можна позначити як щоденний);
- б) систематичний фінансовий контроль;
- в) епізодичний фінансовий контроль (найчастіше цей вид контролю має разовий характер).

6. *Форми проведення:*

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

Обов'язковий фінансовий контроль проводять у випадках, коли чинне законодавство містить відповідну вимогу. Крім того, іншою підставою для його здійснення є рішення компетентного державного органу. Стосовно *ініціативного фінансового контролю*, то основним моментом при віднесенні до даного виду є елемент «волевиявлення», контроль здійснюють за самостійним і добровільним рішенням суб'єктів, що господарюють.

Наведений перелік не є вичерпним. Наприклад, можна класифікувати види фінансового контролю залежно від його обсягу, повноти охоплення. Докладніше ми зупинимось на цій класифікації на прикладі такого методу фінансового контролю, як перевірка.

§ 3. Методи фінансового контролю

Метод фінансового контролю можна визначити як сукупність способів, засобів і прийомів для здійснення контрольних функцій. Слід зазначити, що аналіз методів фінансового контролю ґрунтується на досягненнях як фінансового права, так і деяких суміжних наук (статистики, бухгалтерського обліку, логіки). На застосування тих чи інших методів насамперед впливають: обсяг компетенції контролюючого органа; мета та завдання, які перед ним поставлено; момент проведення фінансового контролю. Серед основних методів фінансового контролю можна виділити: спостереження, обстеження, облік, аналіз, перевірку й ревізію. Наведені загальні методи конкретизуються в різних відомчих методиках і правилах проведення контролю.

Розглянемо детальніше основні методи фінансового контролю.

1. **Спостереження** (моніторинг) — загальне відстеження фінансової діяльності контрольованого суб'єкта. З деякими застереженнями сюди ж можна віднести й діяльність з фінансового моніторингу відповідно до вимог Закону України «Про попередження і протидію легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом» від 28 листопада 2002 року.

2. **Облік** становить досить специфічний фінансово-контрольний метод, сфера застосування якого переважно обмежується діяльністю контролюючих органів під час здійснення реєстрації суб'єктів контролю (наприклад, платників податків) або в інших випадках, зазначених чинним законодавством (наприклад, при погашенні податкової заборгованості перед бюджетом шляхом проведення взаємозаліків коштів з фінансуванням витрат у рахунок погашення недоїмки за відповідними платежами в Державний і місцеві бюджети). Облік не обмежено тільки реєстраційною роботою, також він містить аналітику й створення інформаційної бази.

3. **Обстеження** найбільш притаманно попередньому контролю. Його проводять стосовно конкретних сторін фінансової діяльності контролюваного суб'єкта. Під час обстеження здійснюють діагностику його фінансового стану й досліджують звітність, проводять первинний аналіз дотримання фінансового законодавства, оцінюють відповідність його діяльності статутним документам. Зі спеціальних прийомів, які застосовують під час обстеження, слід зазначити опитування й анкетування.

Здебільшого, при одержанні в ході обстеження будь-яких негативних результатів контролюючий орган приймає рішення про проведення перевірки чи ревізії.

4. **Аналіз** проводять на основі звітності (поточної чи за визначений період). Він ґрунтується на використанні таких спеціальних статистичних прийомів, як індексний метод, метод середніх і відносних величин. За цього методу фінансового контролю шляхом аналітичної діяльності досліджують основні фінансово-економічні характеристики об'єкта контролю, що найчастіше дозволяє виявити неявні порушення фінансової дисципліни та їхні причини. Дуже ефективним є такий фінансово-економічний прийом, як порівняння.

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

1) *організаційної ознаки:*

— планові перевірки (внесено у встановленому порядку в план роботи контролюючого органа);

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

2) *підстави призначення:*

— повторні перевірки (проводять через деякий час після первинної фінансової перевірки у випадку визнання її неякісною проведеною або з метою контролю за усуненням виявлених порушень. Цю перевірку проводять за тими ж питаннями й охоплюють той же період часу, що і за первинної);

– додаткові перевірки (здійснюють для з'ясування питань, що не ставилися перед первинною перевіркою, найчастіше в зв'язку з обставинами, які знов виникли);

3) обсягу:

– повні перевірки (всебічно охоплюють фінансово-господарську діяльність);

– часткові перевірки (чи неповні, в ході їх перевіряють окремий бік фінансово-господарської діяльності);

– комплексні перевірки (здійснює переважно група фахівців, до того ж перевірки підлягає дуже широке коло взаємозалежних питань). Як один з підвидів комплексної перевірки можна виділити наскрізну перевірку, що охоплює фінансово-господарську діяльність низки організацій чи підприємств, пов'язаних між собою відносинами субординації;

– тематичні перевірки (або цільові, присвячені визначеному колу питань, дільниці роботи (темі), охоплюють окремий напрям діяльності суб'єкта, що перевіряють, або визначений тип операцій);

4) повноти охоплення:

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

– вибіркові перевірки (контролю підлягає не весь суб'єкт, а його підрозділ чи окремий напрям діяльності, виділений за визначеним принципом);

5) місця проведення:

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

– камеральні перевірки (проводять за місцем знаходження органу фінансового контролю);

6) характеру контролюваних показників:

– формальні перевірки (за яких здійснюють перевірку правильності оформлення документів, наприклад, з'ясовують дійсність підписів, наявність підчищень і виправлень, правильність заповнення реквізитів);

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

7) характеру контролюючих суб'єктів:

– позавідомчі перевірки (здійснюють органи іншого відомства або міністерства стосовно організації, яку перевіряють);

– відомчі перевірки (здійснюють у межах того самого відомства або міністерства, але працівники вищого рівня, вищої організації).

Окремо потрібно виділити також «зустрічну» перевірку, за якої здійснюють зіставлення первинних документів або звітної інформації з аналогічними чи взаємозалежними даними підприємства контрагента.

6. **Ревізія** є найважливішим методом фінансового контролю, що відрізняється найбільшою дієвістю, максимально можливою глибиною й повнотою. Ревізію слід віднести до наступного контролю. Такий метод фінансового контролю здійснюють спеціальні органи фінансового контролю, його спрямовано на виявлення фактів порушення законності, вірогідності й доцільності. При ревізії провадиться вивчення й аналіз фінансово-господарської документації на предмет правильності ведення бухгалтерського обліку, схоронності коштів і матеріально-технічних ресурсів, своєчасності й повноти звітності.

Під час здійснення контролю ревізора наділено певними правами:

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

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

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

– отримувати від інших підприємств, установ і організацій довідки й копії документів, пов'язані з операціями, які перевіряють;

– отримувати від посадових осіб письмові пояснення.

Стосовно класифікації ревізій, то вона переважно ідентична класифікації перевірок, з деякими незначними застереженнями. Наприклад, окремо можна виділити такий підвид поза-

планової ревізії, як ревізія, призначена за постановою органів слідства.

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

За результатами ревізії складають акт. Керівник, що призначив ревізію, зобов'язаний у тижневий термін розглянути її результати й вжити заходів для усунення виявлених порушень, відшкодування нанесеного матеріального збитку, залучення до відповідальності винних осіб, усунення причин і умов, що зумовили порушення фінансової дисципліни.

7. Фінансово-економічна експертиза. До компетенції Рахункової палати належить здійснення експертно-аналітичної діяльності. Так, Рахункова палата зобов'язана за дорученням Верховної Ради України проводити експертизу й давати висновки щодо проектів: Державного бюджету України, законів і інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних цільових програм, програм Кабінету Міністрів України та інших документів щодо питань державного бюджету й фінансів України.

§ 4. Органи фінансового контролю

Для здійснення фінансового контролю задіяно цілу систему органів, наділених відповідною компетенцією (їхнє формування в Україні ще не завершено). Різноманіття й багатовекторність цих органів неминуче потребують класифікації.

Підстави класифікації можуть бути різними, залежно від:

I. Рівня:

1) загальнодержавні:

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

2) органи місцевого самоврядування.

II. Інститутів:

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

III. Компетенції:

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

Розглянемо докладніше найважливіші органи фінансового контролю.

Відповідно до ст. 85 Конституції України *Верховна Рада України* здійснює фінансовий контроль під час затвердження Державного бюджету й внесення змін у нього, під час його виконання, ухвалення рішення за звітом про його виконання. Дуже важливий також парламентський контроль за використанням Україною кредитів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій і не передбачених Державним бюджетом України.

Слід зазначити, що фінансовий контроль Верховна Рада України здійснює також і через свої комітети та тимчасові спеціальні комісії. До їхньої компетенції належить законопроектна робота, підготовка й попередній розгляд питань, що віднесені до повноважень Верховної Ради. Природно, що основне навантаження в здійсненні фінансового контролю полягає на спеціалізованих комітетах Верховної Ради України – Комітет з питань бюджету й Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює *Рахункова палата* (постійно діючий орган контролю, що створює Верховна Рада України, підпорядкований і підзвітний їй). Її діяльність регулює Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року¹. До завдань Рахункової палати належать:

- організація й здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, використанням бюджетних коштів;
- здійснення контролю за створенням і погашенням внутрішнього й зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності витрат державного бюджету, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

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

– контроль за дотриманням законності під час надання Україною кредитів і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

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

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

Місце *Президента України* в здійсненні фінансового контролю визначено його статусом глави держави. Наприклад, Президент має право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів із поверненням їх на повторний розгляд. У здійсненні контрольних повноважень Президент спирається на створені ним консультативні та інші допоміжні органи й служби.

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади щоденно керує державними фінансами й паралельно здійснює загальний фінансовий контроль. Кабінет Міністрів розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку країни; розробляє проект закону про Державний бюджет України й забезпечує його виконання після затвердження, подає у Верховну Раду звіт про виконання держбюджету; здійснює та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики.

Міністерство фінансів України є центральним спеціалізованим органом державної виконавчої влади з керування й контролю фінансами. Воно здійснює контроль за складанням проекту й виконанням державного бюджету, за дотриманням банками правил касового виконання держбюджету щодо доходів, установлює порядок ведення бухгалтерського обліку й складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів витрат бюджетних установ, координує відомчий фінансовий контроль.

Крім того, Міністерство фінансів контролює: схоронність і ефективність використання державного майна, закріпленого за підприємствами; випуск і оборот цінних паперів, видає дозволи на здійснення цієї діяльності; веде загальний реєстр випуску цінних паперів в Україні.

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

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

До основних завдань *Головного контрольно-ревізійного управління* належить: підготовка пропозицій щодо формування державної політики в сфері державного фінансового контролю й забезпечення реалізації цієї політики в діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших бюджетних установ, підприємств і організацій, що дістають кошти з бюджетів державних цільових фондів.

За цього ГоловКРУ організує ревізії і перевірки фінансової діяльності щодо використання коштів, матеріальних цінностей і їхньої схоронності, стану й вірогідності бухгалтерського обліку та фінансової звітності; проводить ревізії і перевірки використання й схоронності державного та комунального майна (в тому числі майна, переданого в користування); проводить перевірки використання бюджетних коштів і коштів державних цільових фондів; належного виконання державних контрактів, проавансованих за рахунок бюджетних коштів.

Національний банк України в системі органів фінансового контролю займає особливе місце. Чинним законодавством на нього покладено здійснення банківського регулювання й нагляду; здійснення сертифікації аудиторів, що проводять аудиторські перевірки банків; організацію і здійснення валютного

контролю; аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, ціннових і валютних відносин.

Державна митна служба України здійснює контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України, за точною й своєчасною сплатою мита та інших митних платежів.

Міністерство зв'язку України здійснює контроль за дотриманням установлених правил під час видачі та прийому грошових переказів.

До компетенції *Державної пробірної палати* як спеціального органу державного фінансового контролю належить здійснення контролю за випробуванням, виробництвом, використанням, оборотом, обліком і збереженням дорогоцінних металів і дорогоцінних каменів, виконанням операцій з цими цінностями.

§ 5. Аудиторський контроль

Професійний незалежний фінансовий контроль виник у Англії на початку XIX століття. В умовах формування в Україні ринкової економіки, з розвитком підприємництва, поширенням приватної власності, становленням ринку капіталу виникає потреба створення системи незалежного й професійного фінансового контролю. Основне завдання *аудиторського контролю* — отримання об'єктивної інформації про фінансовий стан суб'єкта, який перевіряють, відповідність його господарської діяльності чинному законодавству. В існуванні такого виду контролю зацікавлені як держава, так і підприємці, він дозволяє сполучати їхні інтереси без додаткового навантаження на бюджет. Але слід відзначити, що аудит у жодному разі не замінює державний фінансовий контроль.

Аудиторську діяльність в Україні врегульовано Законом України «Про аудиторську діяльність» від 22 квітня 1993 року¹.

Законодавець ототожнює поняття «аудит» і «аудиторська перевірка», закріплюючи *аудит* як перевірку публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів і іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення вірогідності їхньої звітності, обліку, його повноти та відповідності чинному законодавству й

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23. — Ст. 243.

встановленим нормативам (ст. 4 Закону України «Про аудиторську діяльність»).

Аудит в Україні здійснюють як фізичні особи (аудитори), так і юридичні особи (аудиторські фірми). Громадянин України може стати аудитором (від лат. auditor — слухач) за умови наявності кваліфікаційного сертифіката на право заняття аудиторською діяльністю на території України й отримання на його основі ліцензії. Аудиторам заборонено безпосередньо займатися торговою, посередницькою та виробничою діяльністю, ними не можуть бути особи, що мають судимість за корисливі злочини.

Аудиторською фірмою може бути організація, незалежно від форми власності, що має ліцензію на право здійснення аудиторської діяльності на території України й займається виключно наданням аудиторських послуг. Аудиторській фірмі дозволено здійснювати аудиторську діяльність за умови, що в ній працює хоча б один аудитор. Керівником її може бути тільки аудитор.

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

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

- самостійно встановлювати форми й методи аудита на основі чинного законодавства, наявних норм і стандартів, умов договору з замовником, професійних знань і досвіду;
- отримувати необхідні документи щодо предмета перевірки, які знаходяться як у замовника, так і в третіх осіб;
- отримувати потрібні пояснення в письмовій або усній формі від керівництва й працівників замовника;
- перевіряти наявність майна, грошей, цінностей, вимагати від керівництва господарюючого суб'єкта проведення контрольних оглядів, вимірів виконаних робіт, визначення якості продукції, щодо яких проводять перевірку документів;
- залучати на договірних умовах до участі в перевірці фахівців різного профілю.

Під час здійснення професійної діяльності на аудитора (аудиторську фірму) покладено такі обов'язки:

- належним чином надавати аудиторські послуги, здійснювати перевірку;
- повідомляти власникам, замовникам про виявлені під час аудита недоліки ведення бухгалтерського обліку й звітності;
- зберігати в таємниці інформацію, отриману під час проведення аудита (послуг), не використовувати її у власних інтересах або інтересах третіх осіб;
- нести відповідальність за порушення умов договору;
- обмежувати свою діяльність наданням аудиторських послуг і роботами, що безпосередньо їх стосуються.

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

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про аудиторську діяльність» проведення аудиторської перевірки є обов'язковим для:

- 1) підтвердження вірогідності й повноти річного балансу та звітності комерційних банків, фондів, бірж, інших господарюючих суб'єктів, незалежно від форм власності й виду діяльності, звітність яких офіційно публікують, за винятком установ і організацій, що цілком утримуються за рахунок держбюджету й не займаються підприємницькою діяльністю. Якщо розмір річного господарського обороту менший ніж 250 неоподатковуваних мінімумів, аудит проводять один раз на три роки;
- 2) перевірки фінансового положення засновників комерційних банків, підприємств з іноземними інвестиціями, акціонерних і довірчих товариств, холдингових компаній, інвестиційних фондів та інших фінансових посередників;
- 3) емітентів цінних паперів;
- 4) державних підприємств при здачі в оренду цілісних майнових комплексів, приватизації, корпоратизації та інших змінах форми власності;
- 5) порушення питання про визнання неплатоспроможним або банкрутом.

Однак, у будь-якому випадку, аудит проводять на підставі договору між аудитором (аудиторською фірмою) й замовником. Господарюючі суб'єкти, для яких законодавством встановлено обов'язкове проведення аудита, зобов'язані до 1 грудня поточного року повідомити відповідні податкові інспекції

про укладання договору на аудиторську перевірку. Замовник має право вільного вибору аудитора (аудиторської фірми). В договорі на проведення аудита й надання інших аудиторських послуг передбачають предмет і термін перевірки, обсяг аудиторських послуг, розмір і умови оплати, відповідальність сторін.

Проведення аудиторської перевірки можна розділити на три етапи:

- а) підготовчий;
- б) аналітичний;
- в) підсумковий.

За результатами аудиторської перевірки складають аудиторський висновок, дотримуючись відповідних норм і стандартів. Він повинен містити підтвердження або аргументоване відмовлення від підтвердження вірогідності, повноти й відповідності законодавству бухгалтерської звітності замовника. Виконання договору на проведення аудита підтверджують актом прийому-передачі аудиторського висновку.

Крім того, потрібно відзначити, що аудиторська діяльність значно ширша, ніж поняття «аудиторська перевірка» й містить у собі організаційне та методичне забезпечення аудита, практичне виконання аудиторських перевірок і надання інших аудиторських послуг. Аудиторські послуги можуть надавати в формі аудиторських перевірок і пов'язаних з ними експертиз, консультацій з питань бухгалтерського обліку, звітності, оподаткування, аналізу фінансово-господарської діяльності та інших видів економіко-правового забезпечення підприємницької діяльності фізичних і юридичних осіб.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Розкрийте поняття та зміст фінансового контролю.
2. Завдання фінансового контролю.
3. Що розуміють під фінансовою дисципліною?
4. Особливості правового регулювання фінансового контролю.
5. Види фінансового контролю.
6. Методи фінансового контролю.
7. Система органів, що здійснюють фінансовий контроль.
8. Розкрийте повноваження органів фінансового контролю.
9. Визначення аудиторського контролю.
10. Аудиторські перевірки.

Глава 5

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності

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

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

У науці фінансового права останнім часом спостерігаємо підвищений інтерес до проблеми відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин. Трансформація системи фінансово-правового регулювання та інтенсивний розвиток фінансового законодавства в Україні зумовили формування значного законодавчого масиву, в якому закріплено підстави відповідальності, санкції за порушення фінансово-правових норм і визначено процесуальний порядок застосування цих санкцій. До того ж формування зазначеного нормативного масиву відбувалося за різними напрямками. По-перше, як на рівні законів, так і підзаконних нормативних актів. По-друге, ці норми отримували різне

галузеве закріплення: було встановлено кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків, нецільове використання бюджетних коштів; до Кодексу про адміністративні правопорушення було включено окремі статті, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення фінансового законодавства; в Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» закріплено фінансові санкції за порушення валютного законодавства¹.

Однак і дотепер науковці та практики мають протилежні погляди з цього питання: від визнання фінансово-правової відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності до повного заперечення наявності цього виду відповідальності. На наш погляд, відповідальність за порушення фінансового законодавства слід розглядати як комплексну категорію, яка включає відносно відокремлені блоки, залежно від інституційної належності фінансово-правових норм, що порушуються під час вчинення протиправного діяння в сфері фінансової діяльності держави. Такими блоками, зокрема, є: відповідальність за порушення бюджетного законодавства, передбачена гл. 18 Бюджетного кодексу України; відповідальність за порушення податкового законодавства (до прийняття Податкового кодексу механізм реалізації відповідальності за податкові правопорушення закріплено в Законі України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року² (ст. 17), Законі «Про державну податкову службу в Україні» в редакції від 24 грудня 1993 року³ (п. 11 ст. 11), Кодексі України про адміністративні правопорушення⁴ та інших нормативних актах. Податковий кодекс Російської Федерації містить спеціальний розділ «Податкові правопорушення та відповідальність за їх вчинення», яким врегульовано питання застосування відповідальності за порушення податкового законодавства.

Як окремі елементи можна розглядати відповідальність за порушення правил здійснення рахункових операцій із застосу-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 17. — Ст. 184.

² Там само. — 2001. — № 10. — Ст. 44.

³ Там само. — 1994. — № 15. — Ст. 84.

⁴ Кодекси України. — 2003. — № 9.

ванням реєстраторів розрахункових операцій, передбачену Законом «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» в редакції від 1 червня 2000 року¹, відповідальність за порушення встановленого порядку обігу готівки відповідно до Указу Президента України «Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки» від 12 червня 1995 року², а також відповідальність за порушення валютного законодавства, встановлену Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 року (ст. 16), а також іншими актами валютного законодавства.

Кожний із зазначених елементів має специфіку, зумовлену характером відносин у окремих сегментах фінансової діяльності. Але разом з тим їм усім притаманні обов'язкові ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому:

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

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

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

Конституційний Суд України в Рішенні від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 у справі № 1-22/2001³ (справа про відпові-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 38. — Ст. 315.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 19. — Ст. 817; 1993. — № 17. — Ст. 187.

³ Там само. — 2001. — № 24. — Ст. 1076.

дальність юридичних осіб) відзначив, що вказаною нормою Конституції безпосередньо не встановлено види юридичної відповідальності. Таким чином, логічним є припущення, що перелік видів юридичної відповідальності включає також і інші види, які безпосередньо не вказано в Конституції. Додатковим аргументом на користь цього погляду може бути наступне положення. Пунктом 17.1.9 ст. 17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» передбачено сплату штрафу в разі, коли платник податків здійснює продаж (відчуження) товарів (продукції) або здійснює грошові виплати без попереднього нарахування та сплати податку, збору (обов'язкового платежу), якщо відповідно до законодавства таке нарахування та сплата є обов'язковою передумовою такого продажу (відчуження) або виплати. До того ж законодавець зауважує, що сплата зазначеного штрафу не звільняє платника податків від адміністративної або кримінальної відповідальності та / або конфіскації таких товарів (продукції), або коштів відповідно до закону.

Останнє положення, на наш погляд, має особливе значення з урахуванням ч. 1 ст. 61 Конституції України: «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення». Таким чином, у п. 17.1.9 ст. 17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» законодавець безпосередньо відокремлює штрафні санкції (штраф) за порушення податкового законодавства від адміністративної відповідальності, а відповідальність за порушення податкового законодавства в такому випадку треба визнати елементом окремого виду юридичної відповідальності, а саме відповідальності за порушення фінансового законодавства.

З огляду на викладене слід зазначити, що *відповідальність за порушення фінансового законодавства* виступає як форма реалізації державного примусу, що виникає в разі вчинення порушення приписів фінансово-правових норм і полягає в застосуванні спеціально вповноваженими державними органами до правопорушника передбачених законом санкцій.

Підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства

В юридичній науці загальноприйнятим є підхід до визнання правопорушення підставою юридичної відповідальності. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 2 Кримінального кодексу України, підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок), поняття якого сформульовано в ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Таким чином, для кожного виду юридичної відповідальності головним, системоутворюючим елементом виступає саме поняття відповідного правопорушення.

Чинне законодавство України містить поняття фінансового правопорушення. Його сформульовано в п. 1.5.3 Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. № 12¹ «фінансове правопорушення — дія або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм». Якщо використовувати такий підхід, то констатувати наявність фінансового правопорушення слід у випадку порушення фінансово-правових норм.

Яскраво виражена інституалізація фінансового права й фінансового законодавства має наслідком кодифікацію відповідних блоків законодавства та прийняття Бюджетного й Податкового кодексів. У кожному з цих кодифікованих актів законодавець намагається закріпити основні положення щодо відповідальності за вчинення відповідних правопорушень. Саме в окремих статтях цих кодексів законодавець формулює поняття бюджетних чи податкових правопорушень. Відповідно до ст. 116 Бюджетного кодексу України *бюджетним правопорушенням* визнають недотримання учасником бюджетного процесу встановленого цим

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 44. — Ст. 266.

Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про його виконання. В Податковому кодексі Російської Федерації (ст. 106) *податковим правопорушенням* визнають винно вчинене протиправне (тобто те, що порушує законодавство про податки й збори) діяння (дію або бездіяльність) платника податків, податкового агента та інших осіб, за які цим Кодексом встановлено відповідальність.

Порушенню фінансового законодавства притаманні обов'язкові ознаки: 1) антисоціальний характер, що знаходить прояв у суспільній небезпечності (якщо правопорушення є злочином, передбаченим Кримінальним кодексом) або суспільній шкідливості; 2) протиправність; 3) винність; 4) караність.

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

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

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

Караність є ознакою, яку логічно зумовлено антисоціальним характером правопорушення, негативною оцінкою з боку суспільства та безпосередньо впливає з його протиправності.

Теоретичне дослідження правової природи порушень фінансового законодавства, а також безпосередньо практичні потреби застосування відповідальності за їхнє вчинення вимагають законодавчого закріплення конститутивних (об'єктивних і суб'єктивних) ознак цих правопорушень. Сукупність передбачених

законом юридичних ознак, які визначають вчинене діяння правопорушенням, охоплено таким теоретичним поняттям, як склад правопорушення. Склад правопорушення включає наступні елементи: 1) об'єкт правопорушення; 2) об'єктивна сторона правопорушення; 3) суб'єкт правопорушення; 4) суб'єктивна сторона правопорушення.

Теоретично обґрунтованим підходом під час визначення об'єкта правопорушення є його диференціація на загальний, родовий і безпосередній. *Загальним об'єктом* фінансових правопорушень є врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини в сфері фінансової діяльності держави, тобто в процесі формування, розподілу й використання грошових коштів бюджетів і державних цільових фондів. Слід відзначити, що ці відносини є публічно-правовими, врегульованими імперативними фінансово-правовими нормами. Саме тому методологічно неправильно асимілювати різні за своєю правовою природою суспільні відносини, що має місце при визначенні терміну «законодавство з фінансових питань» у п. 1.5.1 Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні як «сукупності чинних на будь-який момент контрольного періоду законів та інших нормативно-правових актів держави, якими регулюються процеси утворення, розподілу та використання фінансових ресурсів держави, а також грошові, кредитні й товарообмінні відносини».

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

Безпосереднім об'єктом фінансових правопорушень виступають конкретні відносини, на які посягає правопорушник. Прикладами таких об'єктів слід вважати механізм бюджетного планування, порядок цільового використання бюджетних коштів, вимоги щодо ведення бухгалтерського обліку й складання

звітності про виконання бюджетів; стосовно порушень податкового законодавства — встановлено порядок ведення податкового обліку, правильність нарахування та своєчасність внесення до бюджетів сум податків і зборів або порядок здійснення операцій з активами, які перебувають у податковій заставі.

Об'єктивна сторона фінансового правопорушення характеризує його зовнішній прояв. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є діяння в формі дії (активної поведінки) або бездіяльності (пасивної поведінки). Закріплення об'єктивної сторони правопорушення є практичною реалізацією його протиправності. Діяння завжди описується законодавцем у диспозиції фінансово-правової норми або безпосередньо впливає з її змісту. Зокрема, об'єктивна сторона бюджетного правопорушення, передбаченого ст. 119 Бюджетного кодексу України, полягає в нецільовому використанні бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису. В окремих випадках законодавець деталізує об'єктивну сторону правопорушень шляхом закріплення її факультативних ознак, пов'язуючи з цим міру відповідальності: відповідно до п. 17.1.7 ст. 17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» розмір штрафу за порушення строку сплати узгодженої суми податкового зобов'язання залежить від тривалості затримки такої сплати платником податків.

Основною ознакою об'єктивної сторони значної кількості порушень фінансового законодавства є протиправна бездіяльність. Це зумовлено тим, що зобов'язані суб'єкти фінансових правовідносин не виконують власні обов'язки. Наприклад, змістом податкового обов'язку в широкому сенсі є обов'язок платника податків вести податковий облік, своєчасно й у повному обсязі сплачувати податки та збори (обов'язкові платежі), а також подавати до податкового органу податкову звітність. Тому в разі неподання податкової декларації у строки, визначені законодавством, платник податків сплачує штраф (п. 17.1.1 ст. 17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними

цільовими фондами»). Бездіяльність, що полягає в невиконанні резидентами вимог щодо порядку й строків декларування валютних цінностей та іншого майна, яке перебуває за межами України, передбачених ч. 1 ст. 9 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» тягне за собою накладення штрафу згідно з Положенням про валютний контроль, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 8 лютого 2000 р. № 49¹.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства

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

Суб'єктом бюджетного правопорушення може виступати лише учасник бюджетного процесу. Відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, яких наділено бюджетними повноваженнями. Бюджетними повноваженнями визнають права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин. Враховуючи положення цієї статті, суб'єктом бюджетного правопорушення може бути учасник бюджетного правовідношення, який не є органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування або бюджетною установою. В окремих випадках, і це безпосередньо передбачено в ч. 2 ст. 21 Бюджетного кодексу, учасниками бюджетних правовідносин є фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів). Таким чином, одержувачів бюджетних коштів слід також вважати потенційними учасниками бюджетного процесу та, відповідно, суб'єктами бюджетних правопорушень.

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 14. — Ст. 573.

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

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

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає в зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначає Кабінет Міністрів України.

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

Одним із основних принципів бюджетної системи є принцип цільового використання бюджетних коштів, який полягає в використанні бюджетних коштів лише на цілі, визначені бюджетними призначеннями. Порушення цього принципу має наслідком зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, які витрачено не за цільовим призначенням, і притягнення відповідних осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності в порядку, визначеному законами України.

Адміністративну відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів передбачено в ст. 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Кримінальну відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів передбачено ст. 210 Кримінального кодексу України. До того ж предметом такого злочину повинні бути бюджетні кошти у великих розмірах (сума, в тисячу й більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або в особливо великих розмірах (сума, в три тисячі й більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

Фінансова відповідальність за порушення податкового законодавства

Законодавче закріплення застосування штрафних санкцій до юридичних осіб за порушення податкового законодавства зумовлює потребу розгляду питання щодо правової природи цих санкцій. Ю. П. Битяк відзначає, що для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб слід чітко визначити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності¹. Оскільки на сьогодні Кодекс про адміністративні правопорушення не визнає юридичних осіб суб'єктами адміністративних правопорушень, то потрібно з'ясувати важливе теоретичне й практичне питання щодо належності штрафних санкцій, які застосовують до платників податків, — юридичних осіб до певного виду юридичної відповідальності.

Визнаючи фінансову відповідальність самостійним видом юридичної відповідальності, фахівці вказують на головну її особливість, яка полягає в тому, що крім штрафних санкцій, вона передбачає й правовідновлювальні санкції, які стимулюють виконання фізичними та юридичними особами обов'язків, передбачених фінансовим (податковим) законодавством, а також забезпечують компенсацію шкоди, завданої державі в результаті їхньої протиправної поведінки².

Заходами фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства слід вважати передбачені санкції податково-правової норми, штрафні (фінансові) санкції та пеню. Їхні особливості:

— застосовують у разі вчинення порушення норм податкового законодавства, й полягають у додаткових майнових стягненнях;

— виступають як міра державного примусу, яку застосовують до правопорушників;

¹ Див.: Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 175.

² Див.: *Кучеров И. И., Судаков О. Ю., Орешкин И. А.* Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Под ред. И. И. Кучерова. — М., 2001. — С. 143.

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

— мають майновий (грошовий) характер.

Відповідно до п. 1.5 ст. 1 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» штрафною санкцією (штрафом) є плата в фіксованій сумі або у вигляді відсотків від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яку стягують із платника податків у зв'язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законами. Штрафні санкції накладають контролюючі органи, а в окремих випадках самостійно нараховує й сплачує платник податків.

Механізм застосування штрафних санкцій до платників податків за порушення правил оподаткування деталізовано в Інструкції про порядок застосування та стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій органами державної податкової служби, яку затверджено наказом Державної податкової адміністрації України від 17 березня 2001 року № 110¹.

Поряд зі штрафом, сплату пені також слід розглядати як міру фінансової відповідальності, а саме як плату у вигляді відсотків, нарахованих на суму податкового боргу (без урахування пені), що стягують із платника податків у зв'язку з несвоечасним погашенням податкового зобов'язання. В цьому законодавчому визначенні пені, закріпленому в п. 1.4 ст. 1 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», слід особливо відзначити, що підставою її нарахування є саме *порушення* терміну погашення податкового зобов'язання.

У податковому праві пеня має подвійну природу. По-перше, вона є способом забезпечення виконання обов'язку зі сплати податків і зборів. До того ж вона виконує стимулюючу функцію. По-друге, пеня є санкцією за порушення встановленого законодавством терміну сплати суми податкового зобов'язання, а тому виступає мірою правовідновлювальної відповідаль-

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 13. — Ст. 578.

ності. Правовідновлювальна відповідальність передбачає застосування санкцій, спрямованих на відновлення порушеного права, примусове виконання обов'язків, усунення протиправного стану¹.

Порядок ведення органами державної податкової служби обліку нарахування й погашення пені, що стягують з платника податків у зв'язку з несвоєчасним погашенням узгодженого податкового зобов'язання, регулює ст. 16 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», а також Інструкція про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби, затверджена наказом Державної податкової адміністрації України від 11 червня 2003 року № 290².

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. *Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності.*
2. *Підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства.*
3. *Види фінансових правопорушень.*
4. *Відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Відповідальність за порушення податкового законодавства.*
5. *Види та особливості фінансових санкцій.*

¹ Див.: Соловьев В. Правовосстановительная ответственность частного субъекта в налоговом законодательстве // Хозяйство и право. — 2002. — № 4. — С. 92.

² Офіційний вісник України. — 2003. — № 27. — Ст. 1347.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Глава 6

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ДОХОДІВ І ДЕРЖАВНИХ ВИТРАТ

§ 1. Поняття державних і муніципальних доходів

Для здійснення мети та завдань, що стоять перед державою, реалізації нею своїх функцій необхідною умовою є наявність відповідних фінансових коштів. За рахунок витрати цих коштів і задовольняють державні потреби. Формування позначених фінансових коштів виражено через таку категорію, як державні доходи.

Державні доходи становлять частину внутрішнього валового продукту, що надходить у вигляді різних грошових платежів і надходжень у власність держави для використання їх компетентними державними органами для забезпечення мети й завдань, що стоять перед державою.

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

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

Державні та муніципальні доходи являють собою досить багатогранну, однак, у той же час єдину систему. Все це видове розмаїття найрельєфніше виявляється через класифікацію. В основу класифікації державних і муніципальних доходів може

бути покладено різні ознаки. Наприклад, можна виділити такі види доходів, залежно від:

- 1) методу утворення:
 - обов'язкові;
 - добровільні (наприклад, кошти отримані в результаті проведення лотерей чи випуску акцій);
- 2) порядку утворення:
 - централізовані (зосереджено на рівні державного бюджету);
 - децентралізовані (акумуляовано на рівні державних підприємств, організацій чи установ);
- 3) юридичної форми надходжень:
 - податкові (податки й збори податкового характеру: збори, мита й плати — ці платежі становлять основу доходів держави та органів місцевого самоврядування);
 - неподаткові (наприклад, штрафи, кошти, що надходять від реалізації державної власності);
- 4) територіального рівня:
 - загальнодержавні;
 - місцеві;
- 5) джерела утворення:
 - від державного або муніципального господарства;
 - від юридичних осіб, заснованих на недержавній власності;
 - від громадських організацій;
 - від фізичних осіб.

Як приклад можна навести класифікацію доходів бюджету, що дав законодавець. У Бюджетному кодексі (ст. 8) виділено такі складові частини:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

Суспільні відносини в сфері формування державних і муніципальних доходів виступають у правовій формі. Аналіз чинного фінансового законодавства дозволяє зробити висновок про те, що правові норми, які регулюють питання формування державою грошових фондів, переважно розосереджені, розкидані між такими підгалуззями фінансового права, як бюджетне й податкове.

Наприклад, ст. 2 Бюджетного кодексу України містить визначення доходів бюджету — податкові, неподаткові й інші над-

ходження на безповоротній основі, здійснення яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, подарунки, гранти).

§ 2. Поняття й види державних і муніципальних витрат

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

Державні витрати є однією зі сторін фінансової діяльності держави. Також як і мобілізацію державних доходів, цей процес здійснюють безперебійно, безупинно.

Державні витрати — це планова діяльність органів держави й місцевого самоврядування щодо цільового використання публічних коштів.

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

Можна виділити такі підходи до класифікації державних і муніципальних витрат:

- 1) залежно від форм власності:
 - державні;
 - муніципальні;
- 2) за характером участі в суспільному виробництві:
 - основні кошти;
 - оборотні кошти;

- резерви;
- 3) за джерелом отримання й використання:
 - централізовані (фінансують з державного та місцевого бюджетів і державних позабюджетних цільових фондів);
 - децентралізовані (фінансують державні або муніципальні підприємства за рахунок власних коштів, залишених у їхньому розпорядженні);
- 4) за цільовим призначенням:
 - на заробітну плату;
 - на господарські витрати;
 - на поточний ремонт тощо;
- 5) за роллю в суспільному виробництві:
 - на розвиток матеріального виробництва;
 - на нематеріальну сферу.

Особливий інтерес становить класифікація за *функціональною ознакою*. В цьому випадку кошти спрямовують відповідно до функцій діяльності держави. Наприклад, можна виділити такі основні напрями витрат на:

- економіку держави (з виокремленням її галузей: будівництво, промисловість, зв'язок і т. д.);
- національну оборону;
- соціально-культурну сферу;
- науку й освіту;
- державне управління й місцеве самоврядування;
- правоохоронну систему;
- судову систему;
- охорону здоров'я;
- попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій, наслідків стихійних лих;
- обслуговування державного боргу;
- міжнародну діяльність тощо.

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

Фінансування поширено здебільшого на державні об'єкти. Разом з тим порядок фінансування має свої особливості, залежно, наприклад, від цільового призначення коштів, суб'єктів, що їх отримують, або джерел фінансування. Слід також зазна-

чити, що фінансування є діяльністю, яка має плановий характер, у зв'язку з чим можна виділити фінансування: 1) короткострокове; 2) середньострокове; 3) довгострокове; 4) окремо можна позначити – річне.

Суспільні відносини в сфері державних і місцевих витрат найдетальніше регулюють правові норми. Ці фінансово-правові норми, що регламентують державні й муніципальні витрати, згруповано у відповідні фінансово-правові інститути, які й становлять такий розділ Особливої частини фінансового права, як «Правове регулювання державних і муніципальних витрат».

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1. Дайте визначення державних доходів.*
- 2. Розкрийте співвідношення державних доходів і доходів бюджету.*
- 3. Поняття державних витрат.*
- 4. Види державних і муніципальних витрат.*

Глава 7

ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТУ. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

§ 1. Бюджет, його доходи та видатки. Загальний і спеціальний фонди бюджету

Центральною ланкою фінансової системи держави виступає бюджетна система, що складається з державного та місцевих бюджетів. Роль бюджетів у забезпеченні функціонування держави та територіальних громад складно переоцінити. Саме за рахунок бюджетних надходжень формують відповідні грошові фонди, що фінансово забезпечують виконання державних завдань і функцій, функціонування органів державної влади.

Аналіз бюджетних відносин передбачає два аспекти їхніх досліджень: економічний і правовий. Як *економічна категорія* бюджет є централізованим грошовим фондом, який акумулюється на рівні певного утворення (держави або територіальної громади) та яким розпоряджається відповідний орган державної влади. Визначення бюджету як сукупності економічних відносин зовсім не означає його сталості. Певні коригування обов'язково мають місце в бюджетних відносинах як на стадії розробки проекту бюджету (річні зміни доходної або видаткової частини бюджету), так і на стадії виконання (наприклад, під час секвестрації — пропорційного скорочення видатків при виконанні бюджету). Таким чином, як економічна категорія бюджет охоплює сукупність економічних відносин, які пов'язано з формуванням, розподілом, використанням певних централізованих грошових фондів для фінансування завдань державних і адміністративно-територіальних утворень і виконання функцій відповідних органів влади¹.

Відповідний зміст притаманний бюджету і як *правовій категорії*. В цьому випадку він становить правовий акт, основний фінансовий план створення, розподілу й використання централізованого грошового фонду держави або територіальної

¹ Див. докладніше: Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. — М.: Юрист, 1996. — С. 99—100.

громади. Слід також обов'язково розмежовувати поняття бюджету (переважно мають на увазі саме економічний бік цієї категорії) та закону (або акту) про бюджет (правовий бік бюджету). Як правовій категорії бюджету притаманно кілька особливостей:

1) бюджет затверджує відповідний представницький орган державної влади¹;

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

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

Показово, що в XIX ст. видатний учений В. О. Лебедев бюджет визначав так — це розпис державних доходів і видатків на певний період часу, який розглянуто законодавчими установами й затверджено верховною владою. Бюджет має бути (на відміну від кошторису) відображенням усього руху фінансового управління держави, тобто він має містити в суворій системі всі потреби й всі кошти для їхнього покриття. Цього досягають за рахунок розподілу всіх доходів і видатків на рубрики. Нарешті, має бути загальне систематичне зведення їх у вигляді загальних підсумків. Якщо бюджет складено, розглянуто законодавчими установами та затверджено верховною владою, він стає законом фінансового господарства, який має силу на визначений термін. З часу прийняття такого закону на всі фінансові органи покладають обов'язок збирати державні доходи в тих розмірах, які вказано бюджетом, а з іншого боку — на міністра фінансів покладають обов'язок надавати всім місцям та особам кошти, які визначено їм у бюджеті².

Найпростіше та схематичне уявлення про бюджет як план формування, розподілу й використання відповідних централізованих коштів передбачає аналіз двох складників бюджету:

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

² Див.: *Лебедев В. А.* Финансовое право: Учебник. — М.: Статут, 2000. — С. 171—172.

дохідної та видаткової частин. Доходи бюджету класифікують за чотирма групами:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

У ч. 2 ст. 9 Бюджетного кодексу визначено, що податковими надходженнями визнають передбачені податковими законами України загальнодержавні й місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Слід враховувати, що поняття «податкових надходжень» не притаманно податковому законодавству (де використовують такі поняття, як «податкова система», «система оподаткування», «податки», «збори» тощо), його застосовують виключно в Бюджетному кодексі. Вичерпний перелік загальнодержавних і місцевих податків, зборів, обов'язкових платежів встановлено Законом України «Про систему оподаткування» (статті 14, 15), а вже справляння кожного окремого податку чи збору здійснюють відповідно до окремого Закону чи Декрету Кабінету Міністрів України. Це відноситься до загальнодержавних податків і зборів (ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування»).

Дещо інша ситуація щодо місцевих податків і зборів. Ст. 15 Закону України «Про систему оподаткування» встановлено вичерпний перелік подібних платежів, механізми яких деталізовано у відповідних статтях Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки та збори», а застосування кожного місцевого податку чи збору здійснюють на підставі рішення органу місцевого самоврядування.

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

Значення цього документа складно переоцінити. Насамперед він є основою для складання проектів і виконання бюджетів: на його підґрунті встановлюють розподіл доходів і видатків, фінансування бюджетів, визначають права й обов'язки

розпорядників бюджетних коштів тощо. Окрім того, бюджетну класифікацію застосовують при здійсненні фінансового контролю за своєчасністю та повнотою надходження коштів у бюджету, а також їх цільовим використанням; вона забезпечує загальнодержавне та міжнародне порівняння бюджетних показників; також забезпечує адресне виділення коштів, економічний аналіз видатків, що означає зведення всіх витрат, незалежно від їх орієнтування, в єдині економічні категорії.

Затверджує бюджетну класифікацію Міністр фінансів України, про що в обов'язковому порядку інформують Верховну Раду України (це забезпечує досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків, взаємозв'язок між функціональними призначеннями й економічним характером видатків бюджету). Зміни до неї також затверджує Міністр фінансів.

Бюджетна класифікація має такі складові частини:

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

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

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

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

в) збори за спеціальне використання природних ресурсів (збір за спеціальне використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду; збір за спеціальне використання водних ресурсів; платежі за користування надрами; збір за геологорозвідувальні роботи, які виконано за рахунок державного бюджету; плата за землю; плата за використання інших природних ресурсів);

г) внутрішні податки на товари та послуги (податок на додану вартість; акцизний збір із вироблених в Україні товарів; акцизний збір із ввезених на територію України товарів; подат-

ки на окремі категорії послуг; плата за ліцензії на окремі види господарської діяльності; плата за торговий патент);

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

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

До неподаткових надходжень належать:

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

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

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

г) інші неподаткові надходження (надходження сум різниці в ціні на природний газ; відрахування від сум перевищення розрахункового розміру фонду оплати праці; пеня за порушення строків розрахунку в сфері зовнішньоекономічної діяльності та невиконання зобов'язань; доходи від операцій з кредитування та надання гарантій; власні надходження бюджетних установ; плата за послуги, що надають бюджетні установи, інші джерела власних надходжень бюджетних установ; додаткові збори на сплату пенсій).

Доходи від операцій з капіталом складають шляхом акумуляції:

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

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

в) надходжень від продажу землі та нематеріальних активів;

г) податків на фінансові операції та операції з капіталом.

До складу офіційних трансфертів за Бюджетною класифікацією належать:

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

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

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

Видатки бюджету класифікують за різними підставами й групують за:

1) функціональними ознаками;

2) економічними ознаками;

3) відомчими ознаками;

4) програмними ознаками.

Функціональна класифікація видатків бюджету дозволяє визначити пріоритети в діяльності держави й за допомогою

бюджетного фінансування забезпечити виконання державою всіх завдань і функцій та має такі рівні деталізації:

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

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

Така класифікація включає видатки на:

1) загальнодержавні функції (утримання вищих органів державного управління, органів місцевої влади та місцевого самоврядування; фінансову та зовнішньоекономічну діяльність; економічну допомогу зарубіжним країнам; інші функції державного управління; фундаментальні дослідження; дослідження та розробки в галузі державного управління; проведення виборів і референдумів; обслуговування боргу; міжбюджетні трансферти);

2) оборону (військову та цивільну оборону; військову допомогу зарубіжним країнам; військову освіту; дослідження та розробки в галузі оборони; іншу діяльність у галузі оборони);

3) громадський порядок і судову владу (діяльність щодо забезпечення громадського порядку; боротьбу зі злочинністю та охорону державного кордону; протипожежний захист і рятування; судову владу; діяльність у сфері безпеки держави; утримання кримінально-виконавчої системи; представницькі функції в суді; дослідження та розробки в галузі громадського порядку, безпеки й судової влади; іншу діяльність у сфері громадського порядку, безпеки й судової влади);

4) економічну діяльність (загальну економічну, торгіву та трудову діяльність; лісове та сільське господарство, полювання, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; іншу промисловість і будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатику; інші галузі економіки; іншу економічну діяльність);

5) охорону навколишнього природного середовища (запобігання та ліквідацію забруднення навколишнього природного середовища; збереження природно-заповідного фонду; дослідження та розробки в сфері охорони навколишнього природного середовища; іншу діяльність у цій галузі);

6) житлово-комунальне господарство (житлове господарство; комунальне господарство; дослідження та розробки в сфері житлово-комунального господарства; іншу діяльність у цій галузі);

7) охорону здоров'я (медичну продукцію та обладнання; поліклініки й амбулаторії, швидку допомогу; лікарні та санаторно-курортні установи; санаторно-профілактичні та проти-епідемічні дії та установи; дослідження й розробки в галузі охорони здоров'я; іншу діяльність у цій галузі);

8) духовний і фізичний розвиток (фізичну культуру та спорт; культуру й мистецтво; засоби масової інформації; дослідження та розробки в сфері духовного й фізичного розвитку; іншу діяльність у цій галузі);

9) освіту (дошкільну освіту; загальну середню освіту; професійно-технічну освіту; позашкільну освіту; програми матеріального забезпечення учбових закладів; дослідження та розробки в сфері освіти; іншу діяльність у цій галузі);

10) соціальний захист і соціальне забезпечення (соціальний захист на випадок непрацевдатності; соціальний захист пенсіонерів; соціальний захист ветеранів війни і труда; соціальний захист сім'ї, дітей і молоді; соціальний захист безробітних; допомога в розв'язанні житлових питань; соціальний захист інших категорій населення; дослідження та розробки в сфері соціального захисту; іншу діяльність у цій сфері).

Економічна класифікація видатків бюджету уточнює використання бюджетних коштів відповідно до їх предметних ознак (заробітна плата, оренда, капітальні витрати тощо). На основі економічної класифікації видатків забезпечено єдиний підхід до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, вона дозволяє виділити захищені статті видатків бюджету. Видатки бюджету за цим типом класифікації групуються в єдині блоки й складають поточні видатки; нерозподілені видатки; кредитування з вирахуванням погашення.

Поточні видатки включають:

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

До складу капітальних видатків належать:

- а) придбання основного капіталу;

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

Нерозподілені видатки складають видатки з резервних фондів Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Склад нерозподілених видатків визначає Закон про Державний бюджет України або рішення відповідної місцевої ради.

Перелік видатків, що складають кредитування за вирахуванням погашення, визначає Міністерство фінансів України. До них належать:

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

Відомча класифікація видатків бюджету визначає розподіл бюджетних призначень за основними розпорядниками бюджетних коштів, якими ст. 2 Бюджетного кодексу визначає бюджетні установи в особі їхніх керівників, які відповідно до ст. 22 цього нормативного акту отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. На її підставі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр розпорядників бюджетних коштів.

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

Програму класифікацію видатків бюджету побудовано на розподілі бюджетних призначень за бюджетними програмами. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу бюджетна програма є систематизованим переліком заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Розробку, аналіз і відбір програм на стадії планування, складання проекту здійснює головний розпорядник коштів, обґрунтовує свої пропозиції. Відповідно до загальних

положень Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі метою його запровадження є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням коштів і результатами їхнього використання¹.

Якщо функціональна класифікація бюджетних видатків лише визначає загальний тип видатків із бюджету, то кожна програма має чітку цільову прив'язку, що відображено в структурі кодування програмної класифікації видатків Державного бюджету. Код програмної класифікації містить сім знаків, якими кодують інформацію про головного розпорядника, бюджетну програму, інституційні та інвестиційні проекти, резервний фонд, капітальні вклади, напрями діяльності бюджетної програми. Код визначено цифрами від «1» до «9».

У ст. 13 Бюджетного кодексу закладено загальні підстави структури бюджету (незалежно від його рівня), вертикальний і горизонтальний його розподіл. Так, вертикальний розподіл бюджету дозволяє вирізнити в його складі загальний і спеціальний фонди, тоді як горизонтальний розподіл визначає склад доходів (ст. 29 — до Державного бюджету, статті 64 — 69 до місцевих) і видатків (статті 30, 31 — з Державному бюджету та ст. 70 — з місцевих бюджетів).

Загальний фонд включає фінансування видатків бюджету за рахунок усіх дохідних надходжень, окрім тих, що призначено для зарахування до спеціального фонду. Загальний фонд бюджету забезпечує фінансування основних функцій і завдань держави, територіальних громад, які дещо узагальнено.

Спеціальний фонд бюджету передбачає предметно-цільове використання бюджетних коштів за *бюджетним призначенням* (ст. 2 Бюджетного кодексу), яке виступає як повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження й дозволяє надавати бюджетні асигнування. Бюджетні асигнування ще більше конкретизують мету використання коштів, бо озна-

¹ Див.: Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 38. — 1793.

чають повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів, відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання й здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету. До складу спеціального фонду входять бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різниця між доходами й видатками спеціального фонду бюджету.

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

Створення спеціального фонду є заходом щодо підсилення централізованого регулювання коштів бюджетних установ. Перелік власних надходжень бюджетних установ визначає Кабінет Міністрів і включає плату за послуги, що надають бюджетні установи (від господарської або виробничої діяльності, оренди майна тощо), та інші надходження (гранти та дарунки, отримані бюджетними установами; кошти, що отримують бюджетні установи на виконання окремих доручень). Вперше виділення в складі Державного бюджету України спеціального фонду було здійснено в 2000 році з метою запровадження казначейського обліку та виконання коштів бюджетних установ, які раніше враховували та обліковували поза бюджетом.

У складі бюджету може бути сформовано *резервний фонд*. Грошові кошти, які в ньому акумульовано, використовують для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру, і їх не могли передбачити під час складання проекту бюджету. Порядок використання коштів із резервного фонду бюджету визначає Кабінет Міністрів України. Рішення про виділення коштів із такого фонду приймає відповідно Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування.

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

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

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

Прийняття бюджетів з дефіцитом дозволено виключно в разі наявності обґрунтованих джерел його фінансування. Потрібно враховувати, що прийняття бюджету з дефіцитом передбачає не абсолютну суму дефіциту, а тільки граничну. Тобто, граничний розмір дефіциту передбачає таке перевищення видатків над доходами, під яке є обґрунтовані та дійсні канали покриття. Шляхами обмеження дефіциту є:

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

Проте слід враховувати, що якщо перші три шляхи пов'язано з ситуацією, коли боржником виступає держава, яка має певні обов'язки, пов'язані з цим, то емісія грошей перекладає тягар боротьби з дефіцитом шляхом росту інфляції на громадян.

Поява «профіциту бюджету» в бюджетному законодавстві України — новина, якої не було до прийняття Бюджетного кодексу. Традиційними шляхами подолання профіциту є:

- 1) відміна окремого податку чи збору або зменшення ставки податку (збору);
- 2) погашення основної суми боргу;
- 3) дострокове погашення відсотків за основною сумою боргу.

В ч. 2 ст. 14 Бюджетного кодексу відзначено, що профіцит затверджують виключно з метою погашення основної суми боргу. Але профіцит бюджету може виникнути й на стадії виконання бюджету, і кошти від нього можуть використовувати ширше.

§ 2. Бюджетна система України

Ст. 2 Закону України «Про бюджетну систему України» в редакції від 29 червня 1995 року, який діяв до прийняття Бюджетного кодексу України, визначала поняття бюджетної системи України як поєднання Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, а також зведеного бюджету з подальшою деталізацією складових зведених бюджетів різного рівня. Показово, що в ст. 3 цього ж Закону було закріплено поняття *бюджетного устрою* як організації і принципів побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язку між окремими ланками бюджетної системи. Чинне бюджетне законодавство не дає подібного визначення.

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

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

Підставами розмежування бюджетів на місцеві й бюджети місцевого самоврядування є повноваження певних органів влади щодо їх прийняття та виконання й особливостей формування дохідної частини. Доходи місцевих бюджетів містять пере-

важно закріплені доходи (ст. 66 Бюджетного кодексу), тобто ті, що надходять за рахунок розподілу загальнодержавних податків і зборів. Бюджети місцевого самоврядування містять як подібні доходи (ст. 64), так і значне коло надходжень власного характеру, доходів, що формуються за рахунок власних джерел відповідних територіальних громад: місцевих податків і зборів; плати за землю; податку з власників транспортних засобів, податку на промисел; коштів від відчуження майна; плати за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності (ст. 69). Бюджети місцевого самоврядування — базові бюджети.

На відміну від Закону України «Про бюджетну систему України», де визначення складу бюджетної системи та зведеного бюджету містилося в одній статті (ст. 2), в чинному Бюджетному кодексі — це дві статті: ст. 5 «Структура бюджетної системи України» і ст. 6 «Зведений бюджет». Незважаючи на те, що ст. 6 містить шість частин, фактично їх об'єднують у дві складові цієї статті: поняття зведеного бюджету та склад відповідних зведених бюджетів (України, Автономної Республіки Крим, області, району, міста з районним поділом), побудований за однотипною схемою.

Зведений бюджет є сукупністю бюджетних показників усіх бюджетів, що існують на відповідній території. Зведені бюджети використовують для аналізу й прогнозування економічного та соціального розвитку держави, територіальних громад. Зведені бюджети існують на рівні держави, Автономної Республіки Крим, області, району, міста з районним поділом. Частина 2—6 ст. 6 Бюджетного кодексу побудовано за єдиною схемою, згідно з якою дають визначення відповідного зведеного бюджету як сукупності показників бюджетів, що існують на території дії зведеного бюджету. Наприклад, зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей і міст Києва й Севастополя. Відповідним чином визначено й інші зведені бюджети.

Зведені бюджети існують з метою:

- а) розрахунку соціальних і фінансових нормативів, норм для складання проектів бюджетів;
- б) аналізу ефективності бюджетних витрат;

в) з'ясування підстав надання трансфертів.

Зведені бюджети не затверджують, вони мають розрахунково-інформаційний характер.

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

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

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

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

§ 3. Державний бюджет України

Розділ II Бюджетного кодексу України «Державний бюджет України» розпочинається зі ст. 29 «Склад доходів Державного бюджету України». Таке положення здається не зовсім логічним. Складно зрозуміти, як можна аналізувати доходи та видатки Державного бюджету України взагалі, не визначивши, що таке «Державний бюджет». Показово, що й у ст. 2 «Визначення основних термінів» поняття «Державного бюджету» не міститься, хоча й місцеві бюджети, й бюджети місцевого самоврядування визначено досить ретельно. Щоправда, в ст. 2 надано поняття «закону про Державний бюджет України», але Державний бюджет і законодавчий акт, на підставі якого він існує, — зовсім різні поняття.

Доходи Державного бюджету України складає сукупність безповоротних надходжень, справляння яких передбачено чинним

законодавством України, які використовують для фінансування виконання державних функцій. У ст. 29 Бюджетного кодексу деталізовано положення ст. 9 «Класифікація доходів бюджету», де визначено чотири типи надходжень (податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти). Стаття 9, де закладено засади бюджетної класифікації, яка закріплює відповідним розділом вичерпний перелік бюджетних доходів, уточнено ст. 29 відповідно саме до Державного бюджету України. Під час визначення складу доходів Державного бюджету України використовують логіку «від зворотного» — це всі доходи, що отримуються згідно з податковим законодавством тощо, за винятком надходжень до місцевих бюджетів. Останні визначено статтями: 64 «Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів», 66 «Склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів», 69 «Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів».

Слушним здається ще одне зауваження. Статтями 14 та 15 Закону України «Про систему оподаткування» закріплено вичерпний перелік загальнодержавних і місцевих податків і зборів, які й складають податкові надходження до відповідних бюджетів. Але такий їх розподіл на дві групи здійснено за принципом компетенції органу, що вводить відповідний платіж на певній території (держави чи територіальної громади). Разом з тим багато загальнодержавних податків і зборів надходить до місцевих бюджетів. Тому під час визначення напрямку надходження коштів від податку чи збору доцільніше орієнтуватися на законодавчий акт, яким закріплено правовий механізм справляння окремого податку чи збору, або бюджетну класифікацію.

Видатки Державного бюджету України включають *бюджетні призначення* на конкретні цілі, які передбачено законом про Державний бюджет на відповідний рік. Видатки Державного бюджету на здійснення повноважень держави визначають шляхом встановлення бюджетних призначень головним розпорядникам коштів. Згідно з бюджетною класифікацією видатки Державного бюджету можуть розподілятися за функціональними,

економічними, відомчими, програмними ознаками. Деталізований перелік видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, встановлено ст. 87 Бюджетного кодексу.

Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком тих, які пов'язано з державною таємницею (таємних видатків). Тому особливе місце серед видатків Державного бюджету займають таємні видатки, які передбачено на діяльність органів державної влади. В інтересах національної безпеки їх включають до Державного бюджету України без деталізації.

Контроль за проведенням таємних видатків здійснює Рахункова палата та Міністерство фінансів у порядку, визначеному Верховною Радою України.

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

Окремі звіти про проведені таємні видатки розглядає Верховна Рада України на закритому засіданні.

§ 4. Місцеві бюджети

Визначення місцевих бюджетів міститься в ст. 2 Бюджетного кодексу. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети органів у містах і бюджети місцевого самоврядування (статті 2, 5). Місцеві бюджети можуть складатись із загального та спеціального фондів (ст. 13 Кодексу), розподіл на які в разі необхідності визначається законом про Державний бюджет України. До складу видатків загального фонду місцевого бюджету входить резервний фонд, кошти з якого виділяють на підставі рішення місцевих державних адміністрацій, виконавчі органи місцевого самоврядування (ст. 24 Кодексу). До спеціального фонду бюджету входить бюджет розвитку, деталізацію надходжень і витрат якого здійснено в ст. 71 Бюджетного кодексу.

Всі надходження, визначені Бюджетним кодексом та іншими бюджетними законами, підлягають включенню до відповід-

них бюджетів. Облік надходжень за межами бюджетів, утворення позабюджетних фондів заборонено (ст. 13 Кодексу). Місцеві бюджети включають усі надходження та витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Вони становлять єдиний баланс відповідного місцевого бюджету. Разом з тим заборонено планувати та здійснювати видатки, закріплені виключно за Державним бюджетом України (ст. 82 Кодексу). Перелік видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, закріплено в ст. 87 Кодексу.

Склад доходів, які закріплено за місцевими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування, закріплено статтями 64, 66, 69 Бюджетного кодексу. Їх групують за двома частинами: доходи, які враховують при визначенні міжбюджетних трансфертів, і доходи, які не враховують при визначенні міжбюджетних трансфертів. На базі цих надходжень і формують підстави фінансування делегованих і власних повноважень.

Згідно зі ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року¹ доходи місцевих бюджетів формують за рахунок власних, визначених законом, джерел і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи зараховують до місцевих бюджетів відповідно до порядку, визначеного законами. У дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяють доходи, потрібні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

У ст. 64 Бюджетного кодексу визначено вичерпний перелік податків і зборів, які закріплено за бюджетами місцевого самоврядування. За рахунок цих надходжень формують бюджет делегованих повноважень, тобто це ті ресурси, що виділяє держава на виконання функцій і завдань держави на місцях. Саме тому їх формують за рахунок загальнодержавних податків і зборів, інших надходжень, справляння яких регулюється вик-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

лючно законами (спеціальні податкові закони, Кодекс про адміністративні правопорушення тощо).

Податок із доходів фізичних осіб належить до переліку загальнодержавних податків і зборів (ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування»). Це означає регулювання його виключно Верховною Радою, але не пов'язано з надходженням коштів від нього до Державного бюджету України. За рахунок надходжень від цього податку держава забезпечує формування фондів коштів у місцевих бюджетах для виконання функцій і завдань держави на місцях. За бюджетами міст Києва й Севастополя, міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) і обласного значення, міст районного значення, сіл, селищ і їхніх об'єднань закріплено:

1) 100% загального обсягу податку з доходів фізичних осіб за бюджетами міст Києва й Севастополя, який справляється на їхній території;

2) 75% податку — за бюджетами міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) і обласного значення, який справляється на їхній території;

3) 25% податку — за бюджетами міст районного значення, сіл, селищ і їхніх об'єднань, який справляється на їхній території.

Ст. 66 Бюджетного кодексу є певним відображення загальних засад, які врегульовано ст. 64, але якщо в останній визначено доходи бюджетів місцевого самоврядування (фактично базових бюджетів бюджетної системи України), то в цій статті закріплено склад доходів інших типів місцевих бюджетів, які спрямовано на формування бюджетних коштів за рахунок загальнодержавних платежів. Згідно з частинами 6, 7 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» кошти Державного бюджету, які передають у вигляді дотацій і субвенцій, розподіляють обласні ради між районними бюджетами й бюджетами міст обласного значення в розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовують для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Кошти обласних бюджетів, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховують до районних бюджетів, і районні ради розподіляють їх між місцевими

бюджетами в розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, використовують для фінансування з районного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Згідно з ч. 2 ст. 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формують відповідно до обсягу повноважень, які визначають відповідні міські ради. Відповідно до ч. 2 ст. 64 вказаного Закону, районні у містах ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

Видатки місцевих бюджетів, що мають загальні засади регулювання, диференціюють залежно від типу місцевого бюджету. Разом з тим потрібно виходити з певної кореспонденції норм Бюджетного кодексу та норм Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» при регулюванні подібних відносин. Але робити це необхідно дуже уважно, бо можна торкнутися деяких суперечностей. Наприклад, Кодексом визначено окремо «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування» (ст. 2), тоді як у ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» їх закріплено як синоніми, коли визначено «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)».

Видатки місцевих бюджетів згідно з ч. 7 ст. 64 Бюджетного кодексу поділяють на дві частини:

а) видатки, які пов'язано з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Їх визначають відповідно до функцій держави та передають на місця для виконання з відповідною деталізацією (статті 88–90 Кодексу). Ці видатки враховують при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, їх регулює держава, яка й забезпечує їх виконання відповідними ресурсами;

б) видатки, які пов'язано з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування (ст. 91 Кодексу), які спрямовують на реалізацію повноважень місцевих органів і враховують при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення (ст. 2 Кодексу), які встановлено рішенням про місцевий бюджет для певних цілей. Джерелом здійснення цих видатків є кошти місцевих бюджетів і міжбюджетні трансферти з Дер-

жавного бюджету України. Згідно з ч. 2 ст. 64 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їхнього використання. У видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачають видатки поточного бюджету (спрямовують на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку) та видатки бюджету розвитку (спрямовують на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворення) — ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Статтею 67 цього Закону передбачено фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконання рішень органів державної влади. Повноваження органів виконавчої влади, надані законом, фінансує держава в повному обсязі для їх здійснення органами місцевого самоврядування. Кошти для цього передбачають щорічно в Законі України про Державний бюджет України. Рішення органів державної влади, які зумовлюють додаткові видатки органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм фінансових ресурсів. Витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, які не було попередньо забезпечено відповідними фінансовими ресурсами, компенсує держава.

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

Бюджети Автономної Республіки Крим і міські бюджети приймають виключно стосовно дефіциту бюджету розвитку, тобто

перевищення видатків відповідних бюджетів понад їхніми доходами, які утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку зміцнення матеріально-фінансової бази (ст. 72 Бюджетного кодексу, ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, фактично, закріплено заборону щодо дефіциту під час затвердження поточного бюджету. Отже, фінансування обов'язкових, життєво необхідних витрат для територіальних громад здійснюють обов'язково (поточний бюджет) або забезпечують просте відтворення. Дефіцит же розповсюджено виключно на видатки щодо розширеного відтворення.

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

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1. Поняття бюджету: розкрийте різні аспекти його визначення.*
- 2. Складові частини бюджету.*
- 3. Бюджетна класифікація: поняття, значення та структура.*
- 4. Класифікація доходів бюджету.*
- 5. Класифікація видатків бюджету.*
- 6. Вертикальна структура бюджету. Сутність загально-го та спеціального фондів бюджету.*
- 7. Резервний фонд бюджету.*
- 8. Співвідношення дохідної та видаткової частин бюджетів.*
- 9. Бюджетна система України.*
- 10. Бюджетний період.*
- 11. Державний бюджет України: його доходи та видатки.*
- 12. Місцевий бюджет: склад доходів і видатків. Диференціація видатків місцевих бюджетів.*

Глава 8

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Сьогодні стійкість бюджетної системи України багато в чому залежить від характеру міжбюджетних відносин, тому проблема якнайкращої побудови системи міжбюджетних відносин в країні є найактуальнішою.

Міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України. Метою регулювання таких відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, й бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Правове врегулювання міжбюджетних відносин здійснюється розділом 4 Бюджетного кодексу України.

Міжбюджетні відносини відбивають взаємозв'язки бюджетів різних рівнів. Основою для таких відносин є *принцип рівності* Державного бюджету у взаємовідносинах з місцевими бюджетами та рівності місцевих бюджетів у взаємовідносинах між ними, що передбачає встановлення єдиних для всіх бюджетів нормативів відрахування від загальнодержавних податків і зборів, а також єдиного порядку їхньої сплати тощо. Крім того, такі відносини повинні ґрунтуватися на принципах: розподілу й закріплення видатків за відповідними рівнями бюджетної системи; розмежування й закріплення на постійній основі та за тимчасовими нормативами регулюючих доходів; вирівнювання рівня мінімального бюджетного забезпечення бюджетів, який є необхідним для виконання певних функцій; забезпечення рівномірного надходження доходів і недопущення касових розривів; забезпечення зацікавленості виконання планів надходження доходів у Державний і місцеві бюджети тощо.

Доходи й видатки всіх бюджетів мають відповідний розподіл, оскільки держава намагається наділити всіх суб'єктів бюджет-

ного права потрібним для виконання їхніх функцій обсягом доходів. Разом з тим має бути забезпечено збалансованість усіх бюджетів, зацікавленість місцевих органів у збільшенні бюджетних надходжень, запобігання касових розривів (неспівпадання терміну надходження та використання бюджетних коштів), бездефіцитність бюджетів тощо. Окрім того, доходи та видатки кожного бюджету має бути найбільш пов'язано з підвідомчим господарством і соціальною сферою.

Бюджетний кодекс України закріплює розподіл видів видатків, що можуть здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету й місцевих бюджетів, і джерела їх фінансування. Наприклад, до першої групи належать видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню. Їх здійснюють тільки за рахунок коштів Державного бюджету України. До другої – видатки, які визначено функціями держави та які можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їхнього виконання на основі принципу субсидіарності. До третьої – видатки на реалізацію прав і обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України. Ці видатки здійснюють за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також трансфертів з Держбюджету України.

Держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їхньої частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Отже, бюджети повинні мати необхідний обсяг коштів для реалізації переданих державних повноважень, для чого доходи бюджетів має бути належним чином розподілено. Розподіл доходів належить до повноважень представницьких органів держави, оскільки це є одним із основних чинників належного функціонування стійкої бюджетної системи країни й життєді-

яльності України взагалі. Головну роль у цьому відіграє Верховна Рада України, яка встановлює постійний розподіл закріплених доходів між ланками бюджетної системи й щорічний перерозподіл регулюючих.

Розподіл коштів у бюджетній системі можуть здійснювати, по-перше, в порядку закріплення визначених видів доходів за бюджетами різного рівня на постійній або довгостроковій основі, по-друге, в порядку бюджетного регулювання¹.

До *закріплених* належать *доходи*, які постійно чинними нормативними актами віднесено до доходної частини бюджетів певного рівня на невизначений у часі строк у розмірі територіального надходження повністю або в чітко фіксованому розмірі (нормативі). Наприклад, закріпленими за Державним бюджетом України є надходження від зовнішньоекономічної діяльності, які повністю, на невизначений строк, закріплено за ним; платежі за користування надрами загальнодержавного значення тощо.

Податки й збори, які закріплено Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та які враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, становлять *кошик доходів місцевого самоврядування*.

Закріплені доходи створюють основу дохідної бази кожного бюджету. Але для повного покриття потреб кожного з бюджетів їх недостатньо, й тому кожен із бюджетів потрібно збалансовувати за допомогою інших дохідних джерел. Досягають цього насамперед за допомогою регулюючих доходів та інших методів бюджетного регулювання, про які буде йтися далі.

Регулюючі доходи — це передбачені в Законі про Державний бюджет або в рішенні про бюджет місцевих органів доходи, надходження яких щорічно визначають і перерозподіляють між різними ланками бюджетів. Таким чином, розмір частини кожного з таких доходів щороку змінюється і визначається відповідно до потреб кожного виду бюджету.

Бюджетний кодекс України закріплює перелік доходів кожної з ланок бюджетної системи України, порядок і умови їх

¹ Див.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Юристъ, 2002. — С. 157—166.

зарахування у відповідні види бюджетів, а також перелік видатків, які здійснюються із відповідного рівня бюджетів.

Склад і структуру видатків державного й місцевих бюджетів визначають багато факторів, зокрема, їх предметна спрямованість, яку в загальному вигляді відображено в Бюджетній класифікації, економічний зміст тощо. Але сучасному періоду притаманно те, що в будь-якому випадку держава під час розподілу видатків має розв'язувати питання про пріоритетність об'єктів фінансування, оскільки в Україні, як і в будь-якій іншій державі світу, недостатньо грошових коштів для фінансування всіх нагальних потреб. Отже, під час планування видатків бюджетів розв'язують питання щодо проблеми вибору між конкуруючими потребами. В цьому, крім суто юридичних факторів, велике значення мають економічні, які випливають із конкретних умов конкретного періоду розвитку країни та її завдань на сучасному етапі.

Видатки бюджетів усіх ланок групують за предметною ознакою відповідно до Бюджетної класифікації України. Крім того, важливим є їх розподіл на поточні видатки й видатки розвитку.

Поточні видатки — це витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, які діють на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку. В складі поточних видатків окремо виділяють видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі вказаних вище об'єктів із зазначенням усіх факторів, які вплинули на обсяг видатків. Звернемо увагу, що саме з цієї категорії видатків кошти спрямовують на забезпечення здійснення перерозподілу фінансових ресурсів у вигляді міжбюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій).

Видатки розвитку — це витрати на фінансування капітальних внесків продуктивного й непродуктивного характеру призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші витрати, пов'язані з розширенням виробництвом. Відповідно до Бюджетної класифікації такими видатками є: придбання основного капіталу, обладнання й предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та ремонт, створення державних запасів і резервів, капітальні трансферти, нерозподілені витрати тощо.

У чинному раніше Законі України «Про бюджетну систему України» розподіл витатків на поточні та розвитку було закріплено ст. 18. У Бюджетному кодексі, на жаль, відсутній такий розподіл. Визначення та закріплення поточних витатків і витатків розвитку дуже важливо, оскільки їхнє чітке розмежування пов'язано зі здійсненням механізму скорочення витрат у випадку бюджетного дефіциту (секвестрації), закріпленого ст. 54 Бюджетного кодексу України, в ході якого, відповідно до законодавства, першочерговому фінансуванню підлягають саме поточні витрати. Наприклад, ст. 25 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» встановлено заборону на збільшення бюджетних призначень по загальному й спеціальному фондах Державного бюджету на капітальні витрати за рахунок зменшення бюджетних призначень на поточні витрати¹.

Під час розподілу витатків між окремими ланками бюджетної системи України загальними, принциповими положеннями є значущість, підвідомчість, підпорядкованість тих або інших об'єктів фінансування, їхнє територіальне розташування тощо. Бюджетним кодексом встановлено перелік витатків усіх ланок бюджетної системи України. Цей перелік разом із Бюджетною класифікацією є основою структури витатків щорічного Державного бюджету України.

Розподіл витатків за відповідними бюджетами на здійснення повноважень відбувається не хаотично, а за певними критеріями, закріпленими в ст. 86 Бюджетного кодексу. Так, розмежування видів витатків між місцевими бюджетами здійснюють на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Отже, встановлено такі види витатків:

1) витатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовано найближче до споживачів;

2) витатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

¹ Про Державний бюджет України на 2003 рік: Закон України від 26 грудня 2002 р. // Урядовий кур'єр. — 2003. — № 4. — С. 7—12.

3) видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

З метою забезпечення стабільного, цільового, об'єктивного, своєчасного й ефективного здійснення видатків у Бюджетному кодексі закріплено їхній розподіл між конкретними видами бюджетів: Державним, Автономної Республіки Крим, обласними, районними, районними в містах і місцевого самоврядування. Наприклад, з Державного бюджету України здійснюються видатки на:

1) державне управління (законодавчу та виконавчу владу, Президента України);

2) судову владу;

3) міжнародну діяльність;

4) фундаментальні й прикладні дослідження та сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення;

5) національну оборону;

6) правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави;

7) освіту (загальну середню освіту, професійно-технічну освіту, вищі навчальні заклади, засновані на державній формі власності тощо);

8) охорону здоров'я (первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-реабілітаційну допомогу тощо);

9) соціальний захист і соціальне забезпечення (державні спеціальні пенсійні програми; державні програми соціальної допомоги; державні програми й заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян тощо);

10) культуру й мистецтво (державні культурно-освітні програми; державні театральні-видовищні програми тощо);

11) державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидавництва, інформаційних агентств;

12) фізичну культуру й спорт;

13) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;

14) програми реставрації пам'яток архітектури державного значення;

15) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;

16) державні інвестиційні проекти;

17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха;

18) створення та поповнення державних запасів і резервів;

19) обслуговування державного боргу;

20) проведення виборів і референдумів;

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

Розподіл видатків місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі здійснено, по-перше, на ті, що враховують, та ті, що не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; по-друге, видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Наприклад, до видатків місцевих бюджетів, що не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) місцеву пожежну охорону;

2) позашкільну освіту;

3) соціальний захист і соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, соціального захисту окремих категорій населення);

4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;

7) місцеві програми з розвитку фізичної культури й спорту;

8) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;

9) транспорт, дорожнє господарство;

10) заходи з організації рятування на воді;

11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;

- 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 13) управління комунальним майном та інші.

Перелік конкретних видатків кожного з місцевих бюджетів встановлює відповідна Рада. Сільські, селищні, міські, районні в містах Ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями використання.

Оскільки потреба в доходах кожного з бюджетів часто змінюється, держава кожного року здійснює бюджетне регулювання, тобто перерозподіляє кошти всередині бюджетної системи з метою збалансування всіх видів бюджетів.

Бюджетне регулювання можна визначити як надання коштів із загальнодержавних джерел, які закріплено за бюджетом вищих рівнів, бюджетам нижчих рівнів із метою збалансування їх на рівні, потрібному для здійснення відповідних повноважень, виконання планів економічного й соціального розвитку на певній території. До того ж, розмежування доходів у процесі бюджетного регулювання здійснюють із урахуванням певних чинників, а саме: економічного, соціального й екологічного станів відповідних територій країни.

Такий перерозподіл коштів усередині бюджетної системи здійснює щорічно кожний представницький орган щодо бюджетів безпосередньо нижчого рівня, тобто обласні ради регулюють районні та міські (міст обласного підпорядкування) бюджети, районні ради – селищні, сільські, міські (міст районного підпорядкування) бюджети, міські Ради – бюджети районів у містах. Верховна Рада України, яка здійснює розподіл бюджетних коштів, регулює обласні, міські (міст Києва й Севастополя) бюджети, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим. Верховна Рада Автономної Республіки Крим регулює бюджети районів, які входять до її складу.

У процесі бюджетного регулювання застосовують такі *методи*: процентні відрахування від територіальних надходжень загальнодержавних податків і зборів за нормативами, які щорічно встановлює рада вищого рівня, дотації, субвенції, субсидії, які сьогодні можна визначити одним словом – трансферти. Їхній перелік і розміри визначають кожного року окремо в Законі про Державний бюджет України та рішеннях про місцевий бюджет на поточний рік.

Дотація — це виділення коштів з бюджету для покриття запланованих збитків або збалансування нижчих бюджетів, підприємств і організацій. Вона має загальний характер, оскільки її сутність полягає саме в нецільовому характері й наданні у випадках перевищення витрат над доходами бюджету, а також не підлягає поверненню до бюджету, з якого її було надано (сам термін походить від латинського слова *dotatio* — дар).

Субвенція — це форма фінансової допомоги держави місцевим органам, яку надають із метою забезпечення ними реалізації конкретних заходів або програм за умови дольового фінансування.

Субсидія — форма фінансової допомоги, яку надає держава, юридична чи приватна особа іншим особам (юридичним або фізичним), а також іншим державам і має конкретний цільовий характер. На відміну від дотації, субвенції та субсидії мають цільовий характер. Це передбачає, що у випадках використання не за цільовим призначенням їх мають повернути до бюджету, з якого їх було надано. Різниця між субвенцією та субсидією полягає в тому, що субвенція має дольовий характер, тобто частину коштів на певну мету надає вищий суб'єкт, а частину тим, хто її отримує; також передбачає як обов'язкову умову повернення виділених у такий спосіб грошей у разі їхнього невикористання протягом бюджетного року¹.

Бюджетний кодекс містить дещо інші поняття субвенції і дотації, а також закріплює порівняно нові категорії трансферт і міжбюджетний трансферт. Термін субсидія в Бюджетному кодексі України не використовують.

Наприклад, згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу *трансферт* визначають як кошти, отримані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав чи міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі. У ст. 2 цього Кодексу *міжбюджетні трансферти* визначають як кошти, що безповоротно й безоплатно передають із одного бюджету в іншій, а ст. 96 встановлює їх види: 1) дотація вирівнювання; 2) субвенція; 3) кошти, що передають у Державний

¹ Зазначимо, що раніше українське законодавство не давало визначення таких понять, як дотації, субсидії, субвенції, хоча активно їх застосовувало.

бюджет України й місцеві бюджети з інших місцевих бюджетів;
4) інші дотації.

Дотацію вирівнювання в ст. 2 Бюджетного кодексу визначено як міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, що його отримує. В цій же статті визначено поняття *субвенції* як міжбюджетного трансферту для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, що прийняв рішення про її надання.

Методи трансфертів, міжбюджетних трансфертів застосовують у багатьох країнах світу. Щоправда, в законодавстві України ці терміни, як бачимо, закріплюють без розкриття їхньої точної суті. В українському законодавстві категорія «офіційний трансферт» з'явилася недавно. Вперше її було закріплено в Бюджетній класифікації постановою Верховної Ради України «Про структуру бюджетної класифікації України» від 12 липня 1996 року¹, а згодом почали використовувати в текстах законів про Державний бюджет на поточний рік. Наприклад, уперше це було здійснено в ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 1998 рік» від 30 грудня 1997 р.² Фактично цей термін становить збірне поняття, куди входять дотації і субвенції з вищих бюджетів нижчим, а також надходження з бюджетів нижчих рівнів у вищі.

У Державному бюджеті України може бути передбачено такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

1) дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва й Севастополя, районним бюджетам і бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення;

2) субвенція на здійснення програм соціального захисту;

3) субвенція на компенсацію витрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;

4) субвенція на виконання інвестиційних проєктів;

5) інші субвенції.

У Державному бюджеті України затверджують обсяг дотацій вирівнювання та субвенції окремо для бюджету Автономної

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 42. — Ст. 208.

² Там само. — 1998. — № 21. — Ст. 109.

Республіки Крим, кожного з обласних бюджетів, бюджетів міст Києва й Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення та районних бюджетів, а також коштів, які передають до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Місцеві бюджети можуть також передбачати міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій вирівнювання, субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань; субвенції на виконання інвестиційних проектів тощо.

Отже, систему міжбюджетних трансфертів реалізують у бюджетній системі України в такий спосіб. З Державного бюджету України в бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети областей і районів, районів у містах і бюджети місцевого самоврядування передають частину доходів у вигляді дотацій і субвенцій. Крім того, застосовують також зворотнє передавання коштів, а саме до Державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим і відповідних місцевих бюджетів із бюджетів нижчого рівня. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до Державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про Держбюджет.

Розміри таких міжбюджетних трансфертів визначають за допомогою фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Затверджує їх Верховна Рада України в законі про Державний бюджет на відповідний рік.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначають шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, які спрямовують на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців або споживачів соціальних послуг тощо. Він єдиний для всіх місцевих бюджетів і дорівнює середнім по країні витратам на одного споживача бюджетної послуги за кожним видом видатків бюджету відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави.

При розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості також може бути передбачено обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує види видатків на ті повноваження, встановлення нормативів щодо яких є недоцільним.

З метою врахування відмінностей у вартості надання соціальних послуг, залежно від кількості населення та споживачів соціальних послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, під час розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, застосовують *коригуючі коефіцієнти*, які затверджує Кабінет Міністрів України, а також індекси відносної податкоспроможності відповідного населеного пункту, коефіцієнти вирівнювання тощо. Їхнє використання умовляє прозоре й справедливе визначення обсягу коштів, що мають бути передані у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Оскільки обсяг міжбюджетних трансфертів визначають за допомогою єдиного формульного розрахунку, то суму таких надходжень визначають об'єктивно, і вона не може бути предметом переговорів.

Такий диференційований підхід щодо визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, фінансування відповідних програм стосовно кожного з регіонів України враховує їхній економічний розвиток, оскільки дохідні бази різних місцевих бюджетів суттєво різняться. Наприклад, місцеві бюджети умовно можна розділити на такі види: 1) які при зарахуванні всіх передбачених доходів потребують додаткових надходжень. У таких бюджетах трансферти з державного бюджету дорівнюють майже 50% їхніх доходів; 2) які в змозі покрити передбачувані видатки; 3) які отримують більше надходжень, ніж потрібно для покриття їхніх видатків. Такий розподіл дозволяє спростити систему бюджетного регулювання, забезпечує розвиток різних сфер виробництва тощо.

Дотації вирівнювання та субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам перераховують із рахунків Держбюджету органи Державного казначейства бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва й Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та районним бюджетам. Пе-

рерахування коштів, які передають до Державного бюджету з бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва й Севастополя, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, районних і обласних бюджетів, забезпечують відповідні органи Державного казначейства України.

Порядок перерахування дотації вирівнювання та субвенцій із Державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначає Кабінет Міністрів України, що повинно забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість і повноту перерахування трансфертів.

Закладена в Бюджетному кодексі України концепція міжбюджетних відносин відображає політику децентралізації, перерозподілу повноважень держави на місцевий рівень, що відповідно передбачає зміцнення місцевих органів (їх бюджетів). Але сьогодні на цьому шляху існує багато проблем. Зокрема, відсутні реальні стимули для забезпечення інтересу учасників міжбюджетних відносин щодо збереження тісних зв'язків між собою з постійним нарощуванням і розвитком економічного потенціалу місцевих бюджетів.

Зрозуміло, проблему вирівнювання дохідності місцевих бюджетів неможливо розв'язати за короткий термін. Бюджетний кодекс у Прикінцевих положеннях передбачає, що протягом двох років Кабінет Міністрів повинен підготувати та внести на розгляд до Верховної Ради законопроект про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району. Основна мета, якої потрібно досягти, — це стабілізувати систему розмежування та закріплення доходів і видатків бюджетів, оскільки практика міжбюджетних відносин свідчить, що доходів, закріплених за місцевими бюджетами не вистачає на здійснення закріплених за ними повноважень. Місцеві органи влади мають чітко знати, на які кошти вони можуть розраховувати й звідки їх буде надіслано. В процесі планування доходів усіх рівнів бюджетів потрібно забезпечити повне виявлення доходів за всіма джерелами їхнього створення.

Закріплюючи бюджетні повноваження між рівнями бюджетної системи, потрібно насамперед з'ясувати, бюджет якого рівня має забезпечувати потреби щодо здійснення фінансування видатків і надання послуг. Крім того, увагу слід також зосереджувати й на закріпленні відповідальності за неналежне фінансування різних видів державних витрат і формуванні чітких, своєчасних та ефективних взаємовідносин щодо виконання видаткової частини бюджету.

З цього приводу є слушним зауваження, що ефективність міжбюджетних відносин визначають не ступенем централізації або децентралізації бюджетної системи, не наявністю чи відсутністю регулюючих податків, не обсягом і засобами надання фінансової допомоги тощо, а *чітко встановленою та збалансованою системою всіх цих факторів, які суворо відповідають особливостям певної держави*¹.

Отже, з метою розвитку та вдосконалення міжбюджетних відносин перед усім необхідно:

- раціонально розмежувати видатки й доходи між складовими бюджетної системи;
- стимулювати зацікавлення місцевих бюджетів щодо розвитку їх економічного потенціалу;
- здійснювати інвестиційну підтримку різних регіонів України;
- підвищити контроль власних доходів бюджетів адміністративно-територіальних утворень;
- чітко розмежувати й закріпити відповідальність учасників міжбюджетних відносин щодо здійснення бюджетних повноважень тощо.

Створення належного механізму здійснення міжбюджетних відносин забезпечить ефективне використання фінансових ресурсів, вирівнювання можливостей реалізації на всій території країни мінімального рівня соціальних гарантій, створення умов щодо підвищення соціально-економічного розвитку територій. А це, врешті-решт, сприятиме подоланню в Україні наявної фінансової кризи взагалі.

¹ Див. докладніше: Коментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. М. В. Романовского и О. В. Врублевской. — М.: Юрайт-М, 2001. — С. 25, 26.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. *Міжбюджетні відносини: поняття та принципи.*
2. *Як розподіляють доходи й видатки бюджетів.*
3. *Розкрийте сутність бюджетного регулювання.*
4. *Методи бюджетного регулювання.*
5. *Визначення та сутність трансфертів.*
6. *Розвиток міжбюджетних відносин на сучасному етапі.*

Глава 9

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

§ 1. Поняття та принципи бюджетного процесу

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

В юридичній літературі щодо сутності й змісту бюджетного процесу існує багато думок¹. Традиційним є визначення *бюджетного процесу як сукупності дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів, а також складання, розгляду й затвердження звітів про їхнє виконання, здійснювана на підставі норм бюджетного права*. Таким чином, у широкому розумінні бюджетний процес становить засновану на владних повноваженнях діяльність відповідних органів, підпорядковану суворим процедурам у галузі бюджету.

В ст. 2 Бюджетного кодексу України дають дещо інше визначення *бюджетного процесу* — це регламентована нормами правова діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України. Як вбачається, таке визначення є не досить вдалим, оскільки не передбачено стадію складання й затвердження звітів про виконання бюджетів, яка забезпечує зворотній зв'язок бюджетної діяльності та реалізацію принципів гласності, прозорості й ефективності.

Така діяльність має циклічний і періодичний характер. *Бюджетний цикл*, на відміну від бюджетного періоду, який дорів-

¹ Див.: Фінансове право: Підручник / Відп. ред. Л. К. Воронова. — Харків: Консум, 1999. — С. 164—166.

ное календарному року, містить у собі проміжок часу від початку формування бюджету на рік, який планують, до затвердження звіту про його виконання. Отже, бюджетний цикл включає: 1) період формування бюджету, 2) виконання бюджету, 3) пільгові бюджетні терміни (час дії тогорічних асигнувань за капітальним вкладенням), 4) період звітності. Сьогодні в Україні бюджетний цикл дорівнює близько трьох років.

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

Традиційно в бюджетному процесі виокремлюють п'ять стадій:

- 1) розробка та складання проекту бюджету;
- 2) розгляд проекту бюджету;
- 3) затвердження проекту бюджету;
- 4) виконання бюджету;

5) складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету¹. Виділення таких стадій визначено логікою та історичною природою самого процесу², оскільки вони охоплюють всю діяльність державних органів, починаючи від усвідомлення необхідності здійснення видатків на відповідні потреби, їх прогнозування, винаходження дохідних джерел для покриття тощо. Але в ст. 19 Бюджетного кодексу України закріплено чотири стадії бюджетного процесу, а саме:

- 1) складання проектів бюджетів;

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

3) виконання бюджету, в тому числі в разі потреби внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й прийняття рішення щодо нього.

Такі стадії проходять усі бюджети, що складають бюджетну систему України: Державний бюджет і місцеві бюджети. Вихо-

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

² Див.: Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь // Хозяйство и право. — 1995. — № 10. — С. 64.

дячи з того, що джерелом утворення всіх бюджетів є національний дохід країни, який має динамічний характер, залежить від розвитку економіки, і який обчислюють, як правило, щорічно, законодавчі та виконавчі органи, що беруть участь у складанні, затвердженні й виконанні бюджетів, кожного разу наново, періодично та систематично проводять оновлення стану відносин, розмірів його доходів і видатків. Усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовано процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та дотримання бюджетної дисципліни. Разом з тим вищезазначені стадії слідує суворо послідовно, одна за одною і їх порядок не може бути змінено ні в якому разі. Окрім того, кожна зі стадій бюджетного процесу в свою чергу теж складається з декількох етапів, які також є обов'язковими.

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

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

Друга група містить принципи, властиві тільки бюджетному процесу:

1) принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької та виконавчої влади. Наприклад, законодавство встановлює такий розподіл повноважень за стадіями бюджетного процесу: формування та виконання бюджету нале-

жить до компетенції виконавчих органів, а розгляд, затвердження та здійснення контролю за виконанням бюджету — до компетенції представницьких органів;

2) принцип спеціалізації бюджетних показників. Його реалізують через бюджетну класифікацію, яка, згідно зі ст. 8 Бюджетного кодексу, закріплюючи вичерпний перелік доходів і видатків бюджетів, полягає в конкретизації доходів за джерелами, а видатків — за цільовими напрямками;

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

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

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

§ 2. Учасники бюджетного процесу та їхні повноваження

На всіх стадіях бюджетного процесу задіяно його *учасників*, якими є згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу органи й посадові особи, яких наділено бюджетними повноваженнями. *Бюджетними повноваженнями* визнають права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

Учасниками бюджетного процесу є органи й посадові особи законодавчої (представницької) та виконавчої влади, а саме:

Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Національний банк України, місцеві ради тощо; розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, органи державного фінансового контролю. Всіх цих суб'єктів наділено відповідними бюджетними повноваженнями, що реалізуються на відповідних стадіях бюджетного процесу. Зосередимо увагу на деяких із них.

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

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

Значна роль у бюджетному процесі належить *органам виконавчої влади*. Саме вони забезпечують усю підготовчу роботу щодо складання проектів бюджетів, готують потрібні документи й матеріали, які разом з проектами бюджетів подають у законодавчі органи. Крім того, ці органи забезпечують виконання бюджетів, здійснюють контроль за їхнім виконанням, надають звіт про виконання бюджетів.

До бюджетних повноважень Кабінету Міністрів України належать: розробка й подання Верховній Раді проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розробка й подання Верховній Раді проекту Закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період; забезпечення виконання закону про Держбюджет; підготовка й подання Верховній Раді звітів про виконання Державного бюджету; розрахунок показників зведеного бюджету України й підготовка звіту про його виконання; прийняття рішень щодо використання коштів резервного фонду Державного бюджету; прийняття рішень про здійснення державних запозичень у обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період тощо.

Міністерство фінансів України займає центральне місце в бюджетному процесі, бо здійснює багато функцій, пов'язаних із функціонуванням бюджету. Наприклад, воно зобов'язане готувати проект Державного бюджету, забезпечувати методичне керівництво іншими органами щодо їхньої участі в складанні проекту бюджету, координувати діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Виходячи з цього, Міністерство фінансів України наділено такими бюджетними повноваженнями: підготовка й узагальнення передбачених Бюджетним кодексом документів і матеріалів, необхідних для формування проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; аналіз бюджетних запитів; розробка проектів нормативів бюджетної забезпеченості з розрахунку на одну особу, одного учня, одне ліжко-місце тощо; складання проекту закону про Державний бюджет України; організація виконання Державного бюджету на всіх стадіях бюджетного процесу; розробка й затвердження Річного розпису Держбюджету; здійснення в межах своїх повноважень обслуговування державного внутрішнього й зовнішнього боргу тощо. Особливо

слід відзначити, що Міністерству фінансів фактично надано право встановлення тимчасового обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України.

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

Треба також визначити роль *Президента України*, який підписує закон України про Державний бюджет на поточний рік, а також інші закони, що регулюють бюджетну діяльність; може застосовувати право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону про Держбюджет та інших нормативних актів щодо бюджетної діяльності з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді тощо.

Бюджетний кодекс України визначає й коло інших суб'єктів бюджетного процесу, зокрема, розпорядники бюджетних коштів, яких за обсягом наданих прав поділяють на головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, бюджетні установи й одержувачі бюджетних коштів.

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

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

1) за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, — органи, вповноважені від-

повідно Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їхню діяльність, у особі їхніх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи й організації, які визначено Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів, а також Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України в особі їх керівників;

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

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

Головних розпорядників бюджетних коштів наділено широкими повноваженнями, зокрема, вони розробляють проект кошторису та бюджетні запити й подають їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу, доводять у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань відповідно до затверджених призначень і забезпечують управління бюджетними асигнуваннями. Крім того, вони затверджують бюджетні призначення у відповідному бюджеті, мають право витратити кошти бюджету на утримання апарату установи, на централізовані заходи, що здійснює безпосередньо ця установа, розподіляти передбачені бюджетні кошти між розпорядниками нижчого рівня, а також затверджувати їхні кошториси й плани асигнувань. Дуже важливим є наділення головних розпорядників бюджетних коштів правом здійснювати контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядни-

ками бюджетних коштів нижчого рівня й одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів.

Як було зазначено вище, головні розпорядники отримують відповідні повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. *Бюджетне призначення* — це повноваження, надане головному розпоряднику коштів бюджету законом про Державний бюджет, постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням місцевої ради про місцевий бюджет, що має кількісні й часові обмеження. Воно дозволяє надавати бюджетні асигнування для здійснення платежів на конкретні заходи за рахунок коштів відповідного бюджету, надає право розпоряднику коштів брати зобов'язання щодо виконання робіт чи надання послуг. Бюджетні призначення встановлює виключно закон про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет. Бюджетне призначення дозволяє суб'єктам виконувати бюджетні зобов'язання.

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

Одержувачі бюджетних коштів — це юридичні та фізичні особи, що не мають статусу бюджетної установи. Ними можуть бути: 1) державні (комунальні) організації, установи й підприємства, 2) юридичні особи інших форм власності, 3) фізичні осо-

би, в тому числі й фізичні особи — підприємці. Але слід відзначити, що в Бюджетному кодексі чітко не закріплено коло осіб, які є учасниками бюджетного процесу — одержувачами бюджетних коштів. Одержувачі бюджетних коштів можуть отримувати зазначені бюджетні ресурси лише через розпорядника бюджетних коштів. Права й обов'язки їх такі: своєчасно та в повному обсязі отримувати кошти, витратити їх відповідно до бюджетного розпису й кошторису тощо.

§ 3. Складання проектів бюджетів

Складання проектів бюджетів як Державного, так і місцевих становить одну з найважливіших і відповідальних стадій бюджетного процесу, оскільки саме тут закладають політичний і економічний курси держави на поточний рік, визначають пріоритети щодо розв'язання внутрішніх соціально-економічних проблем, обсяг доходів і видатків, основні напрями використання коштів, засоби покриття дефіциту бюджету.

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

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

Державний бюджет формують на основі найважливіших економічних документів країни. Складанню проекту Держбюджету передують проведення підготовчих заходів, забезпечення відповідними даними органів влади, що триває близько 4-х місяців (з січня до кінця квітня поточного року). Наприклад, під час цієї роботи Міністерство економіки розробляє прогноз основних макропоказників економічного й соціального розвитку України на плановий рік, зокрема, щодо обсягу валового внутрішнього продукту, зведеного балансу фінансових ресурсів, балан-

су доходів і витрат населення. Національний банк до 1 квітня готує та подає до Верховної Ради й Кабінету Міністрів України проект основних засад грошово-кредитної політики й проект свого кошторису на наступний рік. Також проводять роботу щодо аналізу звітних даних із виконання Державного й місцевого бюджетів за попередні роки, виявлення тенденцій у виконанні як дохідної частини бюджетів (наприклад, визначають збільшення або зменшення доходів за кожним видом податків і неподаткових надходжень тощо), так і видаткової частини.

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

На основі аналізу й оцінки таких показників Кабінет Міністрів складає проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік і подає їх на розгляд Верховній Раді України в травні.

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

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

2) частки прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляють через зведений бюджет України;

3) граничного обсягу державного боргу та його структури;

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

5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України й пріоритетних напрямів їхнього використання;

- 6) взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді;
- 7) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;
- 8) переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету;
- 9) захищених статей видатків бюджету;
- 10) обґрунтування потреби поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди.

Отже, в цьому документі містяться головні пріоритети бюджетної політики на плановий рік, що мають стати орієнтиром для Уряду, який керує складанням проекту бюджету, й для Верховної Ради України під час розгляду та затвердження бюджету.

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

Відповідно до Основних напрямів бюджетної політики Кабінет Міністрів України організовує розроблення проекту Держбюджету. Для підготовки пропозицій до проекту Державного бюджету Міністерство фінансів розробляє й доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів. У цих документах головні розпорядники коштів на підставі своєї діяльності зазначають розподіл фінансових та інших ресурсів, необхідних для здійснення конкретних програм і заходів, що обумовлює визначення саме реальних пропозицій щодо проекту Державного бюджету.

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

Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо схвалення проекту закону про Держбюджет. Схвалений проект

Кабінет Міністрів не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, подає Верховній Раді України. Крім того, після схвалення Кабінетом Міністрів проекту закону про Державний бюджет, Міністерство фінансів доводить до місцевих органів влади розрахунки прогнозованих обсягів міжбюджетних трансфертів, методикау їхнього визначення та інші показники, потрібні для складання проектів місцевих бюджетів.

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

1) пояснювальну записку до проекту закону про Державний бюджет України, що містить інформацію про економічне становище держави та основні прогнозовані макропоказники економічного й соціального розвитку України на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту Держбюджету; оцінку надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонують для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету; інші відомості;

2) прогнозовані показники зведеного бюджету України (разом з оцінкою Державного та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України;

3) перелік пільг щодо податків, зборів (інших обов'язкових платежів) із розрахунком втрат доходів бюджету від їхнього надання;

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

5) зведення та структура фінансових зобов'язань щодо державного боргу й державних гарантій на поточний і наступний бюджетні періоди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу;

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

Законом про Державний бюджет України визначають:

1) загальну суму доходів і загальну суму видатків (із розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також із розподілом видатків на поточні й капітальні);

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

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

4) доходи бюджету за бюджетною класифікацією;

5) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

6) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Отже, таким є основний зміст закону про Державний бюджет.

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

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

Проект рішення про місцевий бюджет разом із потрібними документами перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради схвалює Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

В основі складання проектів бюджетів як Державного, так і місцевих лежить бюджетна класифікація. *Бюджетна класифікація* — це єдине систематизоване угруповання доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) й фінансування бюджету за показниками економічної суті, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками. Саме цей документ має забезпечувати загальнодержавне й міжнародне порівняння бюджетних даних, створення єдиної інформаційної системи зведення державних витрат на всіх рівнях влади. Її використання сприяє чіткішій організації роботи щодо формування та виконання бюджету, контролю за виконанням дохідної частини бюджету за кожним джерелом і за витрачанням державних коштів згідно з їхнім призначенням. Критерієм класифікації за доходами є, наприклад, економічне значення джерела доходів бюджету в системі податків і обов'язкових платежів, а за видатками, наприклад, — цільове спрямування коштів із бюджету.

§ 4. Розгляд і прийняття бюджетів

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

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

У цей час Комітет Верховної Ради з питань бюджету приймає до розгляду пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи.

За Конституцією України й Бюджетним кодексом право бюджетної ініціативи щодо бюджету в цілому належить виключно Кабінету Міністрів України. Повноваження щодо проекту та внесення в нього поправок і доповнень належать усім суб'єктам, які мають право законодавчої ініціативи взагалі згідно зі ст. 93 Конституції: Президент, народні депутати, Кабінет Міністрів, Національний банк України. Зазначимо, що законодавча ініціатива — це право вищевказаних осіб і органів держави подавати у Верховну Раду законопроект і обов'язок Верховної Ради України розглянути його.

Запропоновані пропозиції мають відповідати таким вимогам. По-перше, в тому випадку, якщо запропоновані зміни до проекту стосуються збільшення видатків, то вони мають обов'язково визначати джерела їхнього покриття. По-друге, пропозиції щодо зменшення доходів Державного бюджету мають визначати джерела компенсації втрат доходів Державного бюджету або види й обсяги видатків, що підлягають повному скороченню. По-третє, важливим є те, що жодна з таких пропозицій не повинна зумовлювати збільшення державного боргу й гарантії порівняно з їх обсягом, передбаченим у представленому проекті закону. У випадках, коли ці вимоги не виконано, пропозиції до розгляду не приймають.

Пропозиції розглядає Комітет Верховної Ради з питань бюджету разом з представниками Кабінету Міністрів України не пізніше 15 жовтня. Результатом такого розгляду є Висновок і пропозиції щодо проекту закону й таблиці пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи, які пропонують підтримати або відхилити, та приймають відповідне рішення.

Перше читання проекту закону про Державний бюджет має відбуватися до 20 жовтня (25 жовтня, якщо проект було прийнято до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України). Його починають із доповіді Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету про Висновки й пропозиції до проекту закону про Держбюджет, після чого щодо останніх відбувається голосування в цілому. У випадку неприйняття позитивного рішення з цього питання відбувається постатейне голосування.

Прийняття рішення Верховною Радою України щодо Висновків вважають прийняттям проекту закону про Держав-

ний бюджет у першому читанні. Схвалені Верховною Радою Висновки набувають статусу Бюджетних Висновків Верховної Ради України, які є невід'ємною складовою частиною прийнятого проекту закону в першому читанні та підлягають обов'язковому розгляду й врахуванню Кабінетом Міністрів України під час підготовки проекту до другого читання.

На початку листопада (а саме 3–8 листопада) доопрацьований Кабінетом Міністрів проект до *другого читання* подають до Верховної Ради України. Він має містити текстові статті й показники, які було запропоновано Кабінетом Міністрів у першому читанні або схвалено Бюджетними висновками Верховної Ради України. В тому випадку, якщо пропонують нові текстові статті, то до них додають детальне пояснення з обґрунтуванням їхньої необхідності.

Під час другого читання проекту закону про Державний бюджет насамперед передбачають затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту), доходів і видатків Держбюджету з подальшим постатейним голосуванням. Крім того, обов'язковому затвердженню в другому читанні підлягають обсяг міжбюджетних трансфертів та інших положень, які є необхідними для формування місцевих бюджетів, оскільки вони не підлягають розгляду в третьому читанні згідно зі ст. 43 Бюджетного кодексу. Інші статті проекту, які не було прийнято в другому читанні, переносять на розгляд у третьому читанні.

Третє читання повинно відбутися не пізніше 25 листопада року, що передує плановому, під час якого проводять голосування щодо статей, які не було прийнято в другому читанні, та щодо проекту закону в цілому.

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

Порядок розгляду та прийняття бюджетів засновано на тому, щоб забезпечити розгляд і затвердження їхніх проектів обов'язково до початку чергового бюджетного (фінансового) року. Але може скластися така ситуація, коли з різних причин закон про Державний бюджет України не приймають вчасно, наприклад, невчасно було подано проект бюджету Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради або його не приймає Верховна Рада,

чи накладає вето Президент України. Така ситуація не може бути підставою для припинення сплати податків або зборів (обов'язкових платежів) та здійснення фінансування відповідних заходів і програм. Наприклад, освіти, охорони здоров'я, виплат щодо соціального захисту населення, заробітної платні, стипендій тощо. В таких випадках, якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет, Кабінет Міністрів відповідно до ст. 46 Бюджетного кодексу має право здійснювати витрати з Державного бюджету України з відповідними обмеженнями¹.

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

§ 5. Виконання бюджетів

Виконання бюджету означає повне й своєчасне надходження до бюджетів усіх передбачених законодавством доходів і забезпечення фінансування всіх запланованих видатків. Основним у процесі виконання бюджетів є забезпечення в повному обсязі надходження податків, зборів та інших неподаткових обов'язкових платежів у дохідну частину бюджету й фінансування заходів і програм у межах затверджених видатків бюджету. Враховуючи те, що кошти до бюджету надходять нерівно-

¹ До введення в дію Бюджетного кодексу цю проблему розв'язували дещо інакше: згідно із Законом «Про бюджетну систему України» Верховна Рада України приймала постанову щодо поточних витрат у новому бюджетному році або продовження дії в наступному році закону про Державний бюджет попереднього року.

мірно, законодавчі та виконавчі органи влади можуть коригувати виділення бюджетних асигнувань, але в межах затверджених бюджетних призначень. Крім того, на стадії виконання бюджету здійснюють ретельний контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, наданих їх розпорядникам, бюджетним установам та одержувачам. Отже, ця стадія бюджетного процесу містить у собі виконання дохідної і видаткової частин бюджету.

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

В Україні з 1997 року застосовують *казначейську форму* обслуговування Державного бюджету України¹. Вона передбачає здійснення органами Державного казначейства України²:

- 1) операцій з коштами державного бюджету;
- 2) розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- 3) контролю бюджетних повноважень під час зарахування надходжень, прийняття зобов'язань, проведення платежів, а також
- 4) ведення бухгалтерського обліку й складання звітності про виконання Державного бюджету.

Таким чином, казначейства виконують обов'язки щодо організації виконання бюджетів і керівництва всіми бюджетними коштами. Вони є, так би мовити, «касирами» розпорядників бю-

¹ Взагалі вирізняють три системи виконання бюджету: 1) банківську, 2) казначейську, 3) змішану. В Україні не завжди діяла казначейська форма виконання бюджету. Наприклад, згідно з Законом України «Про бюджетну систему в Україні» касове виконання бюджету покладалося на Державний бюджетний банк України — єдиний касовий центр держави. Це передбачало зосередження бюджетних коштів на єдиному рахунку цього банку й використання коштів Державного бюджету також через цей банк. Збір і облік надходжень до бюджету здійснювали кредитні установи.

² Державне Казначейство створено при Міністерстві фінансів України й діє на підставі Положення про Державне Казначейство, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р.

джетних коштів, бюджетних установ і одержувачів бюджетних коштів, оскільки безпосередньо здійснюють від їх імені відповідні платежі за рахунок коштів бюджетів.

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

Єдиний казначейський рахунок — це рахунок, відкритий Державному казначейству в Національному банку України для обліку коштів і здійснення розрахунків у Системі електронних платежів Національного банку України. Він є основним рахунком держави для проведення фінансових операцій і ефективного управління коштами державного й місцевих бюджетів через Систему електронних платежів Національного банку.

Єдиний казначейський рахунок об'єднує кошти субрахунків, які відкрито в Державному казначействі України (центральний рівень) управлінням Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві й Севастополі. Тому управлінням Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві й Севастополі (територіальним управлінням Державного казначейства) рахунки в Національному банку не відкривають.

Отже, безпосереднім учасником Системи електронних платежів Національного банку України (далі — Система) є саме Державне казначейство України.

Для відображення операцій, проведених через Систему протягом банківського дня, в ній Державному казначейству й територіальним управлінням Державного казначейства *відкрито технічні рахунки*. В балансі Державного казначейства України відкрито відповідні *субрахунки* територіальних управлінь.

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

В органах Державного казначейства відповідно відкрито: 1) рахунки для зарахування надходжень, передбачених законодавством України; 2) рахунки розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів; 3) рахунки підприємствам, установам, організаціям тощо за операціями, що не належать до операцій із виконання бюджетів, але які відповідно до вимог законодавства обслуговують органи Державного казначейства.

Функціонування єдиного казначейського рахунку забезпечує: можливість швидкої мобілізації коштів, які протягом дня надходять на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства, та використання їх для проведення бюджетних видатків і здійснення інших операцій, що не суперечать законодавству України; надання інформації органам законодавчої та виконавчої влади за здійсненими на єдиному казначейському рахунку операціями; оптимальні можливості для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо забезпечення ефективного використання коштів бюджетів¹.

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

Державний і місцеві бюджети виконують за відповідними розписами. *Бюджетний розпис* — це документ, у якому встановлено розподіл доходів і фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації. Так, Державний бюджет України виконують за розписом, який затверджує Міністр фінансів України відповідно до бюджет-

¹ Положення про єдиний казначейський рахунок: наказ Державного казначейства України від 26 червня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 30. — Ст. 1433.

них призначень у місячний термін після набрання чинності закону про Державний бюджет¹. До того ж розпис має бути поквартально розподілено. До затвердження розпису Міністром фінансів України затверджують тимчасовий розпис на відповідний період.

Розписи місцевих бюджетів складають фінансові управління на місцях і затверджують відповідні керівники місцевого фінансового органу.

Ці документи складають відповідно до загального й спеціального фондів бюджету, в розрізі головних розпорядників коштів і за повною економічною класифікацією видатків бюджету. Розписи бувають річні, поквартальні, помісячні.

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

На основі бюджетного розпису починають виконання бюджетів за доходами². Безпосередньо виконання дохідної частини бюджетів покладено на органи стягнення, до яких згідно з Бюджетним кодексом належать податкові, митні та інші державні органи, яким відповідно до закону надано право стягнення до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень. Ці органи здійснюють контроль за повнотою, своєчасністю й правильністю обчислення та зарахування обов'язкових платежів до відповідних бюджетів.

Виконання бюджетів за доходами передбачає здійснення таких функцій органами Державного казначейства: встановлення порядку відкриття та безпосередньо відкриття рахунків в уп-

¹ Інструкція про складання та виконання розпису Державного бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 9 січня 2001 р. // Офіційний вісник. — 2001. — № 5. — Ст. 194.

² Порядок виконання Державного бюджету за доходами: наказ Державного казначейства України від 19 грудня 2000 р. // Бюджетне законодавство України. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 258—273.

равліннях Державного казначейства України для зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів; ведення бухгалтерського обліку доходів бюджету відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного й місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 р. у розрізі кодів бюджетної класифікації доходів і типів операцій; здійснення розподілу платежів до державного бюджету відповідно до нормативів відрядувань, затверджених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, та перерахування за належністю розподілених коштів; здійснення розподілу в розмірах, визначених законодавством, інших платежів, що зараховують до Державного бюджету, та перерахування за належністю розподілених коштів; підготовка розрахункових документів і проведення повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету тощо.

Платники податків сплачують платежі до бюджету через установи банків, у яких їх обслуговують. Банк платника перераховує грошові кошти через Систему на рахунки, відкриті в обласному управлінні Державного казначейства в розрізі районів і кодів бюджетної класифікації доходів.

Таким чином, усі доходи Держбюджету зараховують безпосередньо на Єдиний казначейський рахунок, що забезпечує облік бюджетних коштів і посилює контроль за їхнім рухом, дозволяє обліковувати фактичну наявність коштів у бюджетах. Наприклад, податки, збори та інші доходи місцевого бюджету зараховують безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритого в територіальному органі Державного казначейства.

Виконання бюджетів за видатками передбачає здійснення цілої низки заходів, оскільки його завжди обмежено фактичною наявністю коштів у бюджеті¹.

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

1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису;

¹ Порядок касового виконання Державного бюджету за видатками: наказ Державного казначейства України від 22 січня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 6. — Ст. 256.

- 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт і послуг;
- 5) здійснення платежів;
- 6) використання товарів, робіт і послуг на виконання бюджетних програм.

Бюджетні розписи є підставою для здійснення асигнувань із бюджетів. *Бюджетне асигнування* — це повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету. Воно має бути також обов'язково затверджено та є підставою для затвердження кошторисів.

Кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Порядок складання, розгляду, затвердження та вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ ретельно встановлено Кабінетом Міністрів України¹. Наприклад, протягом 30 календарних днів від дня затвердження розпису керівником відповідної вищої установи кошториси, плани асигнувань і плани використання бюджетних коштів має бути затверджено відповідними посадовими особами бюджетної установи. Кошториси розпорядників бюджетних коштів повинні відповідати розпису Державного бюджету. Крім того, розпорядники коштів під час розгляду та затвердження кошторисів і планів асигнувань мають забезпечити виконання вимог законодавства, не допускати включення до кошторисів асигнувань, не підтверджених розрахунками й економічним обґрунтуванням.

Після цієї процедури розпорядники бюджетних коштів у межах бюджетних асигнувань, які встановлено кошторисами,

¹ Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 9. — Ст. 414.

беруть бюджетні зобов'язання та провадять видатки. *Бюджетне зобов'язання* — це будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими потрібно здійснити платежі протягом цього ж періоду або в майбутньому. Разом з тим важливим є положення, що будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами за коштами Державного бюджету України без відповідних бюджетних асигнувань або ж із перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом і законом про Державний бюджет України, не вважають бюджетними зобов'язаннями. В таких випадках витрати Державного бюджету на їхнє покриття не можуть здійснюватися. Взяття та реалізацію бюджетних зобов'язань відповідними суб'єктами обов'язково обліковують і контролюють державні органи¹.

Після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання розпорядник бюджетних коштів приймає рішення щодо їхньої оплати й подає доручення на здійснення платежу органу Державного казначейства.

Органи казначейства здійснюють платежі виключно за дотримання таких умов:

- 1) наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу в бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету України;
- 2) відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню;
- 3) наявності в розпорядників бюджетних коштів невикористаних бюджетних асигнувань.

Таким чином, використання коштів здійснюють розпорядники бюджетних коштів у межах встановлених їм бюджетних асигнувань, і тільки за їхнім дорученням Державне казначейство здійснює платежі, передбачені в затвердженому кошторисі бюджетної установи.

¹ Порядок обліку зобов'язань розпорядників коштів бюджету в органах Державного казначейства: наказ Державного казначейства України від 12 жовтня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 44. — Ст. 2000.

Сьогодні правовому режиму використання бюджетних коштів бюджетними установами та іншими одержувачами притаманні жорсткі обмеження, обумовлені нестачею бюджетних коштів, суворою економією їхнього витрачання, запобігання збільшенню інфляції і недопущення подальшого спаду життєвого рівня населення. З цією метою було прийнято Указ Президента України «Про впровадження режиму твердого обмеження бюджетних витрат і інших державних витрат, заходів щодо забезпечення надходжень доходів у бюджет і запобігання фінансової кризи» від 21 січня 1998 року¹, яким обмежено здійснення деяких поточних і капітальних видатків. Для виконання цього Указу й відповідно до п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування бюджетних витрат» від 18 лютого 1998 року² Міністерство фінансів наділено правом обмежувати використання головними розпорядниками коштів Державного бюджету шляхом установлення щомісячних лімітів стосовно прийняття такими суб'єктами зобов'язань. Здійснення таких обмежень поставлено залежно від стану надходжень доходів у бюджет. Такі ліміти затверджує Міністерство фінансів України; визначають їх шляхом обмеження використання коштів головними розпорядниками, передбаченими окремими статтями бюджетної класифікації. Разом з тим статті, що є захищеними відповідно до закону про Державний бюджет на відповідний рік, і витрати на оплату комунальних послуг і енергоносіїв, а також на утримання бюджетних установ обмежують у останню чергу³.

З метою найраціональнішого використання коштів бюджетів на законодавчому рівні також закріплено основні принципи й правила, на підставі яких здійснюють виконання взятих зобов'язань розпорядниками коштів. Наприклад, згідно зі статтями 8, 32, 34 та ін. Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року⁴ придбання товарів за кошти, виділені з бюджетів, можливо виключно на

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 3. — Ст. 93.

² Там само. — 1998. — № 8. — Ст. 297.

³ Про затвердження механізму обмежень витрачання бюджетних коштів: наказ Міністерства фінансів України від 27 лютого 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 9. — Ст. 369.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 20. — Ст. 148.

умовах проведення торгів (тендерів) з обов'язковим дотриманням процедури запиту цінових пропозицій (котирувань) і висновком відповідних договорів. Таким чином, держава прагне забезпечити цільове, найефективніше та найраціональніше використання фінансових ресурсів, зосереджених у бюджетах, а також чинний контроль за цими процесами.

Важливо зазначити, що бюджети, як Державний, так і місцеві, виконують за видатками пропорційно до загальної суми видатків бюджетів, затверджених відповідно Верховною Радою України й місцевими радами. Контроль за пропорційним фінансуванням здійснюють щоквартально.

Якщо в процесі виконання Державного бюджету виникає недоотримання доходів його загального фонду для здійснення бюджетних асигнувань, то Міністерство фінансів України встановлює тимчасове обмеження асигнувань загального фонду. Якщо недоотримання доходів перевищує 15% від передбаченої розписом Державного бюджету суми доходів, то Кабінет Міністрів подає Верховній Раді проект закону про внесення змін до Закону України про Державний бюджет щодо скорочення його видатків (секвестру бюджету). Разом з тим не може бути скорочено видатки бюджету щодо його захищених статей, перелік яких визначено Законом України про Державний бюджет на поточний рік. До них, як правило, належать: оплата праці працівників бюджетних установ, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, трансферти населенню тощо¹.

Процедуру внесення змін до Закону України про Державний бюджет також передбачено Бюджетним кодексом і у випадку перевиконання дохідної частини бюджету більше ніж на 15% від запланованого.

В процесі виконання загального фонду місцевих бюджетів можуть виникати тимчасові *касові розриви*. Для їхнього покриття виконавчі органи за рішенням відповідних місцевих рад можуть отримувати короткотермінові позики в фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців. Але Бюджетним кодексом встановлено заборону надавати позики з одного бюджету іншому.

¹ Див., наприклад, ст. 30 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік».

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

В процесі виконання бюджету може скластися ситуація, коли необхідно здійснити непередбачені видатки, що не мають постійного характеру й не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. В таких випадках видатки здійснюються із резервного фонду бюджету, який формують саме для цього. Порядок використання коштів із резервного фонду бюджету визначає Кабінет Міністрів України. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

§ 6. Звітність про бюджет

Четвертою, завершальною стадією бюджетного процесу є підготовка, розгляд і затвердження звітів про виконання Державного й місцевих бюджетів.

Так, згідно зі ст. 58 Бюджетного кодексу зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету здійснює Державне казначейство України. Розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають і подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України.

Таку звітність складають щомісяця, щоквартально й щорічно. Наприклад, місячну звітність про виконання Держбюджету надає Державне казначейство Верховній Раді, Кабінету Міністрів, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Річний звіт Кабінет Міністрів подає Верховній Раді не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. Він містить такі частини:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету;
- 2) звіт про виконання Державного бюджету;
- 3) звіт про рух грошових коштів;

- 4) інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету;
- 5) звіт про бюджетну заборгованість;
- 6) звіт про використання коштів із резервного фонду Кабінету Міністрів;
- 7) інформацію про стан державного боргу;
- 8) звіт про кредити й операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань;
- 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 10) інформацію про виконання місцевих бюджетів;
- 11) іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України потрібною для пояснення звіту.

Цей звіт розглядає Рахункова палата й готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету. Після цього Верховна Рада України розглядає звіти й приймає рішення за результатами розгляду.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення бюджетного процесу.
2. Бюджетний цикл і бюджетний період.
3. Стадії бюджетного процесу.
4. Принципи бюджетного процесу.
5. Учасники бюджетного процесу.
6. Який порядок складання проектів бюджетів?
7. В якому документі містяться основні пріоритети бюджетної політики на плановий рік? Дайте його характеристику.
8. Розкрийте основний зміст закону про Державний бюджет України.
9. Розгляд і прийняття бюджетів.
10. Виконання бюджетів.
11. Секвестр бюджету.
12. Дайте характеристику звітності про бюджет.

Глава 10

ПРАВОВІ ОСНОВИ ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

§ 1. Податкова система України

Поняття податкової системи не є виключно категорією податкового права. Вона має визначене, комплексне, граничне положення на стику бюджетного й податкового права. З одного боку, податкове право регулює відносини щодо надходження коштів до дохідної частини бюджетів, але з іншого боку, це фактично і є відносини формування дохідної частини бюджетів, які регулює бюджетне право. Зазвичай, у більшості випадків використовують бланкетні норми, й бюджетними правовідносинами не деталізовано особливості надходження до бюджетів доходів у вигляді податків і зборів. Але використання податків і зборів передбачає закріплення їх за певними видами бюджетів, розподіл коштів між відповідними бюджетами, що вже виступає через об'єднання бюджетних і податкових норм. Відповідно до цього потрібно розмежувати зовнішню й внутрішню форми існування податкової системи. Зовнішня форма включає особливості розподілу податків за відповідними бюджетами й надходження їх до централізованих державних фондів. Внутрішня форма податкової системи буде охоплювати відносини зі справляння податків і зборів і фактично включати видий перелік обов'язкових платежів податкового характеру.

Під час визначення податкової системи важливо розмежувати два підходи до її розуміння. З одного боку, податкова система становить сукупність податків, зборів, платежів і виступає як механізм визначених, законодавчо закріплених важелів з акумуляції доходів держави. В цьому випадку вона може збігатися із системою податків, зборів, платежів. У такому разі наголошують на матеріальному боці податкової системи, що забезпечує механізм дії податків. З іншого боку, податкова система містить у собі й досить широкий спектр процесуальних відносин щодо встановлення, зміни, відміни податків, зборів, обов'язкових платежів, забезпечення їх сплати, організації контролю та відповідальності за порушення податкового законо-



Схема

давства. Це ніби тіньова, але не менш важлива частина податкової системи.

Таким чином, у широкому розумінні податкова система являє собою сукупність податків, зборів і платежів, законодавчо закріплених у державі; принципів, форм і методів їхнього встановлення чи зміни, скасування; дій, що забезпечують їхню сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства.

Складно уявити собі систему бюджетних доходів без податкових надходжень. Це та сфера регулювання, де бюджетні й податкові норми мають застосовувати з неодмінною кореспонденцією один одному, чітким, нерозривним взаємозв'язком. У цій ситуації і потрібна, на наш погляд, визначеність у співвідношенні понять «податки», «доходи бюджетів» тощо. Хотілося б пояснити це на схемі.

Узагальненим показником є податковий тиск (тягар, прес), який визначають співвідношенням загальної суми податкових платежів і сукупного національного продукту. В розвинутих країнах цей показник коливається від 52% – у Швеції до 30% – у США й Туреччині¹.

Потрібно звернути увагу на одну особливість категорії «податковий тиск». Здебільшого під податковим тиском (тягарем,

¹ Див.: Основи податкового права / Под ред. С. Г. Пепеляева. – М., 1995. – С. 81.

пресом) розуміють вплив податкових важелів, що складають тільки частину цього тягаря. Мабуть, податковий тиск здійснюють на чотирьох рівнях:

1-й — тиск безпосередньо податкових важелів;

2-й — тиск усієї сукупності податків, зборів і платежів;

3-й — використання механізму пільг платниками, надання пільгових кредитів, дотацій. Разом з тим податковий прес перерозподіляє тиск із одних платників на інших;

4-й — використання податкової техніки, за якої підсилюють тиск на платника. Наприклад, авансові платежі, що передбачають сплату податку платником до отримання результатів, за якими його мають сплачувати. В цій ситуації необхідно, очевидно, виходити з визначеного посилання — податок має бути частиною **вже** (виділення наше. — *М. К.*) заробленого чи отриманого платником. У іншому випадку держава, як це не парадоксально, ризикує отримати менше. Наприклад, сплата податку з фактом відвантаження чи передачі товару може зумовити таке. По-перше, товар може й не бути реалізовано, а затримка коштів під час повернення платежів до бюджету здатна привести до банкрутства, якщо йдеться про значні обороти. По-друге, кошти, вилучені з обороту до одержання результатів діяльності, зменшують цей оборот і, фактично, зумовлюють зменшення об'єкта оподаткування на наступних етапах оподаткування, скорочують надходження до бюджету.

§ 2. Податок як правова категорія: поняття, ознаки, функції.

Класифікація податків і зборів

Аналізуючи зміст податків, потрібно враховувати, що вони не є єдиним джерелом доходів бюджету й становлять собою тільки один із видів позаекономічного державного примусу. Крім власне податків, яким належить провідна роль у формуванні бюджету, існують й інші види вилучень до бюджетів: ліцензійні та реєстраційні збори, збори з населення. Крім того, підприємства й громадяни роблять обов'язкові відрахування до позабюджетних фондів, платять різні тарифи та інші обов'язкові платежі. Різноманіття форм вилучень обумовлює потребу визначити, що ж із них є безпосередньо податком, а що — непо-

датковими платежами. Мабуть, усю систему платежів, що входять до податкової системи, можна розділити на податки й платежі податкового характеру. Якщо до першої групи належать саме податки (на прибуток, на землю тощо), то друга група складається зі зборів і відповідних податкових платежів (мито, державне мито тощо).

Розмежування податків, зборів, платежів є не виключно теоретичною проблемою, а й значною мірою проблемою практики. По-перше, коли йдеться про податки, то це, насамперед, безумовні та нецільові платежі, й після їхнього надходження до бюджетів неможливо простежити використання цих коштів, та це й не потрібно. В ситуації зі зборами картина інша. Це цільові надходження, вони необхідні для фінансування певних заходів і мають чітке цільове призначення. Тому можна порушувати питання про нецільове використання коштів (навіть може йтися про самостійний склад правопорушення).

По-друге, податки здебільшого надходять до бюджетів, тоді як збори можуть формувати цільові (в тому числі й позабюджетні) фонди. Тому, якщо потрібно закріпити виключно стабільні надходження до бюджетів нецільового характеру, — це безсумнівно податки. Якщо ми хочемо закріпити стійкий зв'язок між податковими надходженнями й джерелами, з яких їх спрямовують, — це збори.

І, по-третє, якщо встановлення, зміна й скасування податків і всіх елементів правового механізму податків є виключно компетенцією органів державної влади, то деталізацію елементів зборів у перспективі можна розглядати і як компетенцію виконавчих органів.

Основою для позбавлення права власності є конституційний, публічно-правовий обов'язок платника податків платити законно встановлені податки. Платник податків не має права розпоряджатися на свій розсуд тією частиною свого майна, яка у вигляді визначеної грошової суми підлягає внесенню до бюджету, і зобов'язаний регулярно перераховувати цю суму на користь держави. В цьому обов'язку платника податків втілено публічний інтерес усіх членів суспільства. З публічним характером податку й фіскальним суверенітетом держави пов'язано законодавчу форму встановлення податку, обов'язок і

примусовість його вилучення, однобічний характер податкових обов'язків.

Чинне право приватної власності охороняє закон. Однак, абсолютно очевидно, що воно не належить до прав, які не підлягають обмеженню ні за яких умов. Приватну власність може бути обмежено законом, але тільки тою мірою, в якій це потрібно з метою захисту основ конституційного ладу, гарантії прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави. Власника може бути позбавлено власності тільки у випадках, передбачених законом. Але саме подібний випадок і закріплено Конституцією України (ст. 67), як необхідну умову існування держави, безумовну її вимогу.

Таким чином, основою для позбавлення власності платника є його імперативний, безумовний, конституційний публічно-правовий обов'язок платити законно встановлені податки. Платник податків не має права на свій розсуд розпоряджатися частиною майна, що у вигляді визначеної грошової суми підлягає внесению до бюджету, позабюджетного цільового фонду. В цьому обов'язку втілено публічний інтерес усіх членів суспільства, що визначає й законодавчу форму закріплення податку, обов'язок його сплати, примусу при забезпеченні цього обов'язку, однобічний характер податкових обов'язків.

На наш погляд, податок — це форма примусового відчуження результатів діяльності суб'єктів, які реалізують свій податковий обов'язок, у державну чи комунальну власність, який вноситься до бюджету відповідного рівня (або цільовий фонд) на підставі закону (чи акта органа місцевого самоврядування) й виступає як обов'язковий, нецільовий, безумовний, безвідплатний і безповоротний платіж.

Хотілося б звернути увагу на низку ознак, які притаманні змісту податку:

1. Це вид платежу, закріпленій актом органу державної влади. С. Г. Пепеляєв відзначає, що право парламенту затверджувати податок є вираженням права народу погоджуватися на сплату податку¹. Однак, це не означає згоди кожного конкретного члена суспільства чи навіть певних груп. Наприклад, у багатьох країнах існують конституційні заборони на розв'язан-

¹ Див.: Основи податкового права / Под ред. С. Г. Пепеляєва. — М., 1995. — С. 22.

ня питань про оподаткування шляхом референдуму. Питання про податки й бюджет виключено із законів, що регулюють механізм референдуму (Конституція Італійської Республіки, ч. 2. ст. 75)¹.

2. Впритул до цієї ознаки прилягає ознака індивідуальної безвідплатності чи однобічного характеру його встановлення. В її основу закладено однобічний рух коштів від платника до держави. Разом з тим платник не отримує (на перший погляд) нічого натомість, що означає відсутність зустрічних обов'язків держави. Кошти платника йдуть на задоволення суспільних потреб. Однак необхідно враховувати, що безвідплатність має умовний характер, у зв'язку з однобічним обов'язком платника. В загальному ж плані безвідплатність означає, що кошти, які виплачують як податок, переходять до бюджету без одержання зустрічного відшкодування чи задоволення для платника.

3. Нецільовий характер податкового платежу означає надходження його в фонди, які акумулює держава та які використовують для задоволення державних потреб. Разом з тим невідомо, на задоволення яких саме цілей ідуть надходження від конкретного податку, тобто формується ніби розмитий грошовий фонд держави. Звичайно, вимагає окремого розгляду проблема деяких видів податків, що за своїм характером дуже схожі на збори (податок із власників транспортних засобів тощо).

4. Безумовний характер податку є продовженням попередньої ознаки й означає сплату податку, яку не пов'язано ні з якими зустрічними діями, привілеями з боку держави. Останні дві ознаки, мабуть, найчіткіше характеризують сутність податку й виділяють його із системи інших платежів.

5. Платіж надходить до бюджетів відповідного рівня чи цільових фондів. Розподіл податків за бюджетами, фондами здійснюють відповідно до бюджетної класифікації. Його можуть проводити двома основними шляхами: закріплення податку за певним бюджетом або розподілом його між бюджетами.

6. Обов'язковий характер податкового вилучення забезпечує нагромадження коштів у дохідній частині бюджету. Це ле-

¹ Конституции буржуазных стран. — М., 1982. — С. 138.

жить в основі закріплення на конституційному рівні сплати податків як першочергового обов'язку громадян.

7. Безповоротний характер податку, ймовірно, не вимагає особливих коментарів, хоча слід звернути увагу на один аспект. Насамкінець платник одержує віддачу від внесених ним податків, коли держава задовольняє суспільні потреби, в яких зацікавлено суспільство та кожний його індивід (охорона суспільного порядку, охорона здоров'я, освіта), і з цього погляду податки ніби повертаються до платника.

8. Платіж у грошовій формі. Внесення податку до бюджету відбувається в грошовій формі. Сплату податку майном чинним законодавством за загальним правилом не передбачено. Грошову форму сплати податку визначає сама сутність податку, що є, як уже було сказано, внеском. У зв'язку з цим, обов'язок платника податків зі сплати податку є однооб'єктним, оскільки тільки сплату податку в грошовій формі, за загальним правилом, розглядають (за дотримання інших умов — про терміни, бюджетні тощо) як належне виконання обов'язку. Звертання стягнення на майно платника податків у випадку недоплати за податками також не є винятком, оскільки в результаті (після реалізації майна) внесення податку до бюджету відбувається в грошовій формі. Однак, у деяких випадках сплату податків допускають і в не грошовій формі, але всі не грошові засоби сплати податків є нетиповими й викликані кризою платежів.

Функції податків, що відбивають їхню сутність, є похідними від функцій фінансів і реалізують ті ж завдання, але порівняно в більш вузьких межах. Таким чином, функції податків можна згрупувати в два блоки: основні й додаткові. Група основних функцій включає сутнісну функцію податку (фіскальну) й дві загальнофінансових (регулюючу й контрольну). Саме на підґрунті цих функцій будують податковий механізм, і, діючи спільно, вони складають цільний комплекс. Додаткові функції деталізують головні цілі, реалізовані через підсистему основних функцій. Крім того, якщо основні функції обов'язкові для всіх видів податків, то додаткові мають відтінок факультативності й не обов'язково представлені за всіма податками.

Основні функції податку:

1. Найважливішою функцією податків є *фіскальна* (лат. *fiscus* — державна казна). Відповідно до цієї функції податки

виконують своє основне призначення — насичення дохідної частини бюджету, доходів держави для задоволення потреб суспільства. В період становлення буржуазної держави цю спрямованість податків вважали єдиною. Однак, на кінець XIX століття нова концепція податків розглядає їх як соціальний регулятор, знаряддя реформ, а на кінець 30-х років XX століття податки розглядають вже і як засіб регулювання економіки, забезпечення стабільного економічного зростання¹.

Дуже важливо відзначити стабільність фіскальної функції податків. Остання означає не просте формування переліку надходжень до бюджету, а механізм цих надходжень, який діє на постійній, стабільній основі, що забезпечує централізоване справляння податків, співвідношення з витратами бюджетів.

2. *Регулююча* функція служить своєрідним доповненням попередньої і торкається як регулювання виробництва, так і регулювання споживання (наприклад, непрямі податки). Разом з тим регулюючий механізм існує об'єктивно, і вплив на платників здійснюється незалежно від волі держави. Дуже часто під регулюючою функцією розуміють лише надання пільг окремим галузям чи виробникам. Однак податкове регулювання — більш складний механізм, що враховує не тільки податковий тиск, а й перспективи того чи іншого виду діяльності, рівні прибутковості тощо.

3. *Контрольну* функцію реалізують у ході оподаткування під час регламентації державою фінансово-господарської діяльності підприємств і організацій, отримання доходів громадянами, використання ними майна. За допомогою цієї функції оцінюють раціональність, збалансованість податкової системи, кожного податку окремо, перевіряють, наскільки податки відповідають реалізації мети в сформованих умовах.

Додаткові функції податку утворюють підсистему, що охоплює такі види функцій:

1. *Розподільна* функція становить своєрідне відображення фіскальної: наповнити скарбницю, щоб потім розподілити отримані кошти. Але на стадії розподілу ця функція дуже тісно переплітається з регулюючою, і в одній дії можуть виявлятися

¹ Див.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 1996. — С. 181—182.

обидві функції. Наприклад, непрямі податки, регулюючи споживання, створюють основи для перерозподілу коштів одних платників на користь інших (акцизи на делікатесні види продуктів тощо). Це дозволяє говорити про наявність первинного й вторинного розподілу (перерозподілу) за допомогою податків.

2. *Стимулююча* (дестимулююча) функція створює орієнтири для розвитку чи згортання виробництва, діяльності. Як і регулюючу, її може бути пов'язано із застосуванням механізму пільг, зміною об'єкта оподаткування, зменшенням оподаткованої бази. Іноді цю функцію розглядають як підвид регулюючої.

3. *Накопичувальна* функція являє собою своєрідне узагальнення всіх попередніх функцій і основну — з погляду реалізації цілей держави в податковій системі. Найбільш узагальнюючою функцією податків, з якою пов'язано їхнє виникнення й розвиток, є фіскальна. Але це тільки на перший погляд. Вона має тимчасовий характер, виступає етапною, реалізуючою насичення бюджету на певний період. Остаточна мета податків — не тільки сформувати бюджет, але й сформувати мету, інтереси в розподілі цих коштів і інших коштів платників, тобто створити умови для нагромадження як юридичними, так і фізичними особами. В цьому випадку йдеться про активне нагромадження, що виразилося б у збільшенні потужностей, розвитку виробництва тощо. Здійснити це можна шляхом диференціації чи зниження майнових податків, надання пільг при цільовому використанні коштів. Цю функцію дуже тісно пов'язано зі стимулюючою, але вона глобальніша й узагальнююча. Крім того, якщо стимулюючу функцію пов'язано з процесом, діяльністю платників, то накопичувальну орієнтовано на остаточний результат. Вона визначає мету діяльності й має більш статичний характер.

Законодавства багатьох держав не розмежовують податки, збори, мито, а податкову систему визначають як сукупність податків і зборів.

Природно, в податку, мита, збору наявна низка загальних рис¹. До них належать:

¹ Див.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: БЕК, 1996. — С. 230.

- 1) обов'язковість сплати податків і зборів у відповідні бюджети й фонди;
- 2) чітке надходження в бюджети та фонди, за якими їх закріплено;
- 3) вилучення їх на основі законодавчо закріпленої форми й порядку надходження;
- 4) примусовий характер вилучення;
- 5) здійснення контролю єдиними податковими органами;
- 6) безеквівалентний характер платежів.

Однак, незважаючи на схожість цих механізмів, вони мають чіткі розбіжності.

Мито і збір відрізняються від податків:

а) за значенням. Податкові платежі забезпечують до 80% надходжень у дохідну частину бюджету; інші види відрхувань, відповідно, менше;

б) за метою. Мета податків — задоволення потреб держави; мета мита, зборів — задоволення певних потреб чи витрат установ;

в) за обставинами. Податки становлять безумовні платежі; мито, збір виплачують у зв'язку з послугою, яку надано платникові державною установою, що реалізує державно-владні повноваження;

г) за характером обов'язку. Сплату податку пов'язано з чітко вираженим обов'язком платника; миту, збору притаманна певна добровільність його дій, і їх не регулюють іноді відносинами імперативного характеру;

д) за періодичністю. Збори, платежі, мито часто мають разовий характер і їхню сплату здійснюють без визначеної системи; податки характеризуються певною періодичністю;

Відмінності за періодичністю включають два підходи:

— періодичність сплати (збори, мито — одноразова сплата, податки — певна періодична сплата);

— періодичність дій (збори, мито безпосередньо залежать від кількості дій, що породжують зобов'язання зі сплати, податки — чітко не пов'язано з періодичністю дій, наприклад, періодичність сплати податку з власників транспортних засобів не пов'язано з характером використання транспортного засобу);

е) відносини відплатності притаманні миту, зборам (на відміну від податків).

Таким чином, на відміну від загальних податкових платежів, збори й мито мають індивідуальний характер і їм завжди властива спеціальна мета й спеціальні інтереси¹.

Раніше основним критерієм розмежування мита й збору було надходження коштів: якщо до бюджету — мито, якщо на користь організації — збір. У сучасних умовах акценти трохи змістилися:

- збір — платіж за володіння особливим правом;
- мито — плата за здійснення на користь платників юридично значущих дій.

Усю сукупність обов'язкових платежів податкового характеру може бути класифіковано за декількома підставами. Виділимо найважливіші:

1. *Залежно від компетенції органу, що вводить дію податкового платежу на відповідній території:*

а) загальнодержавні — податки й збори, які встановлює Верховна Рада України, вводять у дію виключно закони, діють на всій території держави;

б) місцеві — податки й збори, перелік яких установлює Верховна Рада України, вводять у дію нормативні правові акти представницьких органів місцевого самоврядування, діють на території відповідних територіальних утворень.

Принцип компетенції органу, що встановлює податок, лежить в основі класифікації податків і зборів. Статті 13—14 Закону України «Про систему оподаткування» закріплюють загальнодержавні й місцеві їхні різновиди. Потрібно врахувати, що кожна з цих статей конкретизовано в декількох законах і підзаконних актах, які стосуються окремих податкових відрахувань (детальніше на їхній характеристиці зупинимося у відповідних розділах). Щодо зазначених статей є слушним одне зауваження. Вони включають закритий перелік податків і зборів. Мабуть, доцільно виділити в цьому переліку кілька підпунктів, розбивши його на дві частини. Перша повинна охоплювати тільки податки, в другу увійдуть різновиди зборів. Іншими словами, така класифікація дозволить розділити різні за характером, методами обчислення й способами сплати платежі до бюджету і

¹ Див.: Основи податкового права / Под ред. С. Г. Пепеляєва. — М., 1995. — С. 27—30.

відрахування, що мають порівняно недавню історію, цільовий характер, принципово відмінний від нецільових, традиційних, що мають багатовікову практику податків.

2. *Залежно від каналу надходження.* Відповідно до бюджетної системи України податкові платежі надходять у бюджети різних рівнів, на основі чого можна розділити їх на закріплені й регулюючі.

Специфіку розподілу податків на закріплені й регулюючі визначено змістом бюджетної системи України. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України вона становить сукупність Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Закріплені податки безпосередньо й цілком надходять у конкретний бюджет чи позабюджетний фонд. Серед закріплених податків виділяють податки, що надходять у Державний бюджет, у місцевий бюджет. Регулюючі (різнорівневі) податки надходять одночасно до бюджетів різних рівнів у пропорціях, що відповідають бюджетному законодавству. Суми відрахувань за такими податками зараховують безпосередньо в Державний бюджет і бюджети інших рівнів, визначають під час затвердження кожного бюджету.

Можна дещо деталізувати цю групу податків, диференціювавши їх на групи:

- а) державні — податки, що цілком надходять до Державного бюджету;
- б) місцеві — податки, що цілком надходять до місцевого бюджету;
- в) пропорційні — податки, які розподіляють між бюджетами в певній пропорції.

3. *Залежно від платника:*

А. Податки з юридичних осіб (податок на прибуток і т.д.).

Б. Податки з фізичних осіб (податок на доходи фізичних осіб тощо).

В. Змішані — податки, що допускають як платника і юридичних, і фізичних осіб (податок з власників транспортних засобів, земельні податки і т.д.). До того ж змішані податки можна розділити на:

- а) податки, які визначають наявністю певних матеріальних благ (транспортні засоби, ділянка землі);

б) податки, які визначають діяльністю платників (податок на додану вартість, акцизний збір).

4. *Залежно від форми оподаткування:*

А. Прямі (прибутково-майнові) — податки, які справляють у процесі придбання й акумуляції матеріальних благ, визначають за розміром об'єкта оподаткування, включають у ціну товару й сплачують виробник або власник. Прямі податки, відповідно, підрозділяють на:

а) особисті — податки, які сплачує платник податків за рахунок і залежно від отриманого ним доходу (прибутку), враховують платоспроможність платника;

б) реальні (англ. *real* — майно) — податки, які сплачують із майна, в основі яких лежить не реальний, а передбачуваний середній дохід¹.

Б. Непрямі (на споживання) — податки, які справляють у процесі витрати матеріальних благ, визначають за розміром споживання, включають у вигляді надбавки до ціни реалізації товару й сплачує споживач. При непряму оподаткуванні формальним платником є продавець товару (робіт, послуг), який виступає посередником між державою та споживачем товару (робіт, послуг). Останній же являє собою платника реального. Саме критерій збігу юридичного й фактичного платника є одним із основних під час розмежування податків на прямі та непрямі. При прямому оподаткуванні — юридичний і фактичний платники збігаються, при непряму — ні.

Ще одну важливу обставину слід враховувати під час розмежування прямих і непрямих податків — їхню участь в утворенні ціни. Якщо прямі податки закладають у ціну на стадії виробництва (у виробника), то непрямі — тільки на стадії реалізації і як надбавку до ціни виробництва товару².

5. *Залежно від способу справляння:*

А. Часткові (кількісні) — встановлюють розмір податку для кожного платника окремо, враховують майновий стан платника

¹ Див.: Основи налогового права / Под ред. С. Г. Пепеляева. — М., 1995. — С. 34–35.

² Див.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: БЕК, 1996. — С. 232; Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 1996. — С. 185.

та його можливості сплати. Загальну величину податку формують як суму платежів окремих платників.

Б. Розкладкові (репатріаційні) — податки, що нараховують на цілу корпорацію платників, які самостійно здійснюють між собою остаточний розподіл податкового тягаря. Історично, це перша форма справляння податків, що пройшла кілька етапів: перший — встановлення загальної суми потреби держави в доходах; другий — розподіл цієї суми між територіальними одиницями; третій — розподіл її між платниками. В Росії у 1885 році було встановлено додатковий розкладковий збір, який справляли з промислових і торгових підприємств. Загальну його суму законодавчо визначали за губерніями, в губерніях — за повітами, де вже згідно з прибутковістю розподіляли між торговими й промисловими підприємствами.

6. Залежно від характеру використання:

А. Загального призначення — податки, які використовують на загальні цілі, без конкретизації заходів чи витрат, на які їх витрачають (фактично це й є дійсно податки).

Б. Цільові податки — податки, які зараховують у позабюджетні цільові фонди та які призначено для цільового використання. Фактично, однією з основних ознак податків є нецільовий характер, однак, подібні платежі мають низку позитивних моментів: психологічний; ув'язування витрат і доходів від визначених видів діяльності; певної незалежності конкретного державного органу¹.

7. Залежно від періодичності справляння:

А. Разові — податки, які справляють один раз протягом визначеного часу (найчастіше — податкового періоду) при здійсненні певних дій (податок із власників транспортних засобів; податок із майна, що переходить у порядку спадкування чи дарування). Переважно цей різновид податків має характер зборів.

Б. Систематичні (регулярні) — податки, які справляють регулярно, через певні проміжки часу й протягом усього періоду володіння чи діяльності платника (щомісячно, поквартально).

¹ Див.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: БЕК, 1996. — С. 231.

§ 3. Правовий механізм податку та його елементи

Правове регулювання обов'язкових податкових платежів визначають як особливостями компетенції органів державної влади й управління щодо їхнього встановлення, зміни й скасування, так і чітким закріпленням усіх елементів, що притаманні податку як цільному механізму. Законодавчі акти щодо окремих податків і зборів різняться відносно стабільною, традиційною структурою. Її складовими частинами виступають елементи правового механізму податку чи збору.

Система *елементів правового механізму податку* складається з обов'язкових і факультативних елементів. Обов'язкові елементи включають дві групи:

1. *Основні елементи* визначають фундаментальні, сутнісні характеристики податку, що формують основне уявлення про зміст податкового механізму. Відсутність будь-якого з основних елементів правового механізму податку не дозволяє однозначно визначити тип цього платежу й робить податковий механізм невизначеним.

До основних елементів правового механізму податку й збору належать:

- а) платник податку чи збору;
- б) об'єкт оподаткування;
- в) ставка податку чи збору.

2. *Додаткові елементи* правового механізму податку деталізують специфіку конкретного платежу, створюють завершену й повну систему податкового механізму. Слід враховувати, що додаткові елементи так само обов'язкові, як і основні, й не мають факультативного характеру. Цільний правовий механізм податку можливий тільки як сукупність основних і додаткових елементів, і відсутність хоча б одного з додаткових елементів не дозволить законодавчо закріпити окремий податок чи збір (наприклад, неможливо уявити податок, що незрозуміло куди надходить: у який вид бюджету, в бюджет чи цільовий фонд?). Сукупність додаткових елементів правового механізму податку досить різноманітна (залежно від ступеня деталізації податкового механізму). Однак ця сукупність складається з двох підгруп:

— додаткові елементи правового механізму податку, що деталізують основні чи пов'язані з ними (предмет, база, одиниця оподаткування — категорії, що безпосередньо залежать від об'єкта оподаткування);

— додаткові елементи правового механізму податку, що мають самостійне значення (податкові пільги, методи, терміни й способи сплати податку; бюджет чи фонд, куди надходять податкові платежі).

Таким чином, до додаткових елементів правового механізму податку належать:

- 1) податкові пільги;
- 2) предмет, база, одиниця оподаткування;
- 3) джерело сплати податку;
- 4) методи, терміни й способи сплати податку;
- 5) особливості податкового режиму;
- 6) бюджет чи фонд надходження податку (збору);
- 7) особливості податкової звітності.

Хотілося б зазначити, що й основні, й додаткові елементи мають обов'язковий характер, без якого неможливе закріплення відповідного податкового механізму. Додатковість елемента відзначає не його необов'язковість, а особливості регулювання (можливість делегування компетенції тощо). Хіба можна собі уявити податок, що нікуди не надходить, — навряд чи. Тому ще раз хотілося б наголосити на обов'язковості додаткових елементів правового механізму податку.

Інакше обстоїть справа з *факультативними елементами*. В окремих випадках специфіка податку вимагає виділення в його механізмі особливих елементів, притаманних виключно цьому податку. Наприклад, ведення спеціальних кадастрів за майновими податками; специфічних реєстрів; бандерольний спосіб сплати тощо. Подібні елементи й складають групу факультативних, що можуть бути наявні в податковому механізмі, а можуть і не використовуватися.

§ 4. Непрямі податки

ПОДАТОК НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ

Податком на додану вартість (далі — ПДВ) є непрямий податок, який включають у ціну товару й становить частину приросту вартості, створюваної на всіх стадіях виробництва,

надання послуг або після митного оформлення, й внесений до Державного бюджету. Механізм податку на додану вартість закріплено Законом України «Про податок на додану вартість» в редакції від 3 квітня 1997 року¹.

Платник податку – особа, зобов'язана здійснювати утримання й внесення в бюджет податку, який сплачує покупець чи особа, що ввозить (пересилає) товари на митну територію України.

Платника ПДВ можна визначити як певну систему суб'єктів, а саме:

1) особа, обсяг оподатковуваних податком операцій із продажу товарів (робіт, послуг) якої протягом будь-якого періоду за останні дванадцять календарних місяців перевищував 3600 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) особа, що ввозить (пересилає) товари на митну територію України чи отримує від нерезидента роботи (послуги) для їхнього використання або споживання на митній території України;

3) особа, яка здійснює на митній території України підприємницьку діяльність із торгівлі за готівкові кошти, незалежно від обсягів продажу, за винятком фізичних осіб, які здійснюють торгівлю на умовах сплати ринкового збору;

4) особа, яка на митній території України надає послуги, пов'язані з транзитом пасажирів або вантажів через митну територію України;

5) особа, відповідальна за внесення податку до бюджету за об'єктами оподаткування на залізничному транспорті;

6) особа, яка надає послуги зв'язку й здійснює консолідований облік доходів і витрат, пов'язаних із наданням таких послуг і отриманих (понесених) іншими особами, що перебувають у підпорядкуванні цієї особи.

Об'єктом оподаткування є операції платників податків з продажу товарів (робіт, послуг) на митній території України; ввезення (пересилання) товарів на митну територію України й отримання робіт (послуг), наданих нерезидентами для їхнього використання чи споживання на митній території України; вивезення (пересилання) товарів за межі митної території Украї-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 21. – Ст. 156.

ни та надання послуг (виконання робіт) для їхнього споживання за межами митної території України.

Базу оподаткування операцій з продажу товарів (робіт, послуг) визначають за їхньою договірною (контрактною) вартістю, визначеною за вільними або регульованими цінами (тарифами) з урахуванням акцизного збору, ввізного мита, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком ПДВ, який включають у ціну товарів (робіт, послуг) відповідно до законів України з питань оподаткування. До складу договірної (контрактної) вартості включають будь-які суми коштів, вартість матеріальних і нематеріальних активів, переданих платнику податку безпосередньо покупцем або через будь-яку третю особу, в зв'язку з компенсацією вартості товарів (робіт, послуг), проданих (виконаних, наданих) таким платником податку.

Закріплення в нормативному акті *ставки 20%* припускає й ставку 16,67%. Однак йдеться про одну ставку, яку використовують на різних стадіях нарахування податку. Перша з них є основною й поширюється на обороти, обчислені за цінами, які не містять ПДВ. Якщо ж використовують ціни й тарифи, що містять ПДВ, то застосовують іншу ставку — 16,67%, що є похідною від ставки 20%.

Об'єкти оподаткування, за винятком операцій, звільнених від оподаткування, і операцій, до яких застосовують нульову ставку, обкладають податком за ставкою 20%. Податок складає 20% бази оподаткування, його додають до ціни товарів (робіт, послуг).

Нульову ставку застосовують до експортованих товарів (робіт, послуг); до товарів і послуг, передбачених для офіційного використання іноземними дипломатичними й прирівняними до них представництвами тощо; до робіт, пов'язаних із ліквідацією Чорнобильської катастрофи.

Механізм звільнення від ПДВ передбачає:

А. Звільнення товарів (робіт, послуг) із правом відрахування сум податку, які сплачено постачальником. У цьому випадку весь податок із використаних на виготовлення сировини, матеріалів, комплектуючих, паливо тощо приймають або в зменшення сум податку, які обчислено щодо власної реалізації, або відшкодовують податкові інспекції на основі представлених розрахунків. Раніше внесені суми податку, включені до ціни

товару, який поставляють, зараховують на сплату майбутніх платежів чи відшкодовують із бюджету за рахунок загальних надходжень податковій інспекції при наданні підприємствами відповідних підтверджень.

Б. Звільнення від податку без надання права відрахування сплаченого постачальниками податку. Разом з тим суми податку стають фактором витрат виробництва (робіт, послуг). При такому способі від податку звільняють усі товари (роботи, послуги) за визначеним переліком. Усі перераховані в ньому товари і т. п. звільняють без права відрахування вхідного податку, тобто податку, сплаченого своїм постачальникам за товарно-матеріальні ресурси, що здобувають. Наприклад, до ціни виробів медичного призначення увійде ПДВ матеріалів, які використовують під час виготовлення цих виробів.

Сплату податку провадять не пізніше двадцятого числа місяця, наступного за звітним періодом.

Суми податку на додану вартість зараховують до Державного бюджету й використовують, насамперед, для бюджетного відшкодування ПДВ і формування бюджетних сум, які спрямовують як субвенції місцевим бюджетам.

Податковий кредит — сума, на яку платник податку має право зменшити податкове зобов'язання звітного періоду. Датою виникнення права платника податку на податковий кредит вважають:

1) дату здійснення першої з подій:

або дату списання коштів із банківського рахунку платника податку в оплату товарів (робіт, послуг), дату виписки відповідного рахунку (товарного чека) — в разі розрахунків із використанням кредитних, дебетових карток чи комерційних чеків;

або дату отримання податкової накладної, що засвідчує факт придбання платником податку товарів (робіт, послуг);

2) для операцій із ввезення (пересилання) товарів (робіт, послуг) — дату сплати податку відповідно до податкового обов'язку;

3) датою виникнення права орендаря (лізингоотримувача) на збільшення податкового кредиту для операцій фінансової оренди (лізингу) є дата фактичного отримання об'єкта фінансового лізингу таким орендарем;

4) датою виникнення права замовника на податковий кредит з контрактів, які визначено як довгострокові відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», є дата збільшення валових витрат довгострокового контракту.

АКЦИЗНИЙ ЗБІР

Одним із видів непрямих податків є акцизи. В сучасних податкових законодавствах вони зазвичай займають наступне місце після податку на додану вартість (чи податків, що його замінюють) і за значенням, і за обсягами надходжень до бюджету. Однак, податкові системи ХІХ століття включали акцизи як основний канал забезпечення непрямого оподаткування, й нерідко термін «акциз» застосовували як синонім до всієї системи непрямих податків.

Механізм акцизного збору закріплено Декретом Кабінету Міністрів «Про акцизний збір» від 26 грудня 1992 року¹. Динаміка змін нормативних актів щодо акцизного збору багато в чому повторює зміни актів стосовно ПДВ: прийняття перших Законів України в грудні 1991 року, потім Декретів у грудні 1992 року й нових Законів України в 1995—1996 роках. Щоправда, принципові зміни щодо акцизного збору в минулому переважно пов'язано з коригуванням рівня ставок (у цьому випадку не йдеться про регулювання платників, об'єктів і нарахування акцизного збору).

Першою статтею нормативного акта зазвичай закріплено поняття акцизного збору як непрямого податку на окремі товари (продукцію), визначені законом як підакцизні, що включають до ціни цих товарів (продукції). Перелік підакцизних товарів і розміри ставок затверджує Верховна Рада України.

Платників акцизного збору законодавство України поділяє на три категорії:

1. За підакцизними товарами й продукцією вітчизняного виробництва — суб'єкти підприємницької діяльності, підприємства та організації, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями, філії, відділення й інші відокремлені підрозділи, що їх виробляють. До цієї категорії платників належать і виробники підакцизних товарів із давальницької сировини, під якою розуміють сировину, матеріали, продукцію, передані їхнім власником без

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 10. — Ст. 82.

оплати іншим підприємствам для подальшої переробки (цей аспект дуже важливий, тому що досить багато підакцизних товарів пов'язано з давальницькою сировиною, наприклад, група лікєро-горілчанних виробів і продукти харчування).

2. За ввезеними на територію України товарами — суб'єкти підприємницької діяльності, які імпортують підакцизні товари (продукцію). Редакція ст. 2 вищевказаного Декрету розкриває поняття платника вдаліше, ніж попередній варіант ст. 2 Закону України від 18 грудня 1991 року, де платника визначено в загальній формі як суб'єкта підприємницької діяльності, який реалізує на території України підакцизні товари.

3. Громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, які ввозять (пересилають) предмети (товари) на митну територію України.

Якщо Закон України «Про акцизний збір» від 18 грудня 1991 року в якості об'єкта оподаткування виділяв оборот від реалізації на внутрішньому ринку як виготовлених в Україні, так і ввезених на її територію підакцизних товарів (ст. 3), то Декрет Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» від 26 грудня 1992 року детальніше регулює цей бік акцизного збору й виділяє три основних підходи до визначення *об'єкта оподаткування*:

1. Обороти від реалізації вироблених на території України підакцизних товарів, що ґрунтуються на вартості використаної підакцизної продукції, виходячи з фактичної собівартості й суми акцизів за встановленими ставками. Під час реалізації підакцизних товарів і продукції, виготовлених із давальницької сировини, їхню вартість визначають відповідно до ринкових цін, що склалися на такі ж або аналогічні товари й продукцію в цьому регіоні за звітний період. При використанні як давальницької сировини підакцизних товарів, за якими вже було сплачено акциз, суму акцизу, що підлягає сплаті за готовими товарами, зменшують на суму раніше сплаченого акцизу.

2. Обороти з реалізації товарів (продукції) для власного виробництва. Сюди належить як продукція, яку використовують підприємства для виробництва іншої продукції (тобто внутрішньозаводський оборот), так і продукція для передачі своїм працівникам.

3. Вартість товарів (продукції), які імпортують на митну територію України.

Неодмінним доповненням до нормативних актів, що регулюють механізм акцизного збору, є додаток, що містить перелік товарів (продукції), які розглянуто законодавцем як підакцизні, й закріплює рівень ставок цього збору. Подібний перелік безпосередньо пов'язано з декількома статтями вищевказаного Декрету. Насамперед, звичайно, зі ст. 4, що визначає *ставки акцизного збору*, де виділено тільки загальні підходи до нарахування акцизного збору, а конкретизовано за окремими товарами їх уже в зазначеному переліку. Досить тісно пов'язано це доповнення і з переліком пільг. Рівень ставок акцизного збору дуже різноманітний: від 10% до 300%. Причому, якщо згідно з Постановою Кабінету Міністрів «Про перелік товарів (продукції), на які встановлюється акцизний збір, та ставки цього збору» від 26 грудня 1992 року¹ ставки акцизного збору коливалися від 10 до 85%, то з появою в якості об'єкта оподаткування митної вартості імпортованих товарів у постанові Верховної Ради України «Про перелік товарів (продукції), на які встановлюється акцизний збір, і ставки цього збору» від 4 лютого 1994 року² ставки акцизного збору збільшилися до 250–300%. Використання ставок такого рівня (150–200–250–300%) порозумівається тим, що в цьому випадку розрахунок йде за імпортованими товарами у відсотках до митної вартості з урахуванням митної вартості й мита.

Кількість пільг за акцизним збором невелика. Декретом Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» закріплено такі види звільнення від акцизного збору:

1. Під час реалізації підакцизних товарів на експорт.
2. Під час реалізації легкових автомобілів:
 - а) спеціального призначення (міліція, швидка медична допомога) за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України;
 - б) спеціального призначення для інвалідів, оплату вартості яких провадять органи соціального забезпечення.

3. Акцизний збір не справляють під час вивезення з митної території України підакцизної продукції, набутої інвестором у власність на умовах угоди про розподіл продукції.

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1993. — № 1–2. — Ст. 27.

² Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 188.

Обчислювати акцизний збір можуть за ставками в процентах до обороту з продажу й у твердих сумах із одиниці реалізованого товару, а також одночасно за ставками у процентах до обороту з продажу в твердих сумах із одиниці реалізованого товару (продукції). В першому випадку акцизний збір розраховують:

— з товарів, що вироблені на митній території України, — виходячи з їх вартості, за встановленими виробником максимальними роздрібними цінами на товари, які він виробляє, без податку на додану вартість та акцизного збору;

— з товарів, що імпортують на митну територію України, — виходячи з їх вартості, за встановленими імпортером максимальними роздрібними цінами на товари, які він імпортує, без податку на додану вартість і акцизного збору (але не менше митної вартості таких товарів з урахуванням сум ввізного мита без податку на додану вартість та акцизного збору).

Суми акцизного збору з ввезених на територію України товарів зараховують до Державного бюджету, а з товарів, вироблених в Україні, — до місцевого бюджету за місцем їхнього виробництва й Державного бюджету в співвідношеннях, встановлених Верховною Радою України.

У 1996 році в Україні з'явилися акцизні марки. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про акцизний збір на алкогольні напої і тютюнові вироби» від 15 вересня 1995 року¹ марка акцизного збору — це спеціальний знак, яким маркують алкогольні напої і тютюнові вироби, його наявність на цих товарах стверджує сплату акцизного збору. Відповідно до Указу Президента України «Про введення марок акцизного збору на алкогольні напої і тютюнові вироби» від 18 вересня 1995 року² реалізацію на території України імпортних алкогольних напоїв і тютюнових виробів без наявності марок акцизного збору заборонено. У випадку їхньої відсутності товари підлягають конфіскації чи знищенню.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 10. — Ст. 297.

² Урядовий кур'єр. — 1995. — № 145—176. — С. 5.

§ 5. Прибуткові податки

ПОДАТОК НА ПРИБУТОК

Податок на прибуток є класичним варіантом прямого податку. З 1 січня 1995 року основним видом прямого податку, що справляють із юридичних осіб в Україні, став податок на прибуток, який було введено Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 року. Попереднім трьом рокам притаманні коливання законодавця від оподаткування доходів до оподаткування прибутку.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 22 травня 1997 року¹ трохи зміщено акценти під час визначення платника. Залишаючи в цілому підходи Закону України від 28 грудня 1994 року, наскрізним критерієм розмежування платників законодавець закладає критерій резидентства. Розподіл на резидентів і нерезидентів проходить через суб'єктів підприємницької діяльності, бюджетних, громадських та інших підприємств, установ і організацій. Це ж стосується постійних представництв. Виділяють і низку специфічних платників: управління залізниці, установи пенітенціарної системи тощо.

Платниками податку є:

— з числа резидентів — суб'єкти підприємницької діяльності, бюджетні, громадські та інші підприємства, установи й організації, які здійснюють діяльність, спрямовану на отримання прибутку як на території України, так і за її межами. Резиденти — юридичні особи й суб'єкти підприємницької діяльності України, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва і т. п.), які створено й здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням на її території. Дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї та імунітет, а також філії і представництва підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності;

— з числа нерезидентів — фізичні чи юридичні особи, створені у будь-якій організаційно-правовій формі, які отримують

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 27. — Ст. 181.

доходи з джерелом їхнього походження з України, за винятком установ і організацій, що мають дипломатичний статус або імунітет згідно з міжнародними договорами України або законом. Нерезиденти — юридичні особи й суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо) з місцезнаходженням за межами України, які створено й здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства іншої держави. Розташовані на території України дипломатичні представництва, консульські установи й інші офіційні представництва іноземних держав, міжнародні організації та їхні представництва, що мають дипломатичні привілеї та імунітет, а також представництва інших іноземних організацій і фірм, які не здійснюють підприємницької діяльності відповідно до законодавства України;

— філії, відділення та інші відокремлені підрозділи платників податку, що не мають статусу юридичної особи, розташовані на території іншої, ніж такий платник податку, територіальної громади.

Деяким спрощенням у Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» можна розглядати ст. 3, що закріплює *об'єкт оподаткування* — це прибуток, який визначають шляхом зменшення суми скоригованого валового доходу звітного періоду на суму валових витрат і суму амортизаційних відрахувань. Щоправда, спрощенням це здається тільки на перший погляд, оскільки ст. 4 визначає, що законодавець розуміє під валовим доходом загальну суму доходу платника податку від усіх видів діяльності, отриманого (нарахованого) протягом звітного періоду в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах на території України, її континентальному шельфі, виключній (морській) економічній зоні та за її межами. Ця ж стаття регулює склад валового доходу й винятки з нього.

Чинна редакція Закону використовує як основну категорію під час визначення об'єкта оподаткування поняття валового доходу. *Валовий дохід* — це загальна сума доходу платника податку від усіх видів діяльності, отриманого (нарахованого) протягом звітного періоду в грошовій, матеріальній чи нематеріальній формах як на території України, її континентальному шельфі, у виключній (морській) економічній зоні, так і за її межами.

Прибуток підприємств в Україні обкладають за *ставкою* 25%, яку можна виділити як базову. Українське законодавство підрозділяє нерезидентів на тих, що не здійснюють підприємницьку діяльність на території України, й тих, які цю діяльність здійснюють через постійні представництва. В ст. 13 вказаного Закону зазначено ставки податків на доходи нерезидентів. У нерезидентів (які не здійснюють діяльність в Україні через постійні представництва) з доходів, отриманих із джерел на території України, резидент (який виплачує ці доходи) утримує податок і перераховує до бюджету.

Доходи таких нерезидентів обкладають за наступними ставками:

від фрахту — 6%;

від страхування або перестрахування ризику, залежно від рейтингу фінансової надійності — 0% або 15%;

від надання рекламних послуг — 20%;

Від оподаткування звільнено доходи неприбуткових організацій, отримані у вигляді: коштів або майна, що надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; пасивних доходів; коштів або майна, що надходять таким неприбутковим організаціям як компенсація вартості отриманих державних послуг; дотацій або субсидій, отриманих із державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах благодійної, у тому числі гуманітарної чи технічної допомоги.

У разі, якщо доходи неприбуткових організацій, отримані протягом звітного (податкового) року, на кінець першого кварталу наступного за звітним року перевищують 25% від загальних валових доходів, отриманих протягом такого звітного (податкового) року, то така неприбуткова організація зобов'язана сплатити податок із нерозподіленої суми прибутку за ставкою 30% до суми такого перевищення.

Також звільнено від оподаткування прибуток підприємств, які засновано всеукраїнськими громадськими організаціями інвалідів, і майно яких є їхньою власністю, отримане від продажу товарів (робіт, послуг), крім прибутку, отриманого від грального бізнесу, де протягом попереднього звітного (податкового) періоду кількість інвалідів, які мають там основне місце роботи, складає не менше 50% загальної кількості працюючих і

фонд оплати праці таких інвалідів становить не менше 25% від суми витрат на оплату праці, що входять до складу валових витрат. Перелік всеукраїнських громадських організацій інвалідів, на підприємства яких поширено цю пільгу, затверджує Кабінет Міністрів України.

Звільнено від оподаткування прибуток підприємств, отриманий від продажу на митній території України спеціальних продуктів дитячого харчування власного виробництва, спрямований на збільшення обсягів виробництва й зменшення роздрібних цін на такі продукти.

Платники податку самостійно визначають суму податку, що підлягає сплаті, в податковій декларації, розраховану наростаючим підсумком з урахуванням від'ємного значення об'єкта оподаткування минулих податкових періодів у разі його наявності, яку вони подають до податкового органу за звітний період, протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) періоду. За звітні квартали, півріччя та три квартали платники податку подають спрощену декларацію, а за результатами звітного року — повну. Форми декларацій із цього податку встановлює центральний податковий орган за узгодженням із комітетом Верховної Ради України, що відповідає за проведення податкової політики.

Податок сплачують протягом 10 календарних днів, наступних за останнім граничним терміном подання податкової декларації.

Суми податку на прибуток зараховують до бюджетів територіальних громад за місцезнаходженням платника податку.

ПОДАТОК ІЗ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Найважливішим видом податків із фізичних осіб, який притаманний будь-якій податковій системі, є прибутковий податок. До 2004 року його справляння в Україні регулював Декрет Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 року. З 1 січня 2004 року сплату цього обов'язкового платежу здійснюють на підставі Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року¹, який суттєво змінив механізм його справляння.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 37. — Ст. 308.

Платниками податку (суб'єктами оподаткування) згідно з вищевказаним Законом є фізичні особи — громадяни України, особи без громадянства та громадяни іноземної держави — 1) резиденти, які отримують як доходи з джерелом їхнього походження з території України, так і іноземні доходи та 2) нерезиденти, які отримують доходи з джерелом їхнього походження з території України. Резидентом є фізична особа, яка має місце проживання в Україні. У разі якщо фізична особа має місце проживання також у іноземній державі, її вважають резидентом, якщо така особа має місце постійного проживання в Україні; якщо особа має місце постійного проживання також у іноземній державі, її вважають резидентом, якщо має тісніші особисті чи економічні зв'язки (центр життєвих інтересів) в Україні.

Не є платником податку нерезидент, який отримує доходи з джерелом їхнього походження з території України й має дипломатичні привілеї та імунітет, установлені на умовах взаємності міжнародним договором, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, щодо доходів, отримуваних ним безпосередньо від здійснення такої дипломатичної чи привілейованої до неї таким міжнародним договором іншої діяльності.

Об'єкт оподаткування тісно пов'язано з категорією платників податку, тому що обов'язки платника податків виникають за наявності в нього об'єкта оподаткування й за підставами, встановленими законодавчими актами. Об'єктом оподаткування податком на доходи фізичних осіб є доходи (загальний місячний оподатковуваний дохід, чистий річний оподатковуваний дохід, загальний річний оподатковуваний дохід) чи їхня частина (є суми, які не включають у оподатковуваний податком дохід), а також отримання доходу (частіше це зустрічається в суб'єктів підприємницької діяльності), пов'язане з несенням витрат. Об'єктом оподаткування, в цьому випадку, буде різниця валових доходів і понесених витрат, які було пов'язано з одержанням таких доходів. Об'єкт оподаткування охоплює всі види доходів, отриманих із різних джерел і в різних формах, незалежно від виду діяльності. В разі нарахування доходів у будь-яких негрошових формах об'єкт оподаткування визначають як вартість такого нарахування, визначену за зви-

чайними цінами, помножену на коефіцієнт, який розраховують за встановленою формулою.

У Законі встановлено декілька *ставок податку* з доходів фізичних осіб:

1) 15 (13)% від об'єкта оподаткування, яка є базовою ставкою;

2) 5% від об'єкта оподаткування, нарахованого податковим агентом як: процент на депозит (вклад) у банк чи небанківську фінансову установу відповідно до закону (крім страховиків); процентний або дисконтний дохід за ощадним (депозитним) сертифікатом, яка є пониженою;

3) 30% від об'єкта оподаткування, нарахованого як виграш чи приз (крім у державну лотерею в грошовому виразі), або будь-яких інших доходів, нарахованих на користь нерезидентів — фізичних осіб, яка є підвищеною.

Звернемо увагу, що в Декреті Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок із громадян» ставки прибуткового податку закріплювалися дещо інакше, а саме визначалася пропорція росту ставки податку від 10 до 50% залежно від розміру місячного сукупного оподатковуваного доходу в мінімальних місячних заробітних платах. Саме таким чином закріплювалася одна з найбільш традиційних податкових пільг — встановлення неоподатковуваного мінімуму. Тверду ставку — 20 % — застосовували щодо доходів, отриманих громадянами не за місцем основної роботи, в тому числі за сумісництвом, за виконання разових чи інших робіт, здійснюваних на підставі договорів підряду та інших договорів цивільно-правового характеру, а також доходів фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, що одержують доходи від здійснення підприємницької діяльності й поряд із цим мають основне місце роботи.

Платники цього податку мають відповідні *пільги*. По-перше, ст. 4 Закону встановлено *суми виплат, які не належать до оподатковуваного доходу*, наприклад: сума державної адресної допомоги, житлових та інших субсидій або дотацій, компенсацій, винагород і страхових виплат; сума доходів, отриманих платником податку від розміщення ним коштів у цінні папери, емітовані Міністерством фінансів України, виграші в державну лотерею; сума збору на державне пенсійне страхування та внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхуван-

ня платника податку, які вносять на рахунок його працедавці тощо. По-друге, платник податку має право на зменшення суми загального місячного оподаткованого доходу, отриманого з джерел на території України від одного працедавця у вигляді заробітної плати, на суму *податкової соціальної пільги*, розмір якої визначають виходячи з мінімальної заробітної плати. По-третє, платник податку має право на податковий кредит, який становить суму (вартість) витрат, понесених платником податку — резидентом у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг) у резидентів — фізичних або юридичних осіб протягом звітного року (крім витрат на сплату податку на додану вартість і акцизного збору), на суму яких дозволено зменшення суми його загального річного оподаткованого доходу. Також слід зазначити, що застосування пільг пов'язано з певними обмеженнями.

Обчислення податку протягом року провадять відповідно до суми загального оподаткованого доходу, що складається з суми загальних місячних оподатковуваних доходів, а також іноземних доходів, отриманих протягом такого звітного року. Суму місячного оподаткованого доходу фізичних осіб, що мають право на отримання соціальної пільги згідно зі ст. 6 вказаного Закону, зменшують на розмір цих пільг. У випадку, якщо платник має право на отримання декількох пільг, йому надають тільки одну, яка має найбільший розмір.

Нарахування, утримання й сплату податку провадять податковий агент, яким є юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ) або фізична особа чи нерезидент або його представництво, які незалежно від їхнього організаційно-правового статусу та способу оподаткування іншими податками зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати цей податок до бюджету від імені та за рахунок платника податку, вести податковий облік і подавати податкову звітність податковим органам. Податковим агентом, зокрема, є фізична особа — суб'єкт підприємницької діяльності, яка використовує найману працю інших фізичних осіб, щодо виплати заробітної плати (інших виплат і винагород) таким іншим фізичним особам.

Податок, утриманий із доходів резидентів, підлягає зарахуванню до бюджету згідно з нормами Бюджетного кодексу Ук-

раїни, а з доходів нерезидентів — підлягає зарахуванню до бюджету територіальної громади за місцем справляння такого податку.

§ 6. Податки на майно

ПОДАТОК НА ЗЕМЛЮ

Справляння податку на землю регулює Земельний кодекс України, Закон України «Про плату за землю» від 19 вересня 1996 року, низка постанов Кабінету Міністрів України¹ тощо.

Плату за землю в Україні справляють у вигляді *земельного податку* чи *орендної плати*, залежно від якості й місцезнаходження земельної ділянки, відповідно до грошової оцінки землі. Розмір земельного податку визначено з розрахунку на рік і встановлено у вигляді платежів за одиницю земельної площі. Проте розмір податку не залежить від результатів господарської діяльності власників чи користувачів ділянок.

Платниками податку виступають власники землі й землекористувачі, за винятком орендарів та інвесторів — учасників угоди про розподіл продукції.

Об'єктом плати є земельна ділянка, яка перебуває у власності, користуванні (в тому числі й на умовах оренди). Залежно від розмірів земельних ділянок і їхнього виробничого призначення, виділено групи земель сільськогосподарського призначення (розділ 2 Закону України «Про плату за землю») та землі несільськогосподарського призначення. Одиницею нарахування податку, щодо якого використовують законодавчо закріплені ставки, є один гектар орних земель, сіножаті, пасовищ, багаторічних насаджень.

Ставки земельного податку на земельні ділянки (за винятком сільськогосподарських угідь) диференціюють і затверджують відповідні сільські, селищні, міські ради, виходячи із середніх ставок податку, функціонального використання й місцезростащування земельної ділянки, але не більш ніж у два рази вище середніх ставок податку з урахуванням коефіцієнтів, встановлених вищевказаним Законом.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 45. — Ст. 238; Офіційний вісник України. — 1999. — № 18. — Ст. 807; № 19. — Ст. 838; № 43. — Ст. 1602.

Законодавством передбачено збільшені ставки податку на землю у випадках:

- 1) нецільового використання;
- 2) перевищення норм відведення.

Для звільнення майна від оподаткування використовують два принципи: об'єктний і видовий. У першому випадку звільняють від оподаткування окремі, конкретні об'єкти. В другому — деякі види майна, що належить будь-яким юридичним особам, а також усе майно, що перебуває у власності визначених категорій юридичних осіб. Пільги на цей вид податку можна згрупувати так:

- виключення майна з оподаткованого;
- зменшення вартості оподаткованого майна;
- зменшення податкової ставки.

Пільги щодо цього податку дозволяють виділити три групи звільнень:

1) визначені види земельних ділянок (заповідники, заказники, сортоділянки тощо);

2) закріплені законодавством установи (заклади культури, науки, освіти, фізичної культури й спорту, благодійні фонди тощо). В зв'язку з численними запитами щодо переліку подібних установ, які звільнено від земельного податку, Державна податкова адміністрація України опублікувала роз'яснення «Про перелік навчальних закладів, установ культури, науки, охорони здоров'я, соціального забезпечення» від 16 лютого 1994 року, де вказано, що під час розв'язання таких питань слід керуватися Загальним класифікатором галузей народного господарства Міністерства статистики України¹;

3) фізичні особи (інваліди I і II групи, учасники Великої Вітчизняної війни, громадяни, що постраждали від Чорнобильської катастрофи тощо).

Підставою для нарахування земельного податку є дані Державного земельного кадастру.

Юридичні особи самостійно обчислюють суму земельного податку щороку станом на 1 січня й до 1 лютого подають дані до відповідної державної податкової інспекції. Нарахування земельного податку громадянам проводять державні податкові

¹ Бизнес. — 1994. — № 10. — С. 38.

інспекції, які видають платникові до 15 липня поточного року платіжне повідомлення про сплату податку.

Орендну плату за земельні ділянки та земельний податок платники сплачують за базовий податковий (звітний) період, який дорівнює календарному місяцю, протягом 30 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного місяця.

Платежі за землю зараховують на спеціальні бюджетні рахунки бюджетів сільської, селищної, міської Ради, на території яких знаходяться земельні ділянки, при цьому 30% коштів від земельного податку надалі розподіляють на цілі, визначені ст. 22 Закону України «Про плату за землю». Розподіл коштів залежить від якості земель (середньої і кращої) з урахуванням їхнього місцезорозташування.

Кошти від плати за землю використовують:

1) на фінансування заходів щодо раціонального використання й охорони земель, підвищення родючості ґрунту;

2) на ведення Державного земельного кадастру, землевпорядження, моніторингу земель. Державний земельний кадастр містить систему потрібних зведень і документів про правовий режим земель; їхній розподіл серед власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, за категоріями земель; про якісну характеристику народногосподарської цінності земель;

3) для економічного стимулювання власників землі й землекористувачів, на поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунту та продуктивності земель лісового фонду.

ПОДАТОК ІЗ ВЛАСНИКІВ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ТА ІНШИХ САМОХІДНИХ МАШИН І МЕХАНІЗМІВ

Протягом багатьох десятиріч громадяни — власники транспортних засобів — сплачували місцевий збір. Із прийняттям у 1981 році Положення про місцеві податки збір було замінено місцевим податком, і до оподаткування було притягнуто як населення міст, так і сільське населення. З 1988 року податок розповсюдився й на транспортні засоби підприємств. В Україні податок із власників транспортних засобів справляють на основі Закону України «Про податок з власників транспортних засобів і інших самохідних машин і механізмів» від 11 грудня 1991 року (зі змінами й доповненнями). 18 лютого 1997 року

було прийнято Закон України «Про внесення змін у Закон України «Про податок з власників транспортних засобів і інших самохідних машин і механізмів»¹.

Платниками податку є юридичні й фізичні особи (як українські, так і іноземні або особи без громадянства), що мають власні транспортні засоби, зареєстровані в Україні, які і є *об'єктами оподаткування*. До платників податку належать також власники моторних човнів, мотосаней тощо, що перераховують кошти до місцевих бюджетів за місцем перебування власників транспортних засобів. До кола платників не належать філії та інші відокремлені підрозділи юридичних осіб. Тому розраховувати й вносити до бюджету податок із власників транспортних засобів мають саме юридичні особи.

Особливістю нової редакції Закону є висока міра деталізації об'єктів оподаткування: вперше в податковому законодавстві (не з огляду на акцизний збір і митні збори) об'єкти оподаткування закріплено чотиризначним кодом відповідно до Гармонізованої системи опису й кодування товарів, що значно спрощує роботу з цим податком, оскільки розділом другим рекомендацій про порядок обліку платників, нарахування податку з власників транспортних засобів і інших самохідних машин і механізмів подано докладну характеристику кожного виду транспортного засобу.

Ставки податку встановлено в гривні за 100 см³ об'єму циліндрів двигуна з розрахунку на 1 кВт (для транспортних засобів з електродвигунами) або з розрахунку на 100 см довжини (для катерів і яхт).

Порівняно традиційну систему *нільг* може бути розділено на дві групи. Перша включає платників, яких цілком звільнено від сплати податку. Сюди належать підприємства автомобільного транспорту загального користування, державні бюджетні установи й організації, інваліди, що мають мотоколяски чи автомобілі з ручним керуванням тощо. Інша включає платників, для яких ставку податку зменшено на 50% (пожежні машини, машини швидкої допомоги тощо). Закон надає право місцевим органам державної влади звільняти цілком чи частково від сплати податку окремих платників, за наявності вагомих причин. За-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 15. — Ст. 117.

коном України «Про податок з власників транспортних засобів і інших самохідних машин і механізмів» передбачено такі пільги щодо цього податку.

1. Цілком звільнено від сплати податку підприємства автомобільного транспорту загального користування — щодо транспортних засобів, зайнятих на перевезенні пасажирів, на які в установленому законом порядку визначено тарифи оплати проїзду. Така пільга була й раніше, але при її застосуванні потрібно мати на увазі, що передавання таких транспортних засобів в оренду (якщо навіть їх буде використано орендарем для перевезення пасажирів і за тими ж тарифами) розглядають як нецільове використання транспорту, тобто орендодавець втрачає право на пільгу, що підтверджує лист Державної податкової адміністрації України № 17-114-4 від 28 жовтня 1996 року.

2. Навчальні заклади, які цілком фінансують із бюджетів щодо навчальних транспортних засобів, за умови використання їх за призначенням.

3. Особи, зазначені в пп. 1 і 2 ст. 14 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»¹, статтях 4—11 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту»², статтях 6 і 8 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці й інших громадян похилого віку в Україні»³, можуть користуватися пільгою на один легковий автомобіль із обсягом циліндрів двигуна до 2500 см³, а інваліди I і II груп незалежно від обсягу циліндрів, чи на один мотоцикл із обсягом циліндрів до 650 см³, чи на один моторний човен чи катер (крім спортивного) з довжиною корпусу до 7,5 м.

4. Особи, зазначені в пп. 3 і 4 ст. 14 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» — на один легковий автомобіль із обсягом циліндрів двигуна до 2500 см³ чи один мотоцикл з обсягом циліндрів до 650 см³, чи на один моторний човен чи

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 13. — Ст. 178.

² Там само. — 1993. — № 45. — Ст. 425.

³ Там само. — 1993. — № 4. — Ст. 18.

катор (крім спортивного) з довжиною корпусу до 7,5 м, до їхнього відселення й протягом трьох років після переселення з зони гарантованого добровільного відселення та зони посиленого радіоекологічного контролю.

5. Зниження податку на 50% — із сільськогосподарських підприємств-товаровиробників тракторів колісних, автобусів і спеціальних автомобілів для перевезення людей із кількістю місць не менше десяти (спеціалізацію підприємства визначають за статутом чи загальним класифікатором галузей господарства Міністерства статистики України). Подібну ж пільгу передбачено для громадян, у власності яких перебувають легкові автомобілі (код 87.03), зроблені в країнах СНД і поставлені на облік в Україні до 1990 року включно.

Строки сплати податку практично прив'язано до вчасного здійснення технічного огляду транспортного засобу. Сплачують податок щорічно, але не пізніше першого півріччя перед реєстрацією, перереєстрацією чи щорічним технічним оглядом. Обчислення податку здійснюють відповідно до сумарної потужності транспортного засобу з урахуванням його різновиду й ставки.

Суми, що надходять за рахунок цього податку, розподіляють у співвідношенні: 85% — використовують на фінансування ресурсів, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування, а також сільських доріг; 15% — надходять до бюджетів місцевого самоврядування на ремонт і утримання вулиць у населених пунктах, що перебувають у комунальній власності, автомобільних доріг і доріг загального користування державного значення. Підприємства сплачують податок щокварталу рівними частинами відповідно до розрахунку суми податку за рік, а громадяни можуть його сплачувати щорічно чи один раз на два роки, але не пізніше першого півріччя року, в якому здійснено технічний огляд. Суму податку розраховують на основі чинних ставок. За викрадений транспортний засіб податок не сплачують за умови, що факт крадіжки підтверджено документами компетентного органу, що порушив кримінальну справу.

§ 7. Податок на промисел

Сплату податку на промисел здійснюють в Україні відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про податок на промисел» від 17 березня 1993 року¹.

Платниками податку на промисел є громадяни України, іноземні громадяни й особи без громадянства (далі громадяни) як ті, що мають, так і ті, що не мають постійного місця проживання в Україні, якщо їх не зареєстровано як суб'єктів підприємництва, і якщо вони здійснюють несистематичний, не більше чотирьох разів протягом календарного року, продаж виготовленої, переробленої чи купованої продукції, речей, товарів.

Об'єктом оподаткування є сумарна вартість товарів за ринковими цінами, яку громадянин зазначає в декларації, що подає до державної районної (міської) податкової інспекції за місцем проживання, а громадянин, що не має постійного місця проживання в Україні, — за місцем реалізації товару.

Податок на промисел сплачують у вигляді придбання одноразового патенту на торгівлю, вартість якого визначають на підставі вказаної платником сумарної вартості товарів і ставки податку. Сума податку за невикористаним патентом повернено не підлягає.

Залежно від особливостей платників податку на промисел, є два методи придбання одноразового патенту:

- а) за місцем проживання платника (в тому випадку, якщо громадянин має прописку);
- б) за місцем здійснення торгової діяльності (в тому випадку, якщо громадянин не має прописки).

Придбання патенту здійснюють на основі поданої декларації, у якій вказують: прізвище, ім'я, по батькові платника; адресу проживання; найменування й вартість товару; кількість днів; кількість товару; вартість одиниці товару; сумарну вартість товару. Декларацію, на підставі якої визначають об'єкт оподаткування, подають у податкову інспекцію за місцем проживання громадянина України або до податкового органу за місцем реалізації товару (якщо громадянин не має постійного місця проживання). В декларації, окрім загальних даних про громадя-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 19. — Ст. 208.

нина, вказують перелік товарів, які передбачають реалізувати, та їхню вартість.

Ставку податку на промисел встановлено в розмірі 10% від зазначеної у декларації вартості товару, що підлягає реалізації протягом трьох днів, але не менше розміру однієї мінімальної заробітної плати. У випадку збільшення терміну продажу товарів до семи днів ставку податку збільшують до 20%. Таким чином, ставка для визначення вартості одноразового патенту під час здійснення торгової діяльності з урахуванням податку на промисел складає:

- 1) 10 % — у випадку придбання одноразового патенту на 3 дні;
- 2) 20 % — у випадку придбання одноразового патенту на 7 днів.

За допомогою *пільг* створюють умови для активізації інвестиційних процесів, насамперед у пріоритетних сферах матеріального виробництва, що відповідає основним напрямам структурної перебудови за конкретними програмами й проектами збільшення випуску та здешевлення необхідних товарів.

Декрет передбачає своєрідну пільгу: не декларують і не обкладають податком реалізацію продукції, виробленої у особистому підсобному господарстві, як у сирому вигляді, так і у вигляді первинної переробки. Особливим є те, що цю пільгу не виділено ні окремою статтею, ні окремим пунктом, а включено до ст. 2 «Об'єкт оподаткування».

Ще однією з пільг, закріплених Декретом, є надання права фізичним особам, без реєстрації суб'єктами підприємницької діяльності й без придбання одноразового патенту, здійснювати продаж ними особистих автотранспортних засобів. Цю пільгу застосовують у випадку здійснення такого продажу не більше одного разу на рік.

§ 8. Консолідовані податки

ЄДИНИЙ ПОДАТОК

Особливості застосування спрощеної системи оподаткування, обліку й звітності закріплено Указом Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 28 червня 1999 р. (далі —

Указ)¹. На сплату єдиного податку може перейти платник, що здійснює будь-які види підприємницької діяльності, під якою розуміють безпосередню, самостійну, систематичну, на власний ризик діяльність по виробництву продукції, виконанню робіт, надання послуг із метою отримання прибутку, яку здійснюють фізичні та юридичні особи, зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності в порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до ст. 1 Указу спрощену систему оподаткування, обліку й звітності вводять для суб'єктів малого підприємництва: фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, та юридичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності будь-якої організаційної форми й форми власності.

Перейти на спрощену систему оподаткування можуть підприємства, на яких працює до 50 чоловік і розмір виручки від реалізації яких складає до 1 млн. грн. на рік. Зарахувати себе до платників єдиного податку можуть також фізичні особи — підприємці, які мають не більше 10 найманих робітників і оборот до 500 тис. грн. на рік.

В Указі розкрито поняття «виручка від реалізації». Такою вважають суму, фактично отриману суб'єктом підприємницької діяльності на розрахунковий рахунок або/та в касу за здійснення операцій із продажу продукції (товарів, робіт, послуг), і прибуток від реалізації основних фондів.

Конкретні ставки єдиного податку встановлено Указом тільки для юридичних осіб, а саме:

6% — у разі сплати податку на додану вартість відповідно до Закону України «Про податок на додану вартість»;

10% — у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку.

Для фізичних осіб — платників єдиного податку ставки встановлюють місцеві ради за місцем їхньої державної реєстрації, залежно від виду діяльності в межах від 20 до 200 грн. на місяць.

Суб'єкта малого підприємництва, який сплачує єдиний податок, звільняють від сплати податків і зборів, вичерпний перелік яких закріплено Указом.

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 26. — Ст. 1230.

ЄДИНИЙ (ФІКСОВАНИЙ) ПОДАТОК З СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

На початку 1998 року в Україні з'явився специфічний податок — єдиний (фіксований) податок з сільськогосподарських товаровиробників, який закріплено Законом України від 17 грудня 1998 року «Про фіксований сільськогосподарський податок»¹. Цей Закон визначає механізм справляння єдиного (фіксованого) податку, який сплачують сільськогосподарські товаровиробники в грошовій формі².

Загальнодержавний єдиний (фіксований) податок є сукупністю податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів, а саме:

- податку на прибуток підприємств;
- плати (податку) за землю;
- податку з власників транспортних засобів і інших самохідних машин і механізмів;
- комунального податку;
- збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету;
- збору на обов'язкове соціальне страхування;
- збору на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування України;
- збору на обов'язкове державне пенсійне страхування;
- плати за придбання торгового патенту на здійснення торгівельної діяльності;
- збору за спеціальне використання природних ресурсів (щодо використання води для потреб сільського господарства).

Платниками єдиного податку є сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм, які здійснюють діяльність із виробництва, переробки та збуту сільськогосподарської продукції (колективні й державні сільськогосподарські підприємства, акціонерні товариства, агрофірми, селянські (фермерські) господарства та інші виробники сільсько-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 5—6. — Ст. 39.

² Донедавна сільськогосподарські виробники мали право вибору форми сплати цього податку: грошовими коштами або у вигляді поставок сільськогосподарської продукції, але з травня 2003 року сплату фіксованого податку в натуральній формі скасовано.

господарської продукції (далі — підприємства), в яких сума, отримана від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки за попередній звітний рік, перевищує 75% загальної суми валового доходу підприємства.

Об'єктом оподаткування є площа сільськогосподарських угідь, переданих сільськогосподарському товаровиробнику у власність або наданих йому в користування, в тому числі на умовах оренди, а також земель водного фонду, які використовують рибницькі, рибальські та риболовецькі господарства для розведення, вирощування й вилову риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках і водосховищах).

Ставку єдиного податку встановлюють за галузями в грошовій формі з кожного гектара угідь із диференціацією його відповідно до бонитетної оцінки ґрунтів у середньому по району з урахуванням коефіцієнта родючості гектара оранки кожного господарства.

Сплату єдиного податку провадять щомісяця протягом 30 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного періоду в розмірі третини суми податку, визначеної на кожний квартал від річної суми податку.

§ 9. Мито

МИТО

Мито — вид митного платежу, що справляють із товарів, які переміщують через митний кордон держави (ввезених, вивезених або слідуючих транзитом). Поряд із чисто фіскальною мито виконує як стимулюючу, так і захисну функції. Захисна функція мита припускає формування бар'єрів, що перешкоджають проникненню на територію держави товарів, більш конкурентноздатних стосовно національних, або в яких держава не зацікавлена.

Платниками мита є особи, які ввозять (вивозять) чи переміщують товари через митний кордон держави. Специфікою платника є те, що ним може бути як власник товару, так і уповноважена особа (декларант). На відміну від податкового регулювання, тут можлива передача обов'язку щодо сплати митних

платежів іншій особі, яка не має відношення до товару. За характеристикою платника мито поділяють на:

а) те, що сплачують юридичні особи;

б) те, що сплачують фізичні особи. В цьому випадку досить значно різняться ставки мита залежно від мети використання ввезеного товару: для особистого користування (ставки відносно невеликі) чи виробничого (рівень ставок вищий).

Об'єкт мита становить митну вартість переміщуваних товарів, щодо яких повинні нараховувати мито. Митну вартість перераховують у національну валюту за курсом Національного банку України, що діє на день подачі митної декларації.

Ставки мита єдині на всій території. Це, однак, не виключає їхнього різноманіття¹:

а) адвалорна — ставка, яку нараховують у відсотках до митної вартості товарів, які обкладено митом;

б) специфічна — ставка, яку нараховують у встановленому розмірі на одиницю виміру ввезеного товару (кілограм, метр тощо). Вона припускає специфічну характеристику товару, тоді як адвалорна припускає знеособлений предмет обкладання;

в) комбінована (змішана) — ставка, що поєднує обидва ці види митного обкладання. Змішані мита використовують як доповнення до специфічних або за їх недостатньої ефективності. Застосовують, наприклад, у Австралії. У США при обкладанні імпорту годинників митну ставку встановлюють як залежно від ціни, так і від кількості каменів у годиннику;

г) сезонні — ставки, за допомогою яких можливо оперативне реагування на ввезення й вивезення з території держави сезонних товарів. Здебільшого термін їхнього введення не може перевищувати шести місяців;

д) особливі — являють собою ставки, що реалізують захисні функції мита.

Механізм застосування *пільг* щодо сплати мита досить різноманітний і включає:

1) звільнення від сплати мита визначених категорій платників;

2) зменшення ставок мита;

¹ Див.: *Козырин А. Н.* Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. — М., 1993. — С. 48.

- 3) повернення раніше сплачених сум мита;
- 4) звільнення від мита певних предметів.

Порядок сплати й ставки мита визначає Єдиний митний тариф України. Митний тариф становить собою систему ставок мита, які застосовують до товарів, що переміщують через митний кордон.

ДЕРЖАВНЕ МИТО

Державне мито становить плату, яку справляють за здійснення юридично значущих дій у інтересах юридичних і фізичних осіб уповноваженими на це компетентними органами й видачу їм відповідних документів, що мають правове значення. Особливості застосування механізму державного мита регулює Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 року¹.

Платниками державного мита виступають юридичні й фізичні особи, які звертаються до відповідних органів і в інтересах яких останні здійснюють юридично значущі дії і видають документи, що підтверджують це. *Об'єктом оподаткування* виступають певні дії, з яких справляють державне мито (з позовних заяв, касаційних скарг, вчинення нотаріальних дій, реєстрації актів громадянського стану, оформлення документів на право виїзду за кордон і запрошення в Україну осіб із інших країн, видачі паспортів, прописки тощо).

Державне мито справляють:

- 1) із позовних заяв, заяв із переддоговірних спорів, заяв (скарг) у справах окремого провадження й скарг на рішення, прийняті щодо релігійних організацій, із апеляційних скарг на рішення судів і скарг на рішення, що набрали законної сили, а також за видачу судами копій документів;

- 2) із позовних заяв і заяв кредиторів у справах про банкрутство, які подають до господарських судів, і апеляційних і касаційних скарг на рішення та постанови, а також заяв про їхній перегляд за нововиявленими обставинами;

- 3) за вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами й виконавчими комітетами, а також за видачу дублікатів нотаріально засвідчених документів;

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 113.

4) за реєстрацію актів громадянського стану, а також видачу громадянам повторних свідоцтв про реєстрацію актів громадянського стану й свідоцтв у зв'язку зі зміною, доповненням, виправленням і поновленням записів актів громадянського стану;

5) за видачу документів на право виїзду за кордон і про запрошення в Україну осіб із інших країн, за продовження строку їхньої дії і за внесення змін до цих документів; за продовження строку дії візи для в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію (перебування в Україні іноземців і осіб без громадянства); за видачу або продовження строку дії посвідчення на проживання в Україні іноземцям і особам без громадянства; за оформлення віз для в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію, а також із заяв про прийняття до громадянства України або про вихід із громадянства України;

6) за видачу нового зразка паспорта громадянина України (крім обміну нині чинного паспорта на паспорт нового зразка); за оформлення нового зразка паспорта громадянина України для поїздки за кордон; за видачу громадянам України закордонного паспорта на право виїзду за кордон або продовження строку його дії;

7) за прописку громадян або реєстрацію місця проживання;

8) за видачу дозволів на право полювання й рибальства;

9) за операції з випуску (емісії) цінних паперів, окрім облігацій державних і місцевих позик, та з видачі приватизаційних паперів;

10) за операції з об'єктами нерухомого майна, які здійснюються на товарних біржах, окрім операцій із примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

11) за проведення прилюдних торгів (аукціону, тендера) об'єктами нерухомого майна, крім операцій із примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

12) за видачу охоронних документів (патентів і свідоцтв) на об'єкти інтелектуальної власності, а також за дії, пов'язані з підтриманням чинності патентів на сорти рослин;

13) за подання до Кабінету Міністрів України проекту створення промислово-фінансової групи.

Перелік *ставок* державного мита становить досить великий список, оскільки встановлюють стосовно конкретних видів об'єктів обкладання (вчинених дій).

Досить широко представлено систему *пільг*, які використовують і щодо юридичних, і щодо фізичних осіб (позивачів під час подачі позову про стягнення аліментів; посвідчення заповітів і договорів дарування майна на користь держави; інваліди I і II групи, Пенсійний фонд України тощо).

Державне мито сплачують за місцем розгляду й оформлення документів і зараховують до бюджету місцевого самоврядування, крім мита, що справляють із позовних заяв, які подають до господарського суду, із апеляційних і касаційних скарг на рішення та постанови господарських судів, заяв про їх перегляд за нововиявленими обставинами, а також за дії, пов'язані з отриманням патентів на сорти рослин, підтриманням їхньої чинності, і за подання до Кабінету Міністрів України проекту створення промислово-фінансової групи, яке зараховують до Державного бюджету України.

§ 10. Загальнодержавні збори

ЗБІР ЗА ГЕОЛОГОРОЗВІДУВАЛЬНІ РОБОТИ, ВИКОНАНІ ЗА РАХУНОК ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Відрахування за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету, справляють із користувачів надрами, що здійснюють видобуток корисних копалин на раніше розвіданих родовищах. Відповідно до Кодексу України про надра¹ їх надають виключно в користування організаціям, підприємствам і громадянам тільки в тому випадку, якщо в них є спеціальний дозвіл (ліцензія) на використання ділянки надр.

Платниками відрахувань за геологорозвідувальні роботи є користувачі надрами всіх форм власності, в тому числі підприємства з іноземними інвестиціями, що добувають корисні копалини на раніше розвіданих родовищах, а також на розташованих на території України, її континентальному шельфі, у ви-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 36. — Ст. 30.

ключній (морській) економічній зоні, родовищах, які було заздалегідь оцінено і за згодою зацікавлених надрокористувачів передано їм для промислового освоєння.

Розмір відрахувань залежить від виду мінеральної сировини (природний газ, тверде паливо, торф, чорні метали, кольорові метали, рідкі метали тощо). Одиницю виміру для мінеральної сировини визначають у відсотках від вартості добутої мінеральної сировини за цінами її реалізації без урахування плати за користування надрами під час видобутку корисних копалин, рентної плати й податку на додану вартість. Є два види розрахунку:

— розрахунок відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету (за добутими корисними копалинами, частину яких реалізують у не переробленому, а частину в переробленому вигляді);

— розрахунок відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету (під час видобутку водних ресурсів).

Від сплати відрахувань за геологорозвідувальні роботи звільнено власників землі, землекористувачів, що здійснюють у встановленому порядку видобуток корисних копалин місцевого значення для власних потреб (тобто без реалізації добутої мінеральної сировини або продукції її переробки) чи надра, що використовують для господарських і побутових потреб, на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках.

Збір за виконані геологорозвідувальні роботи не справляють при видобутку:

1) раніше погашених запасів корисних копалин, які віднесено в процесі розробки родовищ до категорії втрачених у надрах;

2) вуглеводневої сировини з нерентабельних свердловин з метою недопущення вибухонебезпечних газопровивів у населених пунктах нафтогазопромислових районів;

3) підземних вод, що не використовують у господарстві, видобуток яких є технологічно змушеним, у зв'язку з видобутком інших корисних копалин у обсягах, погоджених із відповідними органами Державного гірського нагляду, Державного геологічного контролю й охорони навколишнього природного середовища;

4) копалин, що здійснюють для усунення забруднення надр;
5) копалин для усунення їхньої шкідливої дії (засолення, заболочування, забруднення тощо).

Вартість добутої мінеральної сировини визначають виходячи з обсягів видобутку й ціни одиниці реалізованої мінеральної сировини за відповідний період.

ЗБІР ЗА СПЕЦІАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Специфіка збору за спеціальне використання природних ресурсів полягає в тому, що його назва відбиває смислове навантаження платежу, але не дає його визначення. До збору за використання природних ресурсів належать:

- 1) плата за спеціальне використання лісових ресурсів;
- 2) плата за спеціальне використання водних ресурсів;
- 3) плата за спеціальне використання надр.

Справляння *плати за спеціальне використання природних ресурсів* здійснюють відповідно до статей 89–91 Лісового кодексу України¹. Використання лісових ресурсів підрозділяють на спеціальне й загальне. Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюють тільки на території земельних ділянок, наданих у користування. Такими користувачами можуть бути один або кілька тимчасових лісокористувачів у тому випадку, якщо використовують кілька лісових ресурсів. Дозволено здійснювати такі види спеціального використання лісових ресурсів: заготівлю деревини під час порубки головним користувачем; заготівлю живиці; заготівлю другорядних лісових матеріалів (луб, кора й інше); побічне лісове використання.

Розмір плати за спеціальне використання лісових ресурсів встановлюють відповідно до лімітів їхнього використання, так на лісову продукцію та послуги з урахуванням якості й доступності. Такси й порядок справляння таких платежів встановлює Кабінет Міністрів України. У випадку застосування конкурсних умов реалізації лісових ресурсів плату встановлюють не нижче чинних такс. Розмір орендної плати встановлюють за згодою сторін у договорі оренди, але не нижче встановлених такс на лісові ресурси.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 17. — Ст. 99.

Платежі за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення зараховують у розмірі 80% до Держбюджету, 20% — до бюджету областей. Плату за спеціальне використання лісових ресурсів місцевого значення зараховують до бюджетів місцевого самоврядування. Ці платежі спрямовують на виконання робіт із відновлення лісів, проведення лісогосподарських заходів і утримання лісів у належному санітарному стані.

Відповідно до Водного кодексу України¹ *плату за спеціальне водовикористання* справляють із метою забезпечення раціонального використання й охорони вод, відновлення водних ресурсів. Сюди ж включають плату за забір води з водних об'єктів і за скидання в них забруднюючих речовин. До спеціального використання водних ресурсів належить використання водних ресурсів для задоволення водою виробничих і сільськогосподарських потреб і потреб населення. Його здійснюють за допомогою спеціальних пристроїв або установок чи без їхнього застосування, що впливає на якісні та кількісні показники стану водних ресурсів. Плату встановлено за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення.

Платниками платежів за спеціальне використання водних ресурсів є суб'єкти підприємницької діяльності — водокористувачі, незалежно від форм власності, які є юридичними особами, що включають підприємства гідроенергетики й водного транспорту, підприємства з іноземними інвестиціями, їхні філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи, що не є юридичними особами, але мають окремий баланс, поточний і розрахунковий рахунки в банку. Плату за спеціальне використання водних ресурсів вносять також господарські виробничі підрозділи, що не мають юридичного статусу, й підвідомчі негоспрозрахункові організації. У деяких випадках фізичні особи зобов'язані платити за спеціальне використання води.

Об'єктом обчислення плати за спеціальне використання водних ресурсів є обсяг води, яку водоспоживачі використовують для власних потреб, незалежно від того, надходить ця вода безпосередньо з водогосподарчих систем (поверхневих чи підземних джерел) чи від інших водокористувачів, або від підприємств комунального господарства. Підприємства, що використовують

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

на потреби охолодження устаткування оборотну систему водопостачання, плату до бюджетів вносять тільки за воду, яку відбирають із водогосподарчих систем і використовують для поповнення оборотної системи.

Розмір плати за забір води з водних об'єктів визначають на основі нормативів оплати фактичного забору води й установлених лімітів на забір води. Розмір плати за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти визначають на основі нормативів оплати фактичного скидання забруднюючих речовин і встановлених лімітів скидання. Нормативи платежів і порядок їхнього справляння регулює Інструкція про порядок обчислення й сплати платежів за спеціальне використання водних ресурсів і Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року¹.

Плату за спеціальне використання прісних водних ресурсів не справляють:

а) за воду, яку відпускають платники збору за спеціальне використання прісних водних ресурсів іншим водокористувачам;

б) за використання підземних вод, що є сировиною в технологічному процесі, для витягу компонентів, які знаходяться в них;

в) за використання підземних вод, що витягають із надр разом з видобутком корисних копалин, а також забір яких допомагає усувати небезпечні дії вод у господарській діяльності (забруднення, підтоплення, засоленість, заболоченість, зрушення тощо).

Плату за спеціальне використання надр під час видобутку корисних копалин введено на підставі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексу України про надра й Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин» від 19 січня 1998 року².

Платниками збору за спеціальне використання надр під час видобутку корисних копалин є суб'єкти підприємницької

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546; Офіційний вісник України. — 1999. — № 42. — Ст. 285.

² Офіційний вісник України. — 1997. — № 38. — Ст. 8; Право і практика. — 2002. — № 22–23. — С. 91.

діяльності (незалежно від форм власності), в тому числі підприємства з іноземними інвестиціями, які здійснюють видобуток корисних копалин.

Об'єктом справляння плати за спеціальне використання надр під час видобутку корисних копалин є обсяг фактично погашених у надрах балансових і забалансових запасів корисних копалин, який визначають як суму обсягів добутих корисних копалин і фактичних втрат у надрах під час їхнього видобутку. Але є втрати, що не підлягають урахуванню під час визначення розміру платежів за використання надр при видобутку корисних копалин.

Розмір плати за використання надр для видобутку корисних копалин надрокористувачі визначають самостійно: для вугілля кам'яного, вугілля бурого, металевих корисних копалин, нерудної сировини для металургії, гірничо-хімічної, гірничорудної галузей і будівельної сировини — відповідно до обсягів погашених у надрах балансових і забалансових запасів корисних копалин і нормативів плати та одиниці погашення в надрах запасів корисних копалин; для нафти, конденсату, газу природного, підземних вод, мінеральних брудів і мулу — відповідно до обсягів добутих корисних копалин і нормативів плати за одиницю добутих корисних копалин; для урану, сировини ювелірної, ювелірно-виробничої, виробничої і для лицювальних матеріалів — відповідно до вартості мінеральної чи сировини продукції його первинної обробки та нормативів плати. У випадку встановлення лімітів плати за використання надр для видобутку корисних копалин обчислюють з їхнім урахуванням.

Від сплати збору звільнено землевласників, землекористувачів, що добувають корисні копалини без подальшої їхньої реалізації (тобто для власних потреб). Пільги передбачено при використанні надр для господарських і побутових потреб, якщо земельні ділянки перебувають у власності або в користуванні суб'єктів, які добувають корисні копалини. Знижку за використання надр застосовують до платежів за користування надрами й можуть надавати користувачу надр, що здійснює видобуток:

— дефіцитних корисних копалин при низькій економічній ефективності розробки покладів, об'єктивно обумовленої і не

пов'язаної з порушенням умов раціонального використання розвіданих запасів;

– корисних копалин із запасів, що залишилися, зниженої якості, крім випадків погіршення якості запасів корисних копалин у результаті вибіркового відпрацьовування родовищ.

Платежі за користування надрами спрямовують до Державного бюджету, бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя в такому співвідношенні:

1) за видобуток корисних копалин загальнодержавного значення: до Державного бюджету – 40%, бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя – 60%;

2) за видобуток корисних копалин місцевого значення та за користування надрами з метою, не пов'язаною з видобутком корисних копалин: до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя – 100%;

3) за пошук і розвідку родовищ корисних копалин: до Державного бюджету – 80%, до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя – 20%;

4) за користування надрами континентального шельфу й у межах виключної (морської) економічної зони: до Державного бюджету – 100%.

ЗБІР ЗА ЗАБРУДНЕННЯ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Відносини в сфері охорони навколишнього середовища регулює Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», а за окремими видами використання природних ресурсів – земельне, водне, лісове законодавство, законодавство про надра, про охорону атмосферного повітря тощо.

Значений збір є загальнодержавним збором, що визначено ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування». Підприємства, установи, організації, що забруднюють навколишнє середовище, підлягають державному обліку й зобов'язані безкоштовно надавати інформацію установам, які здійснюють охорону навколишнього природного середовища, про обсяги викидів, скидів забруднюючих речовин, використання природних ресурсів, виконання завдань щодо охорони навко-

лишнього природного середовища та іншу інформацію в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Збір за забруднення навколишнього природного середовища розраховують на підставі лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин і розміщення відходів промислового, сільськогосподарського, будівельного й іншого виробництва. Порядок встановлення нормативів збору затверджує Кабінет Міністрів України. В 1999 році було розроблено Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища від 1 березня 1999 року. Документом встановлено диференційований підхід щодо встановлення лімітів для різних видів забруднення навколишнього середовища. За понадлімітні обсяги викидів і скидів, розміщення відходів збір обчислюють у п'ятикратному розмірі. Якщо в платників збору відсутній затверджений ліміт викидів, скидів, розміщення відходів, то збір стягують як за понадлімітні викиди й скиди, розміщення відходів відповідно до їхніх обсягів. Попередній розрахунок збору, що підлягає сплаті, подають до податкової інспекції до 1 червня поточного року на наступний рік.

Сплату збору провадять протягом 10 календарних днів, наступних за останнім днем граничного терміну подання розрахунку збору, за місцем податкової реєстрації. Остаточний річний розрахунок збору платники подають до податкової інспекції за місцем податкової реєстрації платника протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного року.

ЗБІР НА ОBOB'ЯЗКОВЕ ДЕРЖАВНЕ ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ

Цей збір сплачують відповідно до Закону України від 26 червня 1997 року «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування»¹.

Платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування є:

1) суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності, їхні об'єднання, бюджетні, громадські та інші установи й організації, об'єднання громадян і інші юридичні особи,

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 37. — Ст. 237.

а також фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують працю найманих робітників;

2) філії, відділення та інші відокремлені підрозділи платників податку, що не мають статусу юридичної особи, розташовані на території іншої, ніж платник зборів, територіальної громади;

3) фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які не використовують працю найманих працівників, а також адвокати, їхні помічники, приватні нотаріуси, інші особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності й займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням доходу;

4) фізичні особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), та фізичні особи, які виконують роботи (послуги) згідно з цивільно-правовими договорами, в тому числі члени творчих спілок, творчі працівники, які не є членами творчих спілок тощо.

Під час визначення об'єкта збору до Пенсійного фонду наявний певний взаємозв'язок податку з доходу фізичних осіб і пенсійного збору, тобто, якщо не існує об'єкта оподаткування відповідно до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року, — немає й пенсійного збору.

Об'єктом оподаткування є:

1) для суб'єктів підприємницької діяльності — фактичні витрати на оплату праці робітників, які включають витрати на виплату основної і додаткової заробітної плати та інших заохочувальних і компенсаційних виплат при обчисленні середньомісячної заробітної плати для призначення пенсій, затверджуваних Кабінетом Міністрів України, а також винагороди, що виплачують громадянам за виконання робіт (послуг) за угодами цивільно-правового характеру;

2) для платників збору — фізичних осіб і фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності — сума оподаткованого доходу (прибутку), яку обчислюють у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства України;

3) для фізичних осіб, що працюють на умовах трудового договору, — сукупний оподатковуваний дохід, обчислений відповідно до законодавства України.

Ставки збору, що надходять до Пенсійного фонду, встановлено в таких розмірах:

1) із фізичних осіб, що працюють на умовах трудового договору (контракту), й з фізичних осіб, що виконують роботи (послуги) згідно з цивільно-правовими договорами, збір до Пенсійного фонду встановлено в розмірі 1% від сукупного оподаткованого доходу, якщо такий дохід не перевищує 150 грн., і 2% — якщо такий дохід перевищує 150 грн.;

2) з юридичних і фізичних осіб, що здійснюють операції з купівлі-продажу валюти за гривні, збір у Пенсійний фонд справляють із суми операцій з купівлі-продажу валюти в розмірі 1%;

3) із суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють торгівлю ювелірними виробами із золота (крім обручок, гладко-шліфованих і з алмазною обробкою), платини й дорогоцінних каменів, збір до Пенсійного фонду справляють у розмірі 5% від вартості реалізованих ювелірних виробів;

4) з юридичних і фізичних осіб, що відчужують легкові автомобілі (крім тих, якими забезпечують інвалідів і тих, що переходять у власність за спадщиною), збір до Пенсійного фонду справляють у розмірі 3% від вартості легкового автомобіля.

Для суб'єктів підприємницької діяльності, що використовують найману працю, ставка збору складає 32% від суми оподаткованого доходу. Згідно з роз'ясненнями Пенсійного фонду України № 04/3278 від 11 грудня 1997 року, під час розрахунку суми оподаткованого доходу цих суб'єктів у складі витрат враховують суму заробітної плати й прирівняних до неї виплат найманих працівників.

Згідно з п. 2 Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування за окремими видами господарських операцій, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1998 року¹, з урахуванням змін і доповнень (далі — Порядок), платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування при здійсненні операцій із придбання іноземної валюти є юридичні та фізичні особи, що купують валюту. Ставку цього збору встановлено в розмірі 1% від суми, витраченої на купівлю валюти.

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 44. — Ст. 1632.

**ЗБІР НА РОЗВИТОК ВИНОГРАДАРСТВА,
САДІВНИЦТВА Й ХМЕЛЯРСТВА**

Зазначений обов'язковий платіж введено Законом України «Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства» від 9 квітня 1999 року¹. За один день до вступу Закону в дію Кабінет Міністрів прийняв постанову «Про затвердження Порядку справляння збору і використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства» від 29 червня 1999 року № 1170 і сам Порядок; наказом ДПАУ «Порядок заповнення і подання звіту про суму нарахованого збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства» від 28 березня 2002 року було затверджено форми звіту².

Платниками збору є суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності й підпорядкування, які реалізують у оптово-роздрібній торговельній мережі алкогольні напої та пиво. Збір сплачують підприємства торгівлі.

1. Суб'єкти роздрібно́ї торгівлі платять збір від реалізації алкогольної продукції чи пива, що надійшли безпосередньо від виробника.

2. У випадку надходження алкогольної продукції і пива в роздрібну мережу з оптової торговельної мережі збір платить оптовик. Потрібно, щоб у товарно-транспортних і платіжних документах суму збору було зазначено окремим рядком.

Об'єктом оподаткування є виручка від реалізації алкогольних напоїв і пива.

Ставка збору складає 1% від об'єкта оподаткування. Обчислення суми платежу платник здійснює самостійно й відображає у відповідному звіті, який подає в податкові органи щомісяця протягом 20 днів, наступних за останнім календарним днем звітного періоду.

Збір сплачують щомісяця протягом 10 днів, наступних за граничним терміном подання звіту. Збір нараховують на всю суму виручки, включаючи ПДВ.

Цей збір зараховують на спеціальні рахунки Державного казначейства України. 30% цих коштів використовують на роз-

¹ Бізнес. — 2002. — № 38/1–2. — С. 173.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 26. — Ст. 1243; 2002. — № 16. — Ст. 891.

виток виноградарства, садівництва й хмелярства. Розпорядниками цих коштів є місцеві органи виконавчої влади. Центральний орган виконавчої влади, що здійснює державну політику в сфері виноградарства, садівництва й хмелярства, розпоряджається 70% коштів від збору. Суми збору, що надходять на спеціальний рахунок Державного казначейства України, розподіляють у співвідношенні: 70% — на розвиток виноградарства, 30% — на розвиток садівництва й хмелярства.

ЄДИНИЙ ЗБІР, ЩО СПРАВЛЯЮТЬ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

Зазначений платіж є загальнодержавним збором, що визначено ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування». Його сплату провадять на підставі Закону України «Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України» від 4 листопада 1999 року¹. Порядок справляння єдиного збору визначає Кабінет Міністрів України.

Єдиний збір встановлено щодо транспортних засобів вітчизняних та іноземних власників, які перетинають державний кордон України, справляють за здійснення в пунктах пропуску через державний кордон України відповідно до законодавства України митного при транзиті вантажів і транспортних засобів, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного й екологічного контролю вантажів і транспортних засобів; за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України та за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням установлених розмірів загальної маси, осьових навантажень і (або) габаритних параметрів.

Отже, єдиний збір складається з:

- 1) плати за здійснення передбачених вищевказаним Законом видів контролю вантажу й транспортного засобу;
- 2) плати за проїзд транспортного засобу автомобільними дорогами;
- 3) додаткової плати за проїзд автомобільного транспортного засобу з перевищенням встановлених загальної маси, осьових навантажень і (або) габаритних параметрів.

Платниками єдиного збору можуть бути такі суб'єкти:

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 51. — Ст. 454.

- 1) власник транспортного засобу й вантажу;
- 2) перевізник вантажу;
- 3) інша особа, вповноважена власником або перевізником.

Законодавством також передбачено випадки, коли єдиний збір *не справляють*. Ними є: 1) перетинання державного кордону авіаційними й водними транспортними засобами, залізничними вагонами без вантажу, залізничними пасажирськими вагонами, легковими автомобілями; 2) транзит вантажу, що не підлягає пропуску через митний кордон, і який перевантажують на інший транспортний засіб у зоні митного контролю пункту пропуску, який є одночасно пунктом ввезення й вивезення цього вантажу; 3) в'їзду та виїзду транспортного засобу в межах одного пункту пропуску через державний кордон без перетинання митного кордону; 4) переміщення товарів трубопровідним транспортом і лініями електропередачі. Окрім цього, єдиний збір не справляють із транспортних засобів, якими перевозять вантажі гуманітарної допомоги, якщо товаросупровідні документи оформлено на отримувачів гуманітарної допомоги в Україні, яких внесено до Єдиного реєстру таких отримувачів.

Ставки збору залежать від виду транспортного засобу, місткості або загальної маси транспортного засобу з вантажем, режиму переміщення й встановлені в євро. Але цей платіж сплачують у національній валюті України за офіційним (обмінним) курсом Національного банку України на день сплати цього збору. Єдиний збір не може перевищувати вартість витрат, пов'язаних із здійсненням митного під час транзиту вантажів і транспортних засобів, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного й екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, і витрат, пов'язаних із відновленням автомобільних доріг.

Єдиний збір справляють одноразово, залежно від режиму переміщення (ввезення, транзит), за єдиним платіжним документом, форму й порядок заповнення якого затверджує Держмитслужба.

Єдиний збір у повному обсязі перераховують до Державного бюджету України.

ЗБІР ЗА ВИКОРИСТАННЯ РАДІОЧАСТОТНОГО РЕСУРСУ УКРАЇНИ

Збір за використання радіочастотного ресурсу є загальнодержавним збором, що передбачено ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування». Його справляння здійснюють на підставі Закону України «Про радіочастотний ресурс України» від 1 червня 2000 року¹. Справляння цього збору має на меті формування джерела коштів на фінансування заходів щодо ефективного використання радіочастотного ресурсу в Україні.

Платниками є користувачі радіочастотного ресурсу, а саме — юридичні або фізичні особи, діяльність яких пов'язано з використанням радіоелектронних засобів та/чи радіовипромінювальних пристроїв. *Об'єкт оподаткування* — 1 МГц смуги радіочастот.

Ставки збору за використання радіочастотного ресурсу встановлює Кабінет Міністрів України не частіше одного разу на рік у гривнях окремо для кожного регіону України (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя) й залежать від виду радіозв'язку та діапазону радіочастот.

Збір *сплачують* з дати фактичного використання радіочастотного ресурсу України щомісяця до 15 числа кожного поточного місяця. Суму платежу розраховують платники самостійно, відповідно до розмірів встановлених ставок і ширини смуги радіочастот, визначеної в ліцензії на використання радіочастотного ресурсу України.

Кошти, що надходять від користувачів радіочастотного ресурсу України у вигляді зборів, зараховують до Державного бюджету України.

ЗБОРИ ДО ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Цей платіж є загальнодержавним збором, що визначено ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування». Його сплату провадять на підставі Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» від 20 вересня 2001 року².

Платникам збору є учасники Фонду гарантування вкладів фізичних осіб — банки — юридичні особи, які зареєстровано в

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 298.

² Там само. — 2002. — № 5. — Ст. 30.

Державному реєстрі банків, що веде Національний банк України, та мають банківську ліцензію на право здійснювати банківську діяльність. Окрім того, такі суб'єкти повинні виконувати встановлені Національним банком України економічні нормативи щодо достатності капіталу й платоспроможності та можуть виконувати свої зобов'язання перед вкладниками.

Законодавством виокремлено такі види збору до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: початковий, регулярний, спеціальний. *Початковий збір* встановлено в розмірі 1% зареєстрованого статутного капіталу банку. Його сплачують банки-учасники протягом 30 календарних днів із дня отримання банківської ліцензії на здійснення банківської діяльності.

Регулярний збір встановлено в розмірі 0,25% загальної суми вкладів, включаючи нараховані за вкладами відсотки, за станом на 31 грудня року, що передує поточному, та 30 червня поточного року. Отже, нарахування регулярного збору здійснюють банки-учасники двічі на рік. Сплату його здійснюють щоквартально рівними частками до 15 числа місяця, наступного за звітним періодом.

Спеціальний збір встановлюють у разі, якщо поточні доходи Фонду є недостатніми для виконання ним у повному обсязі своїх зобов'язань щодо обслуговування й погашення залучених кредитів, спрямованих на відшкодування коштів вкладникам банків-учасників Фонду. Рішення про встановлення спеціального збору приймає адміністративна рада Фонду за погодженням із Національним банком України. Внесення спеціального збору банками-учасниками проводять у строки й згідно з умовами, що також встановлює адміністративна рада Фонду. Законодавством встановлено тільки загальний розмір спеціальних зборів, які мають сплатити банки-учасники протягом року — він не повинен перевищувати розмір щорічного регулярного збору.

ГАСТРОЛЬНИЙ ЗБІР

Цей загальнодержавний збір встановлено Законом України «Про гастрольні заходи в Україні» від 10 липня 2003 року¹. *Платниками збору* за проведення гастрольних заходів на те-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 7. — Ст. 56.

риторії України є організатори гастрольних заходів, за винятком організаторів благодійних гастрольних заходів.

Об'єктом оподаткування є виручка від реалізації квитків на гастрольний захід.

Ставку збору встановлено в розмірі 3% об'єкта оподаткування.

Платники цього збору протягом 10 календарних днів після дати проведення гастрольного заходу подають до органу державної податкової служби за місцем його проведення розрахунок збору за формою, встановленою центральним податковим органом. Збір сплачують одним платіжним дорученням протягом двадцяти календарних днів, наступних за датою проведення гастрольного заходу, якою вважають дату його фактичного завершення.

Надходження від збору розподіляють так: 30% нарахованих сум залишають на спеціальних рахунках управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим і в областях і використовують на підтримку гастрольних заходів у зазначених регіонах; 70% перераховують на спеціальний рахунок Державного казначейства України й використовують на підтримку гастрольних заходів вітчизняних гастролерів на загальнодержавному рівні.

ПЛАТА ЗА ТОРГОВИЙ ПАТЕНТ

З 1998 року в Україні почали з'являтися альтернативні форми оподаткування, до яких належать: здійснення підприємницької діяльності з придбанням спеціального патенту¹ та спрощена система оподаткування, обліку й звітності суб'єктів малого підприємництва. Обидва способи передбачають можливість добровільного обрання. Стосовно фіксованого сільськогосподарського податку, то він, хоч і передбачає спрощене оподаткування, але його застосовують не за вибором платника. Іншими словами, він не є альтернативним.

Визначення платників щодо сплати за патенти наведено в п. 1.2 ст. 1 Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23 березня 1996 року²: суб'єк-

¹ З червня 2003 року придбання спеціального патенту скасовано.

² Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 20. — Ст. 82.

тами правовідносин, що підлягають регулюванню за цим Законом, є юридичні особи й суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи, — резиденти й нерезиденти, а також їхні відокремлені підрозділи (філії, відділення, представництва й ін.), які займаються підприємницькою діяльністю, передбаченою ч. 1 ст. 1 Закону.

Відповідно до наведеного визначення, є три групи платників:

- юридичні особи, незалежно від організаційно-правової форми господарювання й форми власності;
- громадяни-підприємці;
- відокремлені підрозділи (філії, відділення тощо), проте ні місце їхнього розташування, ні наявність окремого банківського рахунку чи відокремленого балансу в цьому випадку значення не мають.

Обов'язковою умовою, за якої перераховані категорії резидентів і нерезидентів класифікують як суб'єктів патентування, є здійснення ними кожного з видів діяльності, яка підлягає патентуванню.

Об'єкт патентування містить у собі чотири укрупнених види підприємницької діяльності.

1. Торговельна діяльність за готівкові кошти й по кредитним карткам на території України. Слід звернути увагу, що об'єктом патентування є не тільки роздрібна торгівля, а вся торгова діяльність, під якою відповідно до Порядку заняття торговою діяльністю і правилами торгового обслуговування населення, які затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 року¹, розуміють роздрібну й оптову торгівлю, а також діяльність у торгово-виробничій сфері (громадське харчування).

2. Діяльність із надання побутових послуг.

Об'єктом регулювання згідно зі ст. 3 Закону про патентування є діяльність із надання побутових послуг, під якими розуміють «діяльність, пов'язану з наданням платних послуг для задоволення особистих потреб замовника за готівкові кошти, а також із використанням інших форм розрахунків, включаючи кредитні картки».

¹ Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 5. — Ст. 118.

3. Діяльність із обміну готівкових валютних цінностей (включаючи операції з готівковими платіжними засобами, вираженими в іноземній валюті, та з кредитними картками).

Під торгівлею готівковими валютними цінностями слід розуміти продаж готівкової іноземної валюти, інших готівкових платіжних засобів, виражених у іноземній валюті (в тому числі дорожніх, банківських і персональних чеків), а також операції з дебетування кредитних (дебетових) карток у обмін на валюту України, інших готівкових платіжних засобів, виражених у валюті України, а також у обмін на іншу іноземну валюту.

4. Діяльність із надання послуг у сфері грального бізнесу. Варто відзначити, що в Законі про патентування (п. 5.2 ст. 5) застосовано спеціальне (яке використовують тільки в цілях цього Закону) визначення грального бізнесу: під гральним бізнесом слід розуміти діяльність, пов'язану з влаштуванням казино, інших гральних місць (будинків), гральних автоматів із грошовим або майновим вигрaшем, проведенням лотерей (крім державних) і розиграшів із видачею грошових вигрaшів у готівковій або майновій формі.

Наведений перелік об'єктів оподаткування є вичерпним, і ніякі інші види діяльності патентуванню не підлягають.

Оплату провадять щомісяця, до 15 числа місяця, який передує звітному. Під час придбання патенту вносять одноразову плату в розмірі вартості торгового патенту за один місяць (останній місяць дії патенту). У випадку, якщо торговий патент набувають не з початку місяця, розмір плати за перший місяць визначають пропорційно кількості календарних днів із дня придбання торгового патенту до кінця місяця. При придбанні патенту після 15 числа місяця одночасно оплачують вартість торгового патенту за наступний звітний місяць.

§ 11. Місцеві податки й збори

До певного часу в Україні не було чіткої законодавчої визначеності щодо місцевих податків і зборів. Етапним став 1993 рік, коли було прийнято Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року¹.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 30. — Ст. 336.

Пізніше Законом України від 16 червня 1993 року було внесено низку змін у Декрет. Основний зміст цього специфічного нормативного акту полягає в характеристиці конкретних видів податків і зборів, а кілька заключних статей розкривають механізм їхнього обчислення, вилучення, компетенції місцевих органів самоврядування.

Перш ніж перейти до конкретної характеристики окремих податків і зборів, слід відзначити, що в основу цього переліку буде покладено класифікацію, яка ґрунтується на ст. 15 Закону України «Про систему оподаткування» і статтях 2–17 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки та збори». Справа в тому, що низка загальнодержавних податків, зазначених у ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування», також надходить до місцевих бюджетів (податок із доходів фізичних осіб, плата за землю, податок на промисел). Однак, компетенцію місцевих органів самоврядування не поширено на ці податкові важелі.

Збір за паркування автотранспорту. Платники — юридичні й фізичні особи, які паркують автомобілі в спеціально відведених або обладнаних місцях. Об'єкт обкладання — одна година паркування автотранспорту. Сплачує водій на місці паркування. Ставка (граничний розмір) — 3% неоподаткованого мінімуму доходів громадян у спеціально обладнаних місцях і 1% у віддалених місцях. Облік платників визначають органи місцевого самоврядування. Джерело оплати — собівартість продукції (робіт, послуг) або особисті кошти. Подібний механізм передбачає й податкова система Російської Федерації.

Ринковий збір. Платники — юридичні й фізичні особи, що реалізують сільськогосподарську та промислову продукцію. Об'єкт обкладання — торговельне місце (на ринках, у павільйонах, на майданчиках, із автомашин). Ставка податку: для фізичних осіб — 20% мінімальної заробітної плати; для юридичних осіб — 3 мінімальні заробітні плати. Й у першому, й у другому випадках за наданою схемою нараховують податкові відрахування за кожний день торгівлі. Облік платників веде адміністрація ринку. Термін сплати — до початку реалізації продукції, а термін перерахування збору до бюджету визначають рішенням місцевого органу самоврядування. Джерело сплати — собівартість продукції або особисті кошти.

Кабінетом Міністрів України рекомендовано змінити максимальні ставки місцевих податків на граничні (мінімальну й максимальну) межі цих ставок. Наприклад, ринковий збір має складати від 10 до 20% неоподаткованого мінімуму доходів у столиці; від 5 до 20% — у містах; від 3 до 15% — в інших населених пунктах. Для іноземних юридичних осіб відповідно: від 2 до 3 неоподаткованих мінімумів — у столиці; від 1 до 2 — у містах; від 0,5 до 1 — в інших населених пунктах. Розмір ринкового збору диференціюють залежно від ринку, його місцезнаходження й виду продукції.

Ринки перераховують до місцевого бюджету на рахунок міськфінуправління 50% зібраного ринкового збору, але не менше середньомісячної індикативної суми ринкового збору. 50% ринкового збору й середньомісячний збір, що залишився, і кошти, зібрані понад середньомісячної індикативної суми, залишають у розпорядженні ринку й використовують:

30% — на розвиток ринку;

20% — на покриття витрат із утримання ринку.

Збір за видачу ордера на квартиру. Платник — отримувач ордера. Об'єкт обкладання — послуги, пов'язані з видачею ордера. Ставка — 30% неоподаткованого мінімуму. Облік платників здійснюють органи обліку й розподілу житла. Цей збір сплачують до бюджету через установи банків до отримання ордера. Джерело оплати — особисті кошти отримувача ордера.

Збір із власників собак. Платники — громадяни — власники собак, які проживають у будинках державного й громадського житлового фонду та приватизованих квартирах. Об'єкт обкладання — за кожну собаку (крім службових) щорічно. Ставка (граничний розмір) — 10% неоподаткованого мінімуму на момент нарахування збору. Облік платників визначають місцеві органи самоврядування, що влаштовують комісійні відрахування для компенсації витрат щодо проведення обліку платників. Джерело сплати — особисті кошти платників.

Курортний збір. Платники — громадяни, які перебувають у курортній місцевості. Об'єкт обкладання — проживання в межах курортної місцевості. Ставка — не більше 10% неоподаткованого мінімуму. Облік платників здійснюють адміністрації готелю, квартирно-посередницькі організації, органи

внутрішніх справ, які контролюють дотримання паспортного режиму. Утримують під час реєстрації не пізніше 3-добового терміну з дня прибуття чи під час поселення в приватному житлі громадян. Джерело оплати — особисті кошти платників. Цей вид збору передбачає широкий перелік пільгових звільнень (ст. 7 вказаного Декрету).

Збір за участь у бігах на іподромі. Платники — юридичні й фізичні особи, що виставляють своїх коней на іподромі в змаганнях комерційного характеру. Об'єкт обкладання — за кожного коня, виставленого на змаганнях комерційного характеру. Гранічна ставка збору — 3 неоподатковуваних мінімуми. Облік платників здійснює адміністрація іподромів. Утримують із платників до початку змагань. Механізм перерахування його до бюджету визначають місцевими органи самоврядування. Оплачують за рахунок прибутку (доходу).

Збір за виграш на бігах. Платники — особи, що виграли на тоталізаторі під час гри на іподромі. Об'єкт обкладання — сума виграшу. Гранічна ставка — не більше 6% від суми виграшу. Облік платників здійснює адміністрація іподромів, яка й утримує збір під час видачі їм виграшів. Терміни перерахування до бюджету визначають місцеві органи самоврядування. Джерело сплати — особисті кошти громадян.

Збір із осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі. Останній із трьох зборів, що мають схожу сферу застосування. Платники — особи, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі. Об'єкт обкладання — плата за участь у грі на тоталізаторі в формі відсоткової надбавки до плати за участь у грі. Гранічна ставка не повинна перевищувати 5% від суми цієї надбавки. Облік платників здійснює адміністрація іподромів. Збір утримують під час придбання квитків на участь у грі та в строки, затверджені місцевими органами самоврядування, перераховують до бюджету. Сплачують за рахунок особистих коштів громадян.

Податок із реклами. Платники — юридичні й фізичні особи, що рекламують свою продукцію чи діяльність. Об'єкт обкладання — вартість послуг за встановлення та розміщення реклами. Гранічна ставка — 0,1% вартості послуг за одноразову рекламу й 0,5% — за розміщення реклами на тривалий час. Облік платників проводять органи, на які покладено функції

розміщення реклами. Сплачують під час оплати послуг. Джерело сплати — за рахунок собівартості продукції (робіт, послуг) або за рахунок особистих коштів.

Збір за право на використання місцевої символіки. Платники — юридичні й фізичні особи, що використовують місцеву символіку з комерційною метою. Об'єкт обкладання — вартість виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг із використанням місцевої символіки. Гранічний розмір збору — 0,1% вартості виробленої продукції з використанням місцевої символіки для юридичних осіб і з громадян — до 5 неоподатковуваних мінімумів. Облік платників здійснюють органи місцевого самоврядування, що видають дозвіл на використання символіки. Джерело сплати — собівартість продукції (робіт, послуг) або особисті кошти платника.

Збір за право на проведення кіно- й телезйомок. Платники — комерційні кіно- й телеорганізації, в тому числі закордонні, під час зйомок яких потрібні додаткові заходи. Об'єкт обкладання — витрати на проведення додаткових заходів. Гранічний розмір збору не має перевищувати фактичних витрат на проведення таких заходів. Сплачують за рахунок доходів кіно- й телеорганізацій. Конкретні механізми реалізації затверджують місцеві органи самоврядування.

Збір за право на проведення місцевих аукціонів, конкурсних розпродажів і лотерей. Платники — юридичні й фізичні особи, що мають дозвіл на проведення аукціонів, конкурсних розпродажів і лотерей. Об'єкт обкладання — вартість заявлених на місцеві аукціони, лотереї тощо товарів, відповідно до їхньої початкової ціни чи суми, на яку випускають лотерею. Гранічна ставка — 0,1% від вартості чи від суми товарів, на яку випускають лотерею; гранічний розмір збору за право проведення лотерей — 3 неоподатковуваних мінімуми. Платників визначають органи місцевого самоврядування, що видають дозволи на проведення місцевих аукціонів, конкурсних розпродажів і лотерей. Стягують збір за 3 дні до проведення аукціону тощо або під час отримання дозволу на випуск лотерей. Джерело сплати — за рахунок прибутку (доходів), що залишається в розпорядженні юридичних осіб і громадян.

Комунальний податок. Платники — юридичні особи, за винятком бюджетних і планово-дотаційних сільгоспвід-

приемств. Об'єкт обкладання — річний фонд оплати праці, розрахований відповідно до мінімального розміру заробітної плати. Гранична ставка — 10% річного фонду оплати праці. Облік здійснюють податкові інспекції на місцях. Джерело сплати — прибуток (дохід), що залишається в розпорядженні юридичних осіб. З 20 січня 1995 року по Харківській області ставку збільшено в 10 разів.

Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі. Платники — юридичні й фізичні особи, що реалізують продукцію. Об'єкт — оформлення й видача дозволів на торгівлю в спеціально відведених місцях. Граничний розмір збору — 20 неоподатковуваних мінімумів для суб'єктів, що постійно торгують, і 1 неоподатковуваний мінімум у день за одноразову торгівлю. Облік здійснюють організації, що володіють подібними правами. Сплачують за рахунок прибутку, що залишається в розпорядженні юридичних осіб чи особистих коштів громадян.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Співвідношення державних доходів і доходів бюджетів.
2. Податкова система України.
3. Поняття й рівні податкового тиску.
4. Податок як правова категорія.
5. Класифікація податків і зборів.
6. Правовий механізм податку та його елементи.
7. Податок на додану вартість.
8. Акцизний збір.
9. Податок на прибуток.
10. Прибутковий податок із громадян.
11. Плата за землю.
12. Податок із власників транспортних засобів.
13. Загальнодержавні збори.
14. Місцеві податки й збори.

Глава 11

ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ. ДЕРЖАВНА ПОЗИКА

В усіх цивілізованих державах основними методами мобілізації державних доходів є податки, позики й емісії. Другим за своїм фінансовим значенням методом мобілізації державних доходів є позика. На сьогодні всі розвинуті держави звертаються до позик. Це пов'язано зі значним збільшенням бюджетного дефіциту, можливою наявністю розриву між податковими надходженнями та бюджетними витратами, тобто в умовах ринкової економіки державна позика стає обов'язковим елементом фінансової діяльності держави. Правильне й розумне застосування механізму державної позики є засобом збільшення фінансових можливостей держави та важливим чинником прискорення соціально-економічного розвитку країни, але необґрунтоване його використання може зумовити суттєве зростання податкового тиску в державі, витоку капіталів, сприяти дестабілізації економіки.

Слово «позика» виникло від латинського «*creditum*» — позичка. В тлумачному словнику В. Даля поняття «позика» розкрито як довіра, віра в борг, дача й прийом грошей або товарів на рахунок, на певний термін¹.

У теорії фінансового права державну позику розглядають у двох значеннях: як економічну та як правову категорію². Як економічна категорія позика являє собою систему грошових відносин, що виникають у зв'язку з залученням державою на добровільних засадах для тимчасового використання вільних коштів юридичних і фізичних осіб. Економічна сутність державної позики зводиться до того, що тимчасово вільні кошти юридичних і фізичних осіб акумулює на умовах зворотності й платності та

¹ Див.: *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. — М., 1979. — Т. 2. — С. 189.

² *Финансовое право: Учебник* / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Юристъ, 2001. — С. 445.

використовує держава як позичковий капітал. Таким чином, державна позика становить, з економічного погляду, одну з форм обігу позичкового капіталу й зводиться до вторинного розподілу вартості валового внутрішнього продукту.

Як правова категорія позика — це урегульовані правовими нормами відносини з акумуляції державою тимчасово вільних коштів юридичних і фізичних осіб на принципах добровільності, терміновості й зворотності з метою покриття бюджетного дефіциту та регулювання грошового обігу. Вільні кошти в населення можуть утворюватися з низки причин: 1) через нерівномірність виплати заробітної платні й інших видів доходів, гонорарів, дивідендів із цінних паперів тощо; 2) ненасиченість товарного ринку при незбалансованій економіці; 3) нагромадження коштів для придбання дорогих речей тривалого користування. В юридичних осіб, окрім вищезгаданих причин, тимчасово вільні кошти утворюються внаслідок тривалого виробничого циклу, сезонного характеру робіт, нерівномірності великих капітальних вкладень. Резервні й страхові фонди також можуть бути джерелом тимчасово вільних коштів.

Але в теорії фінансового права відзначають і ширший зміст позики. Наприклад, деякі автори стверджують, що дуже часто відносини позики зводяться до надання тимчасово вільних коштів на визначених умовах (платності, терміновості, зворотності тощо) позичальникам. Це не зовсім правильно. Відносини позики (незалежно від форми: державної чи банківської) об'єктивно поєднують два взаємозалежних процеси. З одного боку, це залучення, акумуляція тимчасово вільних коштів, нагромадження їх у кредиторів. З іншого боку, це надання вже зосереджених коштів позичальникам¹.

Кошти, залучені на основі державної позики, надходять у розпорядження державної влади, що перетворює їх на додаткові фінансові ресурси. Мобілізовані таким чином кошти насамперед має бути призначено для покриття бюджетного дефіциту. Бюджетне законодавство України цілком відповідає цьому теоретичному принципу. На підставі ст. 15 Бюджетного кодексу України «джерелами фінансування дефіциту бюджетів є державні

¹ Див.: *Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П.* Финансовое право: Учеб. пособие. — Харьков: Легас, 2003. — С. 236—237.

внутрішні і зовнішні запозичення, внутрішні запозичення органів влади Автономної Республіки Крим, внутрішні і зовнішні запозичення органів місцевого самоврядування... Запозичення не використовуються для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги».

Позичкові відносини, за яких держава виступає як позичальник коштів — це класична форма державної позики. Однак держава може виступати й як кредитор, надаючи позики юридичним і фізичним особам, іноземним державам і міжнародним організаціям, і як гарант у тих випадках, коли вона бере на себе відповідальність за виконання зобов'язань фізичних і юридичних осіб. У зв'язку з цим розрізняють внутрішню державну позику, внаслідок якої утворюється внутрішній державний борг, і зовнішню державну позику, в ході якої утворюється зовнішній державний борг.

Держава бере участь у відносинах із державної позики в особі відповідних органів влади. Так, ст. 15 Бюджетного кодексу України встановлено, що Кабінет Міністрів може брати позики в межах, визначених Законом про Державний бюджет України. В ст. 16 Бюджетного кодексу України деталізовано, що право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень у межах і на умовах, передбачених Законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів за дорученням Кабінету Міністрів. Суб'єктом правовідносин з державної позики є також Національний банк, який готує пропозиції Кабінету Міністрів України для здійснення політики в цій сфері та виконує операції щодо обслуговування, розміщення боргових зобов'язань, їхнього погашення й виплати доходів кредиторам¹.

Як один із видів позички², державну позику надають на умовах платності й зворотності. Через певний період часу надані в

¹ Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

² В юридичній літературі, крім державної, виділяють банківську позику. Але цей інститут не є предметом вивчення галузі фінансового права. Між цими видами позичок є принципові відмінності, які полягають у методи правового регулювання. Див. детальніше: Державні фінанси: Навч. посібник / За ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника і В. А. Суторминої. — К.: Либідь, 1991. — С. 220—221.

борг кошти повертають із відсотками. Отже, позики як практичне втілення механізму державної позики не є доходом держави, тому що підлягають поверненню.

Засобом для погашення відсотків за користування державною позикою служать податкові надходження. Державні позики сьогодні — це податки завтра. Деякі платники податків є власниками державних цінних паперів. Вони отримують відсотки за цими паперами й разом з тим сплачують податки, що частково йдуть на виплати державних позик. У зв'язку з цим відзначимо основні відмінності між податками й позиками: податки безповоротно сплачують державі, в той час як запозичені кошти підлягають поверненню; податки мають примусовий характер, а позики переважно добровільний; податкам притаманний однобічний рух коштів, а у випадку надання позики держава видає зустрічні фінансові зобов'язання; позики збільшують державні витрати, тобто функціонування державної позики обумовлює утворення державного боргу, в той час як податки не вимагають додаткових витрат на відшкодування.

Суспільне значення державної позики полягає в її фіскальній і перерозподільчій функціях. Позитивний вплив фіскальної функції державної позики — це рівномірний розподіл податкового тягаря за часом. Вага податкового тягаря, що розповсюджується на інші покоління, залежить від термінів запозичення коштів і відсотків за позикою, які сплачує позичальник. Перерозподільча функція державної позики зводиться до того, що при проведенні правильної позичкової політики може бути вилучено з обігу значні вільні кошти, які держава перерозподілить між галузями народного господарства, підприємствами й іншими суб'єктами, що хазяйнують, і мають суттєве соціальне та економічне значення для суспільства.

Держава використовує позику й для регулювання грошового обігу. В умовах інфляції державні позики як основна форма державної внутрішньої позики тимчасово зменшують платоспроможний попит населення, тому що з обігу вилучають надлишкові грошові знаки. Однак, при непродуктивному використанні мобілізованих за допомогою державної позики коштів джерелом погашення можуть бути нові позики. Розміщення

нових державних позик для погашення заборгованості за вже випущеними називають *рефінансуванням державного боргу*.

Державну позикку безпосередньо пов'язано з такою фінансово-правовою категорією, як державний борг. Державний борг росте в різних країнах різними темпами. Однак, перевищення державного боргу над валовим національним продуктом більше ніж у 2,5 рази вважають небезпечним для стабільності економіки, особливо для стійкого грошового обігу.

У теорії фінансового права під *державним боргом* (чи заборгованістю) розуміють всю суму випущених, але не погашених державних позик із нарахованими відсотками, які має бути за ними виплачено до визначеної дати або за визначений термін¹. Н. І. Хімічева виділяє матеріальний зміст державного боргу — це загальна сума заборгованості держави з непогашеними борговими зобов'язаннями й невикладеними за ними відсотками. Разом з тим державний борг як матеріальну категорію поділяють на капітальний (засначений вище) та поточний, тобто державний борг, що становить собою суму витрат держави за всіма борговими зобов'язаннями, термін погашення яких уже настав².

Законодавче визначення державного боргу закріплено в ст. 2 Бюджетного кодексу України. В зв'язку з цим можна виділити й правовий аспект змісту державного боргу. Державний борг (борг Автономної Республіки Крим або борг місцевого самоврядування) — це загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим або місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим або місцевого самоврядування), разом із борговими зобов'язаннями держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають у дію в результаті виданих гарантій за позиками або зобов'язаннями, що виникають на підставі законодавства або договору. З цього визначення державного боргу зрозуміло, що йдеться і про внутрішній, і про зовнішній державний борг.

Законодавче визначення стосується тільки внутрішнього державного боргу, яке закріплено в ст. 1 Закону України «Про

¹ Див.: *Брайчева Т. В.* Государственные финансы. — СПб.: Питер, 2001. — С. 183.

² *Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева.* — М.: Юристъ, 2002. — С. 450.

державний внутрішній борг України» від 16 вересня 1992 року¹, де його визначено як строкові боргові зобов'язання Уряду України у грошовій формі. Цей нормативний акт визначає відносини з внутрішнього державного боргу. Державний внутрішній борг гарантовано всім майном, що перебуває в загальнодержавній власності. Державний внутрішній борг України складається із заборгованості минулих років і заборгованості, що знов виникає за борговими зобов'язаннями Уряду України. До боргових зобов'язань Уряду України належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання в грошовій формі, гарантовані Урядом, а також отримані ним позики. До складу боргових зобов'язань Уряду України включено також частину боргових зобов'язань Уряду колишнього СРСР, прийнятих на себе Україною.

Залежно від терміну дії, розрізняють *короткостроковий* (до 1-го року), *середньостроковий* (від 1-го до 5-ти років) і *довгостроковий* (5 і більше років) *державний борг*. Найважчими є короткострокові борги. За ними незабаром доводиться виплачувати основну суму з відсотками. Таку заборгованість можна пролонгувати (продовжити), але це пов'язано з виплатою відсотків. Державні органи намагаються консолідувати короткострокову й середньострокову заборгованість, тобто перетворити її в довгострокові борги, відклавши на тривалий термін виплату основної суми й обмежуючись щорічною виплатою відсотків.

Залежно від територіальності, державний борг поділяють на внутрішній і зовнішній. *Зовнішній державний борг* — це борг іноземним державам, організаціям і особам. Цей вид боргу є для країни найбільшим тягарем, тому що для його погашення держава повинна віддавати будь-які коштовні товари, робити певні послуги. Можливі ситуації, коли кредитор ставить визначені умови, після виконання яких і надає позику. Якщо платежі за неї складають значну частину надходжень від зовнішньоекономічної діяльності країни, наприклад, 20—30%, то залучати нові позики з-за кордону стає важко. Їх надають неохоче й під вищі відсотки, вимагаючи застав чи особливих порук. У деяких малорозвинутих і середньорозвинутих країнах щорічні

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 41. — Ст. 598.

зобов'язання виплат за позиками перевищують усі надходження від зовнішньоекономічної діяльності. В сфері зовнішнього державного боргу діє низка нормативних актів, що й визначають відносини з такого боргу між Україною та іншими державами. Це Віденська Конвенція про правонаступництво держав щодо державної власності, державних архівів і державних боргів від 8 квітня 1983 року, Положення про порядок проведення операцій зменшення зовнішніх державних боргових зобов'язань з використанням казначейських векселів, затверджене Наказом Міністерства Фінансів України від 16 листопада 1999 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про впорядкування залучення і використання іноземних кредитів, повернення яких гарантується Кабінетом Міністрів України, вдосконалення системи залучення зовнішніх фінансових ресурсів та обслуговування зовнішнього державного боргу» від 5 травня 1997 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції державної боргової політики на 2001 – 2004 роки» від 28 вересня 2000 року тощо¹.

Внутрішній державний борг — це борг своєму населенню (юридичним і фізичним особам). Такий борг обумовлює насамперед перерозподіл доходів країни, сприяє виникненню певних змін у економічному житті.

У сучасних умовах внутрішній державний борг створюють не тільки як фінансовий, але й як політичний інструмент, за допомогою якого уряд створює суспільне коло, матеріальні інтереси якого націлено на зміцнення держави. Міцні демократичні держави переважно мають розвинений внутрішній державний борг, який уряд не може погасити в найближчий строк. Таке завдання й не ставлять. На даному етапі внутрішній державний борг є постійно діючим фінансовим інструментом. Це відбувається шляхом підтримки балансу між надходженням і відтоком внесків. Це загальний принцип організації ощадної справи. Якщо держава бачить, що вилучають більше, ніж вносять, то вона збільшує відсоток за вкладами, і її надходження ззовні збільшуються. І навпаки, якщо більше вносять, а держава не

¹ Закони України. — 1998. — Т. 14. — С. 94; Офіційний вісник України. — 1999. — № 49. — Ст. 2419; 1997. — № 19. — Ст. 35; 2000. — № 40. — Ст. 1688.

хоче збільшувати державний борг, вона зменшує відсоток. У сфері відносин держави щодо внутрішнього державного боргу діє Бюджетний кодекс України, Закон України «Про державний внутрішній борг України». Конкретний розмір внутрішнього й зовнішнього державного боргу щорічно обнародують у Законі України про Державний бюджет на поточний рік.

Залежно від сукупності боргових зобов'язань, державний борг класифікують на капітальний і поточний. Капітальний містить у собі всю сукупність боргових зобов'язань держави на певну дату. Поточний державний борг складається з платежів за зобов'язаннями, які позичальник повинен погасити в звітному періоді.

Залежно від суб'єкта, розрізняють державний і муніципальний борг. Визначення державного боргу було вже розглянуто вище. Муніципальний внутрішній борг становить загальну суму заборгованості муніципального утворення за непогашеними борговими зобов'язаннями й не виплаченими за ними відсотками.

Безпосереднім напрямом росту державної заборгованості є організація системи управління державним боргом. Під *управлінням державним боргом* розуміють сукупність заходів держави з виплати доходів кредиторам і погашення позик, визначення умов і випуску нових державних цінних паперів. Відповідно до Закону України «Про державний внутрішній борг України» управління державним внутрішнім боргом України здійснює Міністерство фінансів у порядку, погодженому з Національним Банком України. Рахункова палата здійснює контроль за утворенням і погашенням державного внутрішнього боргу України.

Обслуговування державного внутрішнього боргу України здійснює Міністерство фінансів України через банківську систему шляхом проведення операцій із розміщення облігацій внутрішніх державних позик, інших цінних паперів, їхнього погашення й виплати доходу за ними у вигляді відсотків та в іншій формі. Для фінансування витрат із розміщення, рефінансування, виплати доходу, погашення боргових зобов'язань Уряду України в складі Державного бюджету України створено фонд обслуговування державного внутрішнього боргу України. В цей фонд зараховують кошти в розмірі 50%, отримані від приватизації майна державних підприємств.

Серед заходів щодо управління й обслуговування державного боргу найбільш розповсюдженими в світовій практиці є: рефінансування, конверсія, консолідація, уніфікація та новація, відстрочення, анулювання.

Рефінансування — це випуск нових позик із метою покриття раніше випущених боргових зобов'язань. Цей механізм зазвичай використовують при недостатності коштів централізованого грошового фонду (бюджету).

Держава має право уточнювати первинні умови позики. Зміна первинних умов позики стосовно прибутковості називається *конверсією*. Зміна прибутковості може зумовити як зниження, так і підвищення процентної ставки доходу, який виплачує позичальник — держава своїм кредиторам. Є кілька методів проведення конверсій, основними з яких є примусові, добровільні й факультативні. За примусової конверсії кредитор зобов'язаний обміняти облігації старої позики на облігації нової зі зниженою процентною ставкою. За добровільної конверсії кредитор має право погодитися на нові умови або отримати дану в борг суму назад, за факультативної — погодитися або відмовитися від змін умов позики. Щоб зацікавити власників облігацій у конверсії, держава, як правило, надає пільги за новою позиною.

Консолідація — це зміна термінів дії раніше випущених позик. Якщо виникає потреба змінити термін державної позики, то держава правомочна скоротити або збільшити терміни повернення боргових зобов'язань тільки за узгодженням із кредиторами, тобто з юридичними й фізичними особами, що є власниками державних облігацій.

Уніфікація позики — це об'єднання декількох позик у одну, коли облігації раніше випущених позик обмінюють на облігації нової позики. Такий захід передбачає зменшення кількості видів цінних паперів, які повертають одночасно, що спрощує роботу й скорочує витрати держави за системою державної позики.

Новація — це угода між позичальником і позивачем із заміни зобов'язання за зазначеною фінансовою позиною іншим зобов'язанням.

Відстрочення погашення позики чи всіх раніше випущених позик проводять за умови, якщо подальший активний розвиток операцій із випуску нових позик не має фінансової ефектив-

ності для держави. Це відбувається в момент, коли уряд уже випустив занадто багато позик і умови їхньої емісії не були досить вигідні для держави. В таких випадках значну частину надходжень від реалізації облігацій нових позик спрямовують на виплату відсотків і погашень за раніше випущеними позиками. Щоб розірвати це порочне коло, держава повідомляє про відстрочення погашення позик, яка відрізняється від консолідації тим, що при відстроченні не тільки відсувають терміни погашення, але й припиняють виплату доходів. Під час консолідації позик власники облігацій продовжують отримувати за ними свій дохід.

Анулювання — це повна відмова держави від своїх боргових зобов'язань (внутрішніх, зовнішніх, за всім державним боргом в цілому). Анулювання може здійснюватися з двох причин. По-перше, анулювання державного боргу може бути застосовано у випадку фінансової неспроможності держави, тобто її банкрутства. По-друге, анулювання заборгованості може бути наслідком приходу до влади нових політичних сил, що за визначеними причинами відмовляються визнати фінансові зобов'язання попередньої влади.

Конверсію, консолідацію, уніфікацію державних позик зазвичай здійснюють тільки щодо внутрішніх позик. Стосовно новації і відстрочення погашення зобов'язань, то ці міри можливі й щодо нової заборгованості. Відстрочення погашення позик здебільшого проводять за узгодженням із кредиторами. За цього відстрочення погашення боргу може й не зумовити припинення виплати відсотків за ним.

Державним позикам притаманно те, що тимчасово вільні кошти населення, підприємств і організацій залучають для фінансування дефіциту державного бюджету шляхом випуску й 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 визначає Уряд за узгодженням із Національним банком України.

Умови й порядок випуску державних цінних паперів, регулювання їхнього обігу визначає Закон України «Про цінні папери і фондову біржу» від 18 червня 1991 року¹. Відповідно до цього закону цінні папери — це грошові документи, що засвідчують право володіння чи відносини позики, визначають взаємини між особою, що їх випустила, та їхнім власником і здебільшого передбачають виплату доходу в вигляді дивідендів або відсотків, а також можливість передачі грошових і інших прав, що впливають із цих документів іншим особам.

В Україні можуть випускатися такі види цінних паперів:

- 1) акції;
- 2) облігації внутрішніх і зовнішніх державних позик;
- 3) облігації місцевих позик;
- 4) облігації підприємств;
- 5) казначейські зобов'язання республіки;
- 6) ощадні сертифікати;
- 7) інвестиційні сертифікати;
- 8) векселі;
- 9) приватизаційні папери.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. *Сутність, значення й функції державної позики.*
2. *Види державної позики, їх класифікація.*
3. *Поняття державного боргу.*
4. *Управління й обслуговування державного боргу.*
5. *Методи управління та обслуговування державного боргу.*
6. *Форми державної позики.*
7. *Правове регулювання відносин щодо державної позики в Україні.*

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38. — Ст. 508.

Глава 12

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СТРАХУВАННЯ

§ 1. Загальна характеристика страхування. Особливості державного страхування

Страхування є самостійною ланкою фінансової системи України. Воно виступає в двох відокремлених формах: у формі соціального страхування (державного й недержавного) та страхування, яке пов'язано з непередбачуваними надзвичайними подіями. Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також за віком і в інших випадках, передбачених законодавством. Це право гарантовано загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Аналіз страхування передбачає його деталізацію в економічному аспекті й з матеріальної точки зору. Наприклад, Н. І. Хімичева зазначає, що в економічному аспекті страхування становить систему економічних відносин із приводу створення централізованих і децентралізованих резервів грошових і матеріальних коштів, необхідних для покриття непередбачених потреб суспільства та його членів. Матеріальний аспект передбачає створення грошових фондів спеціалізованих установ — страхувальників, які використовують для відшкодування шкоди, що зумовили нещасні випадки, тобто з настанням певних дій¹.

Таким чином, за своїм змістом *страхування* являє собою систему відносин із формування й використання централізова-

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Юрист, 1999. — С. 495.

них і децентралізованих фондів, які необхідні для фінансування непередбачених потреб суспільства та його членів, відшкодування шкоди, яка виникла внаслідок стихійного лиха та інших подібних подій. У модельному законі про державне соціальне страхування, який було прийнято на десятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД 6 грудня 2000 року, державне соціальне страхування визначено як частину системи соціального забезпечення, яку організовано державою в інтересах застрахованих із метою забезпечення державних гарантій від можливих наслідків соціальних та/або професійних ризиків, і полягає в матеріальному забезпеченні застрахованих осіб, наданні їм соціальної, медичної і реабілітаційної допомоги.

Характерними ознаками страхування є:

1) імовірний характер відносин, згідно з яким неможливо визначити заздалегідь конкретного страховика, час настання страхового випадку тощо;

2) поворотність коштів, яка полягає в тому, що страхові платежі після об'єднання їх у страховий фонд підлягають (за відрахуванням витрат за послуги страхової компанії) виплаті страхувальнику;

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

4) цільове використання створюваного фонду, тобто витрачання страхових ресурсів здійснюють виключно в суворо визначених випадках, що обумовлено умовами договору.

Призначення страхування та його суспільна сутність найповніше проявляються в його функціях. Виділяють такі функції: розподільчу, яка в страхуванні виявляється в формі попередження, відновлення, ошадну та контролюючу¹. *Попереджувальна функція* дозволяє здійснювати досить широку систему профілактичних заходів, інвестувати кошти страхових фондів відповідно до програми, державні цінні папери тощо.

¹ Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учеб. пособие. — Харьков: Легас, 2003. — С. 258.

Відновлювальна функція дозволяє повністю або частково відшкодувати втрати внаслідок страхового випадку, виплатити обумовлену законодавством або договором грошову суму. *Ощадна функція* дозволяє акумулювати грошові кошти за їхнім цільовим призначенням використання. *Контролююча функція* обумовлює надходження коштів страхового фонду на суворо визначені цілі, в певних випадках і певному колу суб'єктів.

Учасниками процесу в сфері соціального страхування є держава, страховики та страхувальники. Держава розробляє й приймає законодавство з питань соціального страхування. Страховики, якими є фонди соціального страхування, контролюють його виконання. Страхувальники, в ролі яких виступають роботодавці, а в окремих випадках і застраховані особи, виконують покладені на них обов'язки й несуть відповідальність.

В Україні є три форми фондів соціального страхування: Фонд страхування від нещасних випадків, Фонд страхування на випадок безробіття, Фонд страхування від непрацевдатності, кожний із яких відокремлено, в межах своїх повноважень здійснює перевірки правильності нарахування, своєчасності й повноти перерахування та надання страхових внесків тощо.

Фонд страхування від нещасних випадків — це некомерційна самоврядна організація, що діє на основі статуту, який затверджує її правління. Нагляд за діяльністю Фонду соціального страхування від нещасних випадків здійснює наглядова рада. Метою нагляду є забезпечення виконання Фондом соціального страхування від нещасних випадків його статутних завдань і цільового використання коштів цього Фонду¹.

Фонд страхування на випадок безробіття є цільовою централізованою структурною ланкою, членами якої є всі застраховані особи. Цей Фонд виступає як некомерційна самоврядна організація, кошти якої не включають до складу Державного бюджету України. Фонд є правонаступником Державного фонду сприяння зайнятості населення, що ліквідувався. Обов'язком Фонду страхування на випадок безробіття є контроль за

¹ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві і професійного захворювання, що спричинили втрату працевдатності: Закон України від 23 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 47. — Ст. 403.

правильністю нарахування, своєчасністю сплати страхових внесків, а також витрат за страхуванням на випадок безробіття, правильністю призначення роботодавцем і виплати застрахованим особам допомоги з часткового безробіття¹.

Фонд страхування від непрацездатності провадить збір і акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг, і забезпечує їх надання, а також здійснює контроль за використанням цих коштів. Цей Фонд належить до цільових позабюджетних страхових фондів і є некомерційною самоврядною організацією. Гарантом надання Фондом матеріального забезпечення та соціальних послуг застрахованим особам, його стабільної діяльності є держава.

Управління страховими фондами здійснюють на паритетній основі держава й представник суб'єктів соціального страхування. Державний нагляд у сфері обов'язкового державного соціального страхування здійснює спеціально вповноважений Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади.

Роль і значення страхування багатогранні. Страхування має важливе значення в забезпеченні постійного функціонування господарчих суб'єктів і нормальної роботи громадян-підприємців. Треба відзначити, що системи органів державного страхування як самостійної системи органів державного управління на сучасному етапі не існує.

Відносини в галузі страхування, які регулюють норми фінансового права, залежно від суб'єктів, що беруть у них участь, можна класифікувати на такі види:

- 1) відносини між державою в особі Уряду України й органами виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю;
- 2) відносини між органами виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю та органами-страховиками з приводу встановлення правил формування й розміщення страхових резервів, надання ліцензій, організації страхової діяльності тощо;
- 3) відносини між державними органами й страховиками з приводу обмеження монополізму на страховому ринку;

¹ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 2 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 22. — Ст. 171.

4) відносини між державними контрольними органами й страховиками.

Залежно від правового режиму, суб'єктного складу, методів регулювання страхові фонди поділяють на децентралізовані (які створюють самі господарчі суб'єкти для ліквідації непередбачених збитків і витрачають на їхній розсуд) і централізовані (формують цільовий фінансовий резерв держави).

Виділяють кілька різновидів страхових фондів на певних рівнях¹:

1) децентралізовані страхові фонди підприємств;

2) відомчі страхові фонди, які створюють на рівні міністерств, відомств тощо;

3) резервний фонд бюджету для здійснення непередбачених витрат, що не мають постійного характеру, порядок використання коштів із якого визначає Кабінет Міністрів України;

4) сукупний фонд централізованих резервів державного страхування, який створюють за рахунок децентралізованих надходжень.

§ 2. Види страхування. Обов'язкове страхування

Страхування можна класифікувати за різними підставами.

Залежно від об'єкта страхування:

- майнове страхування;
- особисте страхування.

Об'єктом майнового страхування є майнові інтереси, які пов'язано з володінням, користуванням і розпорядженням майном. Об'єктом особистого страхування виступають особисті блага громадянина, які пов'язано з його життям, здоров'ям, працездатністю та пенсійним забезпеченням. До того ж об'єктами страхування відповідальності виступають обов'язки страхувальників виконувати договірні умови щодо поставок продукції, погашення заборгованості кредиторам або відшкодування матеріальної чи іншої шкоди в випадку її нанесення іншою особою².

¹ Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учеб. пособие. — Харьков: Легас, 2003. — С. 259.

² Финансовое право: Підручник / Відп. ред. Л. К. Воронова. — Харків: Консум, 1998. — С. 318.

Державне страхування здійснюють у формі обов'язкового й добровільного страхування. Добровільне здійснюють на основі договору між страхувальниками й страховиками. Порядок його укладення, виконання та розривання регулює цивільне законодавство. Застосовують у вигляді страхування життя, майна, транспортних засобів, які належать громадянам тощо¹. Обов'язковим є страхування, яке здійснюють у силу закону. Умови й порядок проведення обов'язкового страхування визначають відповідні нормативні фінансово-правові акти. Обов'язкове страхування може виступати в двох формах: у вигляді обов'язкового державного страхування, яке здійснюють за рахунок коштів бюджету, й обов'язкового страхування, яке здійснюють за рахунок коштів самих страховиків.

Обов'язкове державне страхування виступає в формі соціального страхування, яке регулює спеціальне законодавство України. Обов'язкове державне соціальне страхування регулюють «Основи законодавства України про обов'язкове державне страхування»² та інші законодавчі акти, що деталізують і роз'яснюють положення Основ. Обов'язкове державне страхування становить систему прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян на випадок хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, по старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, які формують шляхом сплати страхових внесків власником або вповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних і інших джерел.

Обов'язковому державному соціальному страхуванню підлягають:

- 1) особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту):
 - у фізичних осіб і на підприємствах, установах, організаціях, незалежно від форми власності;

¹ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40—41. — Ст. 356 (гл. 67).

² Основи законодавства України про обов'язкове державне страхування: Закон України від 14 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 23. — Ст. 121.

2) особи, які забезпечують себе роботою самостійно (члени творчих спілок, творчі працівники, які не є членами творчих спілок), громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності.

Залежно від страхового випадку, Основами закріплено такі види обов'язкового державного соціального страхування:

1. *Пенсійне державне страхування*. Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування закріплено як загальнодержавний збір у ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування». Механізм його справляння регулює Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» від 26 червня 1997 року і Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року. Треба відзначити, що з 1 січня 2004 року діють два види платежів до Пенсійного фонду — внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування і збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. При цьому на внески не поширено дію ні загального (Закон України «Про систему оподаткування»), ані спеціального (Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами») податкового законодавства. Разом з тим дія Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», який регулює всі основні питання, пов'язані зі сплатою пенсійних внесків, продовжено до 1 січня 2005 року, але застосовується він у частині, яка не суперечить Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»¹. Державне соціальне пенсійне страхування є системою гарантованого забезпечення громадян трудовими пенсіями, яке здійснюють за рахунок страхових внесків, що надходять згідно з чинним законодавством. Відповідно до системи державного соціального пенсійного страхування призначають такі види пенсій: по старості (за віком); по інвалідності; у зв'язку з втратою годувальника; в зв'язку з особливими умовами праці; за вислугою років. Основним критерієм диференціації умов і норм державного соціального пенсійного страхування визнають трудовий стаж, умови й оплату праці. Ставки збору, що справляють до Пенсійного фонду, диференційовано залежно від платника й об'єкта оподаткування, наприклад:

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 37. — Ст. 237; Офіційний вісник України. — 2003. — № 33. — Ст. 1770.

1) для суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності, їхніх об'єднань, бюджетних, суспільних та інших установ і організацій, їхніх філій, об'єднань громадян та інших юридичних осіб, а також фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, які використовують труд найманих працівників, — 32% від об'єкта оподаткування;

2) з фізичних осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту), та з фізичних осіб, які виконують роботи (послуги) за цивільно-правовими договорами, — у розмірі 1% від сукупного оподаткованого доходу, обчисленого згідно з Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб», якщо такий дохід не перевищує 150 гривень і 2% — якщо такий дохід перевищує 150 гривень;

3) з юридичних і фізичних осіб, які здійснюють операції з купівлі-продажу валюти, збір до Пенсійного фонду справляють із суми операцій з купівлі-продажу валюти в розмірі 1,5%;

4) із суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють торгівлю ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини й дорогоцінного каміння, цей збір справляють у розмірі 5% від вартості реалізованих ювелірних виробів;

5) з юридичних і фізичних осіб під час відчуження легкових автомобілів (крім тих, якими забезпечують інвалідів, і тих автомобілів, які переходять у власність спадкоємцям за законом) збір до Пенсійного фонду справляють у розмірі 3% від вартості легкового автомобіля тощо.

Обчислення й сплату цього платежу здійснюють згідно з Постановою КМУ «Про порядок сплати збору на обов'язкове пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій» від 3 листопада 1998 р., а також з Інструкцією про порядок обчислення і сплати страховальниками та застрахованими особами внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування до Пенсійного фонду України від 19 грудня 2003 року¹.

2. *Державне соціальне страхування в зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими*

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 44. — Ст. 1632; 2004. — № 3. — Ст. 148.

народженням і похованням. Цей вид збору на обов'язкове соціальне страхування справляють на основі Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 18 січня 2001 року¹.

Встановлено такі розміри цього платежу:

1) для роботодавців — 2,9% суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інші заохочувальні й компенсаційні виплати, в тому числі в натуральній формі, які визначають згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці», та підлягають оподаткуванню податком з доходів фізичних осіб;

2) для найманих працівників — від суми оплати праці, що включає основну та додаткову заробітну плату, а також інші заохочувальні й компенсаційні виплати, в тому числі в натуральній формі, які підлягають оподаткуванню податком з доходів фізичних осіб:

0,25% — для найманих працівників-інвалідів, які працюють на підприємствах і в організаціях українських товариств глухих і сліпих;

0,5% — для найманих працівників.

3. *Медичне страхування.* Відповідно до ст. 49 Конституції України громадянам України гарантовано право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Світова страхова медицина, як правило, складається із загальнообов'язкового і добровільного медичного страхування. В Україні загальнообов'язкового медичного страхування на загальнодержавному рівні не запроваджено, хоча про медичне страхування — як один із видів обов'язкового страхування згадано в ст. 7 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 року².

На даному етапі існують лише окремі категорії осіб, щодо яких вимагається обов'язкове медичне страхування — наприклад, іноземці на час їх тимчасового перебування на території

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 14. — Ст. 71.

² Там само. — 1996. — № 18. — Ст. 78.

Україні¹. До основних категорій громадян, які підлягатимуть загальнообов'язковому державному соціальному медичному страхуванню, можна віднести:

- громадян України, іноземців і осіб без громадянства, які працюють на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форми власності, виду діяльності й господарювання;

- громадян, які працюють у громадян-підприємців або у фізичних осіб, що на договірних чи інших умовах використовують працю найманих робітників, у тому числі тих, хто виконує роботу на умовах трудового договору, за договорами цивільно-правового характеру або на інших умовах, передбачених законодавством;

- членів колективних або орендних підприємств, сільськогосподарських кооперативів і фермерських господарств;

- громадян, які працюють на іноземних підприємствах, установах чи організаціях, що провадять діяльність на території України;

- осіб, трудовий договір із якими розірвано в зв'язку зі змінами в організації виробництва й праці, та за якими згідно із законодавством зберігають середню заробітну плату за попереднім місцем роботи;

- осіб, яким надано відпустку по догляду за дитиною тощо.

Особи, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному медичному страхуванню, отримуватимуть свідоцтво, порядок видачі та зразок якого затверджує Кабінет Міністрів України. Згідно з проектом закону страховиком визначено Фонд загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, повноваження якого передбачають права:

- вимагати від страховальників і застрахованих осіб своєчасної сплати страхових зборів і дотримання законодавства в сфері медичного страхування;

¹ Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 1997 р. № 79 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 5. — С. 149; Про вдосконалення Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1997 р. № 1021 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 38. — С. 39.

- укладати договори про надання медичної допомоги за цим видом страхування;
- здійснювати перевірку правильності нарахування й повноти сплати страхувальниками страхових зборів і отримувати потрібні документи й пояснення;
- розробляти пропозиції щодо розміру страхових зборів;
- брати участь у визначенні розмірів страхових зборів за надання медичної допомоги;
- порушувати відповідно до законодавства питання про притягнення посадових осіб до відповідальності за порушення законодавства в сфері медичного страхування;
- застосовувати стягнення, передбачені цим та іншими законами.

Передбачуваний порядок сплати страхових зборів є таким: 50% розміру нарахованих зборів за застрахованих осіб будуть сплачувати страхувальники-роботодавці й 50% — застраховані особи. Розміри страхових зборів на медичне страхування щороку встановлюватиме Верховна Рада України; розмір страхових зборів на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування — у відсотках від виплат (доходу), з яких обчислюють страхові збори, а саме:

- для роботодавців — від сум фактичних витрат на оплату праці та інших виплат найманим працівникам, які підлягають оподаткуванню податком з доходів фізичних осіб;
- для застрахованих — працюючих осіб — від сум оподаткованого доходу (прибутку);
- для осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, — займаються адвокатською, нотаріальною, творчою та іншою діяльністю, пов'язаною з отриманням доходу, а також осіб (та членів їхніх сімей), які провадять підприємницьку діяльність, — від сум сукупного оподаткованого доходу (прибутку). Для деяких інших категорій застрахованих (добровільно застрахованих осіб, які проходять строкову службу тощо) в проєкті передбачено окремий механізм нарахування страхових зборів.

Другим видом медичного страхування є добровільне медичне страхування (ст. 6 Закону України «Про страхування»), при якому за рахунок страхових внесків страхувальників (якими можуть бути самі застраховані особи або треті особи) формують страхові резерви страхових компаній, з яких при на-

станні страхового випадку і оплачують медичні послуги, що надають застрахованій особі. З урахуванням їх соціального значення договори страхування взагалі й добровільного медичного страхування належать до сфери регулювання цивільного законодавства.

4. *Державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності.* Цей вид соціального збору справляють згідно з Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 22 лютого 2001 року¹. Розмір страхового внеску залежить від класу професійного ризику виробництва, до якого належить підприємство. Розрахунок розміру страхового внеску для кожного підприємства здійснює Фонд соціального страхування від нещасних випадків згідно з Порядком визначення страхових тарифів для підприємств, установ і організацій на загальнообов'язкове соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, який затверджує Кабінет Міністрів України.

5. *Державне соціальне страхування на випадок безробіття* є системою гарантованого забезпечення застрахованих осіб грошовою допомогою, яку здійснюють за рахунок страхових внесків відповідно до законодавства. Основним критерієм диференціації внесків страхувальників на цілі державного соціального страхування від безробіття є встановлений у законодавчому порядку рівень соціального ризику втрати роботи з урахуванням перспективи зайнятості населення цієї галузі в даному регіоні. Цей вид соціального збору справляють згідно з Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 року². Цей вид платежу справляють у таких розмірах:

— для роботодавців — 1,9% суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інші заохочувальні й компенсаційні виплати, в тому числі в натуральній

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 46–47. — Ст. 403.

² Там само. — 2000. — № 22. — Ст. 171.

формі, які визначають згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці», та підлягають оподаткуванню податком з доходів фізичних осіб;

– для найманих працівників – 0,5% суми оплати праці, що включає основну та додаткову заробітну плату, а також інші заохочувальні й компенсаційні виплати, в тому числі в натуральній формі, які підлягають оподаткуванню податком з доходів фізичних осіб;

– на підприємствах і в організаціях громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менше 50% загальної чисельності працюючих, і за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить не менше 25% відсотків суми витрат на оплату праці, роботодавці звільняються від сплати внесків у частині витрат на оплату праці найманих працівників-інвалідів;

– роботодавців підприємств і організацій українських товариств глухих і сліпих звільнено від сплати внесків.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. *Поняття страхування та його види.*
2. *Основні ознаки страхування.*
3. *Функції страхування.*
4. *Особливості участі держави в страховій діяльності.*
5. *Зміст обов'язкового державного страхування.*
6. *Види обов'язкового страхування.*
7. *Обов'язкове державне соціальне страхування.*
8. *Зміст інституту обов'язкового страхування.*

Глава 13

ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОШОВОГО ОБОРОТУ

§ 1. Грошова система України

Категорію «грошова система» слід розглядати в двох аспектах, які мають відповідний зміст. По-перше, це конкретно-історичний тип організації грошових відносин; вона відбиває стан еволюції організаційно-правової форми грошового обороту. Тип грошової системи залежить від того, які метали виконують роль загального еквівалента, які гроші функціонують як засіб обігу й платежу, а також від того, який є зв'язок між паперовими та повноцінними грошима¹. Залежно від цього виділяють такі типи грошових систем: а) система металевого обігу, за якої грошовий товар безпосередньо перебуває в обігу й виконує всі функції грошей, а кредитні гроші розмінюються на метал; б) система обігу кредитних і паперових грошей, за якої повноцінні гроші витиснуто з обігу².

Тип грошової системи — це характер зв'язку між загальним еквівалентом і грошима, що перебувають в обігу, який спочатку складається стихійно, а пізніше його закріплюють законодавчим рішенням.

У правовій науці склалося досить однотипне бачення змісту категорії «грошова система». Грошова система держави є результатом державно-правового впливу на процес руху грошей, який виступає об'єктом цього впливу.

Грошова система — категорія особливого роду. Її особливість полягає в тому, що вона одночасно належить до економічного базису й політичної надбудови. Як базисна категорія, грошова система є сукупністю економічних відносин, що складаються в процесі функціонування грошового обороту між його суб'єктами на території держави. Будучи надбудовним явищем, ця си-

¹ Див.: Федоренко В. М. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. — К.: Вища школа, 1982. — С. 172.

² Деньги. Кредит. Банки: Учебник для вузов / Под ред. Е. Ф. Жукова. — М.: ЮНИТИ, 1999. — С. 66.

стема є державно-правовою формою організації грошового обороту, включаючи сукупність державних органів, які здійснюють управління грошовим оборотом і наділені для цього відповідним правовим статусом. Отже, грошова система в першому випадку є об'єктивною економічною категорією, а в другому — правовою.

Єдність економічного й правового аспектів організації грошового обороту є визначальним моментом сутності грошової системи держави. Виокремлення різних аспектів грошової системи є певною мірою результатом використання методу наукової абстракції. Насправді ж економічний і правовий аспекти грошової системи нерозривно взаємопов'язано. Тому за своєю природою категорія, яку ми розглядаємо, — економіко-правова. Показовою з цього погляду є позиція А. С. Гальчинського. На його думку, інституційне регулювання грошових відносин у межах чинної в тій чи іншій країні грошової системи є однією з основних функцій держави. Законодавчими актами закріплюють основні функціональні ланки грошової системи: грошові знаки, які наділено державою законною платіжною силою; форми безготівкового обігу; порядок емісійного процесу й характер його кредитного забезпечення; механізм організації регулювання грошового обігу; нормативних валютних відносин. Законодавчими нормами визначають також структуру та функціональні обов'язки грошово-кредитних інститутів держави, способи їхньої взаємодії, основні принципи, напрями й механізм реалізації грошової політики, яку вони здійснюють¹.

Таким чином, із урахуванням викладених підходів під грошовою системою України слід розуміти організаційно-правову форму грошового обороту на її території.

Зміст грошової системи потрібно розглядати як внутрішню форму організації грошового обороту. Використання терміна «організація» передбачає внутрішню впорядкованість змісту певного системного об'єкта.

Важливим моментом теоретичного аналізу змісту грошової системи є визначення поняття «елемент грошової системи». В. А. Каргашев особливо відзначає, що «зміст виокремлення

¹ Гальчинський А. Теорія грошей: Навч. посібник. — К.: Основи, 1998. — С. 262.

елемента системи полягає насамперед не в його «фізичній», матеріальній інтерпретації, а саме у визначенні його співвідношення з усією системою, в з'ясуванні тієї «ролі», яку він відіграє в створенні глобального ефекту, але з іншого боку, саме матеріальна конкретність елемента дозволяє окреслити «конструктивні», морфологічні контури системи¹.

Методологічну значущість дослідження структури грошової системи ми вбачаємо в тому, що саме так створюють теоретичну організаційно-правову модель функціонування грошового обороту в Україні. Перш ніж перейти до детального розгляду структури грошової системи, зауважимо, що специфіку елементного складу будь-якої національної грошової системи зумовлено її типом. Відповідно й особливості правового режиму грошової системи залежать від типу останньої.

Л. А. Лунц зазначав, що регулююча діяльність держави в сфері грошового обігу знаходить своє формальне завершення в тому, що всі грошові знаки, що випускає уряд чи з його дозволу, об'єднано в грошову систему країни, яку з юридичного погляду визначають як сукупність різних видів грошових знаків, виражених у одній і тій самій грошовій одиниці, що визначає їхню відносну платіжну силу².

Можна виділити два основних підходи до визначення змісту терміна „грошова система»: а) у вузькому смислі — це сукупність державних грошових знаків і організація їхнього обігу; б) в широкому смислі під грошовою системою слід розуміти сукупний процес функціонування грошового обороту на території держави, тобто, як зазначає М. І. Савлук, «за сферою охоплення економічних відносин грошова система — явище надзвичайно широке, адекватне всьому грошовому обороту»³. Як бачимо, структура грошової системи є похідною від її змісту, що має безпосереднє значення для законотворчої діяльності.

Грошова система будь-якої держави є об'єктом правового регулювання. Правове регулювання грошового обороту слід

¹ Див.: *Карташев В. А.* Система систем. Очерки общей теории и методологии. — М.: Прогресс-Академия, 1995. — С. 296.

² Див.: *Лунц Л. А.* Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. — М.: Статут, 1999. — С. 57.

³ Див.: *Гроші та кредит: Підручник / За заг. ред. М. І. Савлука.* — К.: КНЕУ, 2001. — С. 154.

розглядати не тільки як спосіб упорядкування процесу руху грошей. Роль права в цьому регулюванні полягає в тому, що воно, як відзначає Р. О. Халфіна, є формою суспільних відносин, нерозривно пов'язаною зі змістом, обумовленою ним і безпосередньо впливаючою на нього»¹. Тому грошову систему держави потрібно розглядати саме як правову форму організації грошового обороту.

Першим елементом грошової системи, її, так би мовити, обличчям є *грошова одиниця*. Л. О. Новосолова визначає грошову одиницю (чи одиницю рахунку) як таку, що встановлює законодавство про грошову систему; одиницю, в якій відбито вартість (ціну) товарів, робіт, послуг. У національних грошових одиницях ведуть облік вартості майна, в них визначено номінал грошей, які випускає (емітує) певна держава². В Україні відповідно до ст. 99 Конституції України грошовою одиницею є гривня.

Сучасну сторінку в історії гривні відкрито на початку останнього десятиріччя ХХ ст. Приводом до цього послужив процес національно-державного відродження України. Національні гроші й грошову систему традиційно розглядають як найважливіші атрибути державності. Тому вже на первинному етапі побудови незалежної Української держави було висловлено ідею введення власної грошової одиниці й створення самостійної грошової системи.

У розділі VI Декларації про державний суверенітет України проголошено, що Українська РСР самостійно створює банківську, цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує Державний бюджет, а за потреби вводить свою грошову одиницю³. Закон «Про економічну самостійність Української РСР» (ст. 6) закріпив право республіки на самостійну організацію грошового обігу на її території⁴.

У другій половині 1991 року Україна взяла курс на побудову незалежної держави. Введення національної валюти й фор-

¹ Див.: Халфіна Р. О. Право как средство социального управления. — М.: Наука, 1988. — С. 81.

² Див.: Новосолова Л. А. Валюта долга и валюта платежа в денежных обязательствах // Закон. — 2000. — № 3. — С. 99.

³ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

⁴ Там само. — 1990. — № 34. — Ст. 499.

мування самостійної грошової системи стали одним із основних пріоритетів трансформацій у економічній сфері. З розпадом СРСР подальше існування єдиної грошової системи в межах міждержавного простору стало неможливим, і перед кожною з колишніх союзних республік постала потреба створення власної грошової системи.

Введення гривні — повноцінної національної валюти — було здійснено в перебігу проведення грошової реформи у вересні 1996 року. Однак, цьому передувала низка подій, які внесли кардинальні зміни в діючу грошову систему. Кожну з проведених трансформацій у системі організації грошових відносин за своїм значенням може бути названо грошовою реформою. Але, як справедливо зазначають фахівці, якщо виходити із суті й внутрішньої логіки здійснених заходів, слід визнати, що було проведено одну грошову реформу, яка тривала майже п'ять років¹.

У процесі проведення грошової реформи можна виділити три етапи: перший — введення в готівковий обіг тимчасової валюти — українського карбованця (купона багаторазового використання) з 10 січня 1992 року; другим етапом було введення в листопаді того ж року в безготівковий оборот карбованця; третій, завершальний етап — випуск у обіг у вересні 1996 року гривні — повноцінної національної української валюти.

Наступним після національної грошової одиниці елементом грошової системи України є *масштаб цін*. З'ясування його сутності як невід'ємного, але досить специфічного елемента грошової системи, на наш погляд, може бути проведено під час розгляду його генезису. За доби існування примітивних грошових форм функцію масштабу цін у різних соціальних колективах виконували речі, які використовували як загальноприйняті мінові посередники. Згодом, коли золото стало виконувати грошові функції, сформувався ваговий масштаб цін, оскільки в обігу перебувало золото у вигляді зливків різної ваги. Цей історичний чинник зберігає своє значення й сьогодні: грошовою

¹ Див.: *Савлук М.* Нова національна валюта гривня працює на економіку України // *Фінанси України*. — 1997. — № 2. — С. 21; *Лютий І. О.* Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки: Монографія. — К.: Атіка, 1999. — С. 74.

одиноцею у Великій Британії є фунт стерлінгів. Зі зміною типу грошової системи, з переходом від золотозливкового до золото-девізного стандарту суттєво змінюється природа масштабу цін — він набуває яскраво вираженого державно-правового змісту, оскільки нормативно закріплював зв'язок між грошима в обороті й дорогоцінним металом, який вони представляли, що знаходило безпосередній вираз у формуванні державою правового механізму забезпечення кредитних грошей.

Будучи величиною грошової одиниці, масштаб цін змінюється під впливом дії низки об'єктивних чинників. Серед них, на наш погляд, потрібно виокремити такі: а) встановлений державою й нормативно закріплений ваговий вміст дорогоцінного металу в грошовій одиниці; б) правовий механізм ціноутворення в державі; в) інфляція; г) проведення деномінації як одного з видів грошових реформ. Зміна масштабу цін відбувається під впливом як одного з цих чинників, так і різних їхніх сукупностей. Особливістю цих чинників є те, що вони мають державно-правовий характер, і лише інфляція має переважно економічну природу.

Третім елементом у запропонованій структурі грошової системи України є *види державних грошових знаків*. Готівка є найбільш простим і сприйнятним елементом грошової системи. До того ж вона одночасно є найдавнішим із них, оскільки, виникнувши, натуральні форми грошей мали вираз саме грошових знаків. Значення готівкових коштів на сучасному етапі розвитку економічних відносин пов'язано з тим тривалим періодом, коли саме вони були єдиною грошовою формою. Незважаючи на стрімкий розвиток і вдосконалення системи безготівкових розрахунків, грошові знаки не втрачають власної актуальності, виконують усі грошові функції, залишаючись найліквіднішою формою грошей і важливим складником національних грошових систем.

В Україні види державних грошових знаків мають подвійне законодавче закріплення: по-перше, в ч. 2 ст. 34 Закону „Про Національний банк України» встановлено, що «готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків — банкнот (паперових) і монет (металевих)»; по-друге, в 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, які можуть перебувати в обігу на території України. Будь-які документи у вигляді грошових знаків, що відрізняються від грошової одиниці України, випущені не Національним банком України й виготовлені з метою здійснення платежів у господарському обороті визначено в ст. 1 Закону «Про Національний банк України» як грошові сурогати.

З урахуванням того, що вищевказаними законодавчими нормами передбачено функціонування в грошовому обігу в Україні лише двох визначених видів грошових знаків, вважаємо, що потрібно внести зміни до визначення терміна «валюта України» в ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», оскільки на сьогодні до змісту цього терміна включено грошові знаки у вигляді казначейських білетів.

Казначейські білети перебували в грошовому обігу на території СРСР після проведення грошової реформи 1960 року. Статус казначейських білетів мали грошові знаки номіналом 1, 3 і 5 карбованців. Інші паперові грошові знаки номіналом 10, 25, 50 і 100 карбованців мали статус білетів Державного банку СРСР. Між банкнотами та казначейськими білетами існувала формальна відмінність. Вона полягала в різному порядку їхнього забезпечення. Білети Держбанку СРСР забезпечувалися золотом, іншими дорогоцінними металами та іншими активами Держбанку СРСР, а казначейські білети забезпечувалися всім надбанням Союзу РСР.

Відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону «Про Національний банк України», банкноти й монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку України й забезпечуються всіма його активами. У цьому формулюванні слід вирізнити два конститивних елементи, що визначають правову природу вітчизняної готівки: банкноти й монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку України, а також порядок їхнього забезпечення.

Банкноти й монети, якщо виходити з визначення ст. 35 Закону «Про Національний банк України», мають однакову правову природу, оскільки вони є єдиним законним платіжним

засобом на території України, їх приймають усі фізичні та юридичні особи без будь-яких обмежень на всій території України за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви й для переказів.

Між банкнотами і монетами немає суто юридичних відмінностей. Про це свідчить застосування єднального сполучника «і» при викладенні норм, що визначають статус цих грошових знаків. Відмінність між ними полягає лише в різних фізичних властивостях: банкноти — це паперові грошові знаки, а монети — металеві.

Про банкноту як про зобов'язання емісійного банку можна говорити лише тоді, коли є двобічний цивільно-правовий зв'язок між суб'єктами такого зобов'язання. Такий зв'язок наявний лише за умови вільного розміну банківських білетів на дорогоцінний метал. Законодавче положення про визнання банкнот і монет безумовними зобов'язаннями Національного банку України та їхнє забезпечення всіма його активами слід розглядати не з цивільно-правового погляду, а саме з точки зору реалізації покладеної на Національний банк України конституційної функції — забезпечення стабільності грошової одиниці України.

Крім вищевказаних елементів у структурі грошової системи слід виокремити Національний банк України, який є емісійним центром та спеціальним органом, що здійснює регулювання грошового обороту в Україні, а також дві підсистеми: готівкового обігу та безготівкового обороту.

§ 2. Поняття та зміст грошового обороту

Грошовий оборот як правова категорія є врегульованою правовими нормами сукупністю суспільних відносин, у межах яких відбувається безперервний процес руху грошей у готівковій і безготівковій формах.

Запропоноване визначення категорії «грошовий оборот» передбачає потребу аналізу його змісту й структури. Розглядаючи специфіку руху грошей на різних стадіях суспільного відтворення й у різних формах, слід відзначити його основну особливість — єдність грошового обороту. Безумовно, це не означає, що принципові особливості руху грошей у готівковій і безготів-

ковій формах відходять на другий план. Єдність грошового обороту маємо розглядати як одну з основних методологічних засад і економічного, і правового дослідження цього суспільного явища.

З урахуванням економічних особливостей руху грошових коштів слід визначити зміст грошового обороту як правової категорії. Основним елементом цієї категорії є суспільні відносини між учасниками грошового обороту з природою руху грошових коштів у готівковій і безготівковій формах.

При визначенні структури грошового обороту слід виділити основні критерії. Такими взаємопов'язаними критеріями є юридичні особливості правовідносин, об'єктом яких виступають гроші, а також сфера реалізації цих правовідносин.

Один з секторів грошового обороту — горизонтальний. Його складають обмінні відносини в сфері господарської діяльності під час здійснення товарно-грошових і нетоварних операцій. Рівність суб'єктів цих відносин є специфічною ознакою горизонтального сектору грошового обороту. За юридичною характеристикою ці відносини диспозитивні, оскільки виникають відповідно до волевиявлення суб'єктів.

Інший сектор включає сукупність відносин, що опосередковують безеквівалентний і безповоротний рух грошей. Цей сектор можна назвати бюджетно-податковим, одним із суб'єктів правовідносин у якому обов'язково виступає держава в особі вповноваженого органу. Ці правовідносини характеризують як відносини «влади-підпорядкування» й виникають у зв'язку з виконанням одним з суб'єктів обов'язку, встановленого в імперативних правових нормах. Наприклад, виконання податкового обов'язку обумовлює безеквівалентний і безповоротний рух грошових коштів від платника податків до відповідного бюджету чи державного цільового фонду. В самому понятті податку закладено ознаки, ідентичні особливостям цього сектора грошового обороту. Рух грошових коштів у процесі бюджетного фінансування також позбавлено ознаки еквівалентності й поворотності. Особливості бюджетно-податкового сектора грошового обороту зумовлює сфера його реалізації — фінансова діяльність держави.

Значну частину відносин у структурі грошового обороту становлять розрахункові відносини, тобто відносини, що виника-

ють між їхніми учасниками з приводу передачі (перерахування) певних грошових сум. Визначення термінів «безготівкові розрахунки» й «готівкові розрахунки» міститься в нормативно-правових актах Національного банку України.

Наприклад, Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженою постановою Правління Національного банку України від 24 січня 2004 року №22¹, встановлено, що «безготівкові розрахунки — це 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 проводить банк на підставі розрахункових документів на паперових носіях або в електронному вигляді»². Слід звернути увагу на те, що в Інструкції про організацію роботи з готівкового обігу установами банків України, яку затверджено постановою Правління Національного банку України від 19 лютого 2001 року №69³, розкрито зміст терміну «готівкові розрахунки» — це «платежі готівкою підприємств, підприємців і фізичних осіб між собою за реалізовану продукцію (товари, виконані роботи, надані послуги) й за операціями, які безпосередньо не пов'язано з реалізацією продукції (товарів, робіт, послуг) та іншого майна». Поряд із цим терміном визначено зміст терміну «готівковий обіг» як «обіг у готівковій формі законних платіжних засобів (банкнот і розмінної монети), які обслуговують потреби економіки країни».

Таким чином, розрахункові правовідносини виникають щоразу, коли закон чи договір встановлює 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, стягнення адміністративного штрафу, пені в зв'язку з несвоечасним погашенням податкового зобов'язання); в) договорі (перерахування грошової суми контрагенту в цивільно-правових зобов'язаннях або виплата заробітної

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — №13. — Ст. 908.

² Там само.

³ Там само. — 2001. — № 12. — Ст. 495.

плати працівнику відповідно до умов трудового договору). Разом з тим, підставою для виникнення розрахункових правовідносин може бути й волевиявлення одного з суб'єктів, спрямоване на перерахування певної грошової суми на користь іншого суб'єкта.

Розрахункові відносини охоплюють як готівкову, так і безготівкову сферу грошового обороту. Підтвердженням цього може бути конструкція розрахункового правовідношення, яку наведено в п. 2.7 Положення про ведення касових операцій у національній валюті України, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 19 лютого 2001 року №72¹: «Розрахунки готівкою фізичних осіб з підприємствами за придбані товари (виконані роботи, надані послуги) можуть також проводитися через установи банків у порядку, визначеному Інструкцією з організації емісійно-касової роботи в установах банків. Зазначені розрахунки здійснюються без надходження коштів до каси підприємства й відображення цієї операції в касовій книзі, а проводяться фізичними особами шляхом унесення готівки на внутрішні банківські рахунки й подальшого перерахування установою банку цих коштів на поточні рахунки підприємств та є для фізичних осіб (платників коштів) — готівковими, а для підприємців (одержувачів коштів) — безготівковими». Таким чином, розглядаючи розрахункові правовідносини, слід відзначити, що ці правовідносини виникають не тільки під час здійснення безготівкових розрахунків. Визначальним моментом для констатації розрахункового правовідношення є наявність зв'язку між його суб'єктами — платником і отримувачем із приводу перерахування визначеної грошової суми. Наявність у суб'єктному складі цього правовідношення установи банку слід розглядати як специфічну ознаку системи безготівкових розрахунків як підсистеми розрахункових правовідносин.

Готівковий обіг не можна зводити лише до готівкових розрахунків. Якщо виходити з поняття готівкового обігу, наведеного в Інструкції про організацію роботи з готівкового обігу установами банків України, то це — обіг у готівковій формі законних платіжних засобів (банкнот і розмінної монети), які обслуговують потреби економіки країни. Отже, обсяг поняття «готівко-

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 12. — Ст. 496.

вий обіг» включає відносини, які безпосередньо не пов'язано із здійсненням готівкових розрахунків. Наприклад, виготовлення, інкасація, перевезення, зберігання грошових знаків передбачає їхній рух, але за цього готівка не виконує функції засобу платежу, а тому ці відносини не є розрахунковими.

§ 3. Правове регулювання готівкового обігу

Однією з найважливіших функцій Національного банку України є монополічне здійснення емісії національної валюти України й організація її обігу. Конституційною нормою (ст. 99) закріплено, що грошовою одиницею України є гривня. Відповідно до п. 3.1 ст. 3 Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» від 5 квітня 2001 року¹ гроші в Україні існують в готівковій формі (формі грошових знаків) або в безготівковій формі (формі записів на рахунках у банках). Грошові знаки перебувають у обігу в вигляді банкнот (паперових) і монет (металевих). Гривня (банкноти й монети) як національна валюта є єдиним законним платіжним засобом на території України, її приймають усі фізичні та юридичні особи без будь-яких обмежень на всій території України за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви й для переказів.

Правове положення державних грошових знаків визначають їхні публічно-правові характеристики:

- їх виражено в грошовій одиниці України;
- банкноти й монети мають статус єдиного законного платіжного засобу на території України;
- виключне право їхньої емісії належить єдиному державному емісійному центру — Національному банку України;
- вони є безумовними зобов'язаннями Національного банку України й забезпечуються всіма його активами.

Спеціальним державним органом, який здійснює управління грошовим обігом є Національний банк України. Відповідно до ст. 33 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року² для забезпечення організації готівкового обігу Національний банк України здійснює:

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 20. — Ст. 828.

² Там само. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

- 1) виготовлення та зберігання банкнот і монет;
- 2) створення резервних фондів банкнот і монет;
- 3) встановлення номіналів, систем захисту, платіжних ознак і дизайну грошових знаків;
- 4) встановлення порядку заміни пошкоджених банкнот і монет;
- 5) встановлення правил випуску в обіг, зберігання, перевезення, вилучення й інкасації готівки;
- 6) визначення порядку ведення касових операцій для банків, інших фінансово-кредитних установ, підприємств і організацій;
- 7) визначення вимог щодо технічного стану й організації охорони приміщень банківських установ.

У контексті розгляду правової природи банкнот і монет, вітчизняних банкнот і монет слід звернути увагу на таку важливу їхню характеристику, як платіжність. Цю характеристику зумовлено тим, що грошові знаки поєднують у собі грошову одиницю та матеріальний носій (паперовий або металевий). Єдність цих складників означає, що кожен із них безпосередньо впливає на правове положення банкнот і монет.

Відповідно до Правил визначення платіжності банкнот і монет Національного банку України, затверджених постановою Правління Національного банку України від 31 березня 1999 року №152¹, банкноти та монети, що перебувають у обігу й виготовлені на замовлення Національного банку України, залежно від зовнішнього вигляду внаслідок зношення можуть бути платіжними (придатними та непридатними до обігу) і неплатіжними.

Платіжними є введені в обіг Національним банком України, як законний засіб платежу на території України, банкноти й монети, що за ознаками платіжності повністю відповідають затвердженому зразку, а також за критеріями зношення, пошкоджень і дефектів відповідають установленим вимогам.

Залежно від зовнішнього вигляду та ступеня зношення платіжні банкноти (монети) поділяють на придатні й непридатні до обігу. Придатні — це такі банкноти й монети, що за ознаками платіжності та дизайном повністю відповідають установленим Національним банком України зразкам, не мають пошкоджень, забруднень і зберегли естетичний зовнішній вигляд.

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 16. — Ст. 664.

Непридатні до обігу банкноти й монети — це такі, що в процесі використання набули нижченаведених ознак зношення й пошкодження та з дефектами виробника. Відповідно до п. 1.2 Правил визначення платіжності банкнот і монет Національного банку України установам банків заборонено видавати клієнтам (юридичним і фізичним особам) непридатні до обігу банкноти й монети, а згідно з п. 1.3 цих Правил «установи банків повинні обмінювати непридатні на придатні до обігу банкноти й монети за таких умов: якщо не виникає сумніву в їх справжності та номіналі; та якщо відсутня частина банкноти не може бути прийнята до обміну».

Неплатіжними згідно з ч. 2 Правил визначення платіжності банкнот і монет Національного банку України є банкноти й монети, вилучені Національним банком України з обігу, та ті, що не підпадають під визначення платіжних, включаючи банкноти, від яких залишилося менше 55% початкової площі, фальшиві й перероблені. Ключовою особливістю неплатіжних банкнот і монет є те, що їх не приймає до платежів жодне підприємство, установа або організація, а обмінюють установи банків на придатні до обігу банкноти й монети.

Отже, платіжність як характеристика фізичного стану матеріального носія грошового знаку безпосередньо впливає на потенційну реалізацію банкнотами й монетами в сфері готівкового обігу їхнього законодавчо встановленого статусу єдиного законного платіжного засобу на території України.

§ 4. Правове регулювання безготівкових розрахунків

Принциповою особливістю безготівкових розрахунків (на відміну від готівкових) є те, що обов'язковим учасником цих розрахункових відносин виступає банк (або кілька банківських установ). Безготівкові розрахункові відносини є самостійними грошовими відносинами за двома підставами: по-перше, до розрахунків залучають банк, внаслідок чого не збігаються суб'єкти основних економічних відносин і суб'єкти, що беруть участь у розрахунках; по-друге, оскільки грошові відносини як допоміжну й складову функції основних економічних відносин відок-

ремлено від них за допомогою спеціальної правової регламентації¹.

Відповідно до ст. 40 Закону «Про Національний банк України» Національний банк встановлює правила, форми й стандарти розрахунків банків та інших юридичних і фізичних осіб у економічному обігу України із застосуванням як паперових, так і електронних документів і готівки, координує організацію розрахунків, дає дозволи на здійснення клірингових операцій і розрахунків за допомогою електронних документів. Національний банк забезпечує здійснення міжбанківських розрахунків через свої установи, дає дозвіл на проведення міжбанківських розрахунків через безпосередні кореспондентські відносини комерційних банків і через їхні власні розрахункові системи.

Учасники безготівкових розрахунків відкривають у будь-яких банках України за власним вибором і за згодою цих банків рахунки, передбачені Інструкцією про порядок відкриття та використання і закриття рахунків у національній та іноземній валютах, яку затверджено постановою Правління Національного банку України від 20 листопада 2003 року².

Для відкриття поточного рахунку юридичні особи надають установам банків такі документи: 1) заяву на відкриття рахунку встановленого зразка. Заяву підписує керівник і головний бухгалтер підприємства (за відсутності в штаті головного бухгалтера заяву підписує тільки керівник); 2) копію свідоцтва про державну реєстрацію в органі державної виконавчої влади, іншому органі, вповноваженому здійснювати державну реєстрацію, що засвідчено нотаріально або органом, який видає свідоцтво про державну реєстрацію; 3) копію належним чином зареєстрованого установчого документа, засвідчену нотаріально або реєструючим органом; 4) копію довідки про внесення юридичної особи до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчену належним чином; 5) копію документа, що підтверджує взяття підприємства на податковий облік, засвідчену податковим органом, нотаріально або вповно-

¹ Кулик Я. А. Правовые проблемы кредитования государственной торговли в СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1970. — С. 16.

² Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Ч. 1. — Ст. 2707.

важеним працівником банку; б) картку із зразками підписів і відбитка печатки, засвідчену нотаріально або організацією, якій клієнт адміністративно підпорядкований. До картки включаються зразки підписів осіб, яким відповідно до законодавства України або установчих документів юридичної особи надано право розпорядження рахунком та підписання розрахункових документів.

Юридичні особи, які використовують найману працю і відповідно до законодавства України є платниками страхових внесків, додатково до вищезазначеного переліку документів мають подати копії документів, що підтверджують реєстрацію юридичної особи у відповідному органі Пенсійного фонду України та у Фонді соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, засвідчені належним чином.

Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті встановлює, що під час здійснення розрахунків можуть застосовуватись акредитивна, інкасова, вексельна форми розрахунків, а також форми розрахунків за розрахунковими чеками та з використанням розрахункових документів на паперових носіях та в електронному вигляді.

Як уже було зазначено вище, грошовий оборот має певну структуру, залежно від юридичних особливостей відповідних правовідносин, а також сфери їхньої реалізації. Слід звернути увагу на особливості участі банківських установ у відносинах, пов'язаних із рухом грошових коштів у процесі формування державних грошових фондів.

За сплати податків і зборів у безготівковому порядку платник податків надсилає до установи банку платіжну вимогу на суму відповідного обов'язкового платежу. За наявності своєчасного виконання платником податків податкового обов'язку може виникнути ситуація, коли фактичне надходження сплачених коштів до відповідного бюджету або державного цільового фонду відбувається після закінчення встановленого законодавством терміну сплати цих платежів.

Відповідно до п. 16.5.1 ст. 16 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» за порушення строків пере-

рахування податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів або державних цільових фондів, встановлених Законом України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні», банк сплачує пеню за кожний день прострочення, включаючи день сплати, в установлених законом розмірах, і штрафні санкції, а також несе іншу відповідальність, встановлену Законом «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» за порушення порядку своєчасного й повного внесення податку, збору (обов'язкового платежу) до бюджету або державного цільового фонду. А платника податків звільняють від відповідальності за несвоєчасне або неповне перерахування таких платежів до бюджетів і державних цільових фондів, включаючи нараховану пеню та штрафні санкції.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1. Поняття та структура грошової системи України.*
- 2. Правова природа грошового обороту.*
- 3. Правове регулювання готівкового обігу.*
- 4. Правове регулювання безготівкових розрахунків.*

Глава 14

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

§ 1. Банківська система України

Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року¹ (ч. 1 ст. 4) структура вітчизняної банківської системи включає Національний банк України та інші банки, що створено й діють на території України. Характер відносин між центральним банком держави та іншими банками дозволяє зробити висновок щодо дворівневої структури банківської системи. Верхній рівень становить Національний банк України, який виступає особливим центральним органом державного управління та в процесі реалізації власних функцій здійснює владні повноваження з метою утримання стабільності банківської системи. Нижній рівень складають усі інші банки, що здійснюють власну діяльність на території України. Дворівнева структура банківської системи передбачає особливі форми відносин представників цих рівнів, особливості яких зумовлюють використання різних методів правового регулювання.

Природно, що системоутворюючим елементом банківської системи є банк. Визначення цього поняття наведено законодавцем у ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність»: «банк — юридична особа, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати у сукупності такі операції: залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб». Саме таке визначення поняття «банк» зумовлено підходом законодавця до визначення змісту іншої фундаментальної категорії — банківської діяльності². Запропоноване нормативне визначення ка-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5—6. — Ст. 30.

² У Законі України «Про банки і банківську діяльність» термін «банківська діяльність» вжито в такому значенні: «залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб».

тегорії «банківська діяльність» фактично зводить її зміст лише до трьох банківських операцій, які банки мають право здійснювати на підставі банківської ліцензії. Але, безсумнівно, зміст указаної категорії набагато ширший, оскільки: по-перше, надаючи клієнтам банківські послуги, банки здійснюють значно більшу кількість банківських операцій, перелік яких наведено в ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність»; по-друге, під час здійснення власної діяльності банки вступають не лише в приватно-правові відносини з клієнтами з метою надання їм банківських послуг, але й стають учасниками широкого кола правовідносин, які виникають у процесі державного регулювання банківської діяльності та які регулюють імперативним методом. Багатоаспектність державного регулювання діяльності банків, використання різних форм (адміністративного та індикативного регулювання), застосування Національним банком України до банків заходів впливу в разі порушення ними банківського законодавства — все це свідчить про те, що банківська діяльність як складний об'єкт правового впливу передбачає формування засад публічно-правового регулювання¹. Саме публічно-правові відносини за участю банківських установ є предметом регулювання відповідного фінансово-правового інституту.

Нижній рівень банківської системи України складають універсальні та спеціалізовані банки. За спеціалізацією банки можуть бути ощадними, інвестиційними, іпотечними, розрахунковими (кліринговими). До компетенції банків належить визначення напрямів своєї діяльності та вибір спеціалізації за окремими видами операцій. Банк набуває статусу спеціалізованого банку в випадку, якщо більше 50% його активів є активами одного типу. Банк набуває статусу спеціалізованого ощадного банку в випадку, якщо більше 50% його пасивів є вкладками фізичних осіб. Національний банк України здійснює регулю-

¹ Докладніше про зміст публічно-правового регулювання банківської діяльності див.: *Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П.* Финансовое право: Учеб. пособие. — Харьков, 2003. — С. 288–289; *Заверуха І.* Банківське право: Посібник. — Львів, 2002. — С.10–11; *Тосуян Г. А., Викулин А. Ю. Екмалян А. М.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учебник / Под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. — М., 1999. — С. 117–118.

вання діяльності спеціалізованих банків через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних цими банками операцій.

Законом України «Про банки і банківську діяльність» встановлено вичерпний перелік організаційно-правових форм банків. В Україні банки створюють у формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або кооперативного банку.

Певна специфіка притаманна державним і кооперативним банкам. Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» державний банк — це банк, 100% статутного капіталу якого належить державі. Державний банк заснують за рішенням Кабінету Міністрів України. Разом з тим у законі про Державний бюджет України на відповідний рік передбачено витрати на формування статутного капіталу державного банку. Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з приводу наміру заснування державного банку. Отримання висновку Національного банку України є обов'язковим також у разі ліквідації (реорганізації) державного банку, за винятком його ліквідації внаслідок неплатоспроможності. Статут державного банку затверджують за постановою Кабінету Міністрів України. Держава здійснює та реалізує повноваження власника щодо акцій (паїв), які їй належать у статутному капіталі державного банку, через органи управління державного банку, якими є наглядова рада та правління банку. В разі прийняття рішення про часткове або повне відчуження державою належних їй акцій (паїв) державного банку такий банк втрачає статус державного.

Кооперативні банки створюють за принципом територіальності й поділяють на місцеві та центральний кооперативні банки. Мінімальна кількість учасників місцевого (в межах області) кооперативного банку має бути не менше 50 осіб. У разі зменшення кількості учасників і неспроможності кооперативного банку протягом одного року збільшити їхню кількість до мінімальної необхідної кількості діяльність такого банку припиняють шляхом зміни організаційно-правової форми або ліквідації.

Учасниками центрального є місцеві кооперативні банки. До функцій центрального кооперативного банку належать централізація та перерозподіл ресурсів, акумульованих місцевими кооперативними банками, а також здійснення контролю за діяльністю кооперативних банків регіонального рівня.

Окремою ланкою банківської системи України є банківські об'єднання. Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банки мають право створювати банківські об'єднання таких типів: банківська корпорація, банківська холдингова група, фінансова холдингова група.

Банківське об'єднання створюють за попередньою згодою Національного банку України та підлягає державній реєстрації шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру банків. Банк може бути учасником лише одного банківського об'єднання.

Банківська корпорація — це юридична особа (банк), засновниками й акціонерами якої можуть бути виключно банки. Банківську корпорацію створюють із метою концентрації капіталів банків — учасників корпорації, підвищення їхньої загальної ліквідності та платоспроможності, а також забезпечення координації та нагляду за їхньою діяльністю. Банки, що ввійшли до банківської корпорації, передають корпорації повноваження на здійснення окремих операцій і забезпечують централізацію виконання окремих функцій. Централізації в межах банківської корпорації підлягають: виконання розрахунків як серед членів корпорації, так і за її межами; операції на ринках грошей і капіталів; встановлення та ведення кореспондентських рахунків (у національній та іноземних валютах); моніторинг кредитних ризиків; розробка та прийняття загальних для членів банківської корпорації правил і процедур виконання операцій і внутрішньої звітності; формування зовнішньої звітності; внутрішній аудит. Банки, що ввійшли до банківської корпорації, зберігають свою юридичну самостійність у межах, обумовлених їхніми статутами та статутом банківської корпорації.

Банківська холдингова група — це банківське об'єднання, до складу якого входять виключно банки. Материнському банку банківської холдингової групи має належати не менше 50%

акціонерного (пайового) капіталу або голосів кожного з інших учасників групи, які є його дочірніми банками. Материнський банк банківської холдингової групи відповідає за зобов'язаннями своїх членів у межах свого внеску в капітал кожного з них, якщо інше не передбачено законом або угодою між ними. Дочірній банк не має права володіти акціями материнського банку. Банківські холдингові групи дозволено створювати лише за умови, що угода про їхнє створення передбачає покладання на головний банк групи додаткових організаційних функцій стосовно банків-членів, а також створення системи управління спільною діяльністю. Банківській нагляд за діяльністю банківської холдингової групи здійснюють на індивідуальній та консолідованій основі.

Фінансова холдингова група має складатися переважно або виключно з установ, що надають фінансові послуги, до того ж серед них має бути щонайменше один банк, і материнська компанія має бути фінансовою установою. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року¹ *фінансовою установою* є юридична особа, яка відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг і яку внесено до відповідного реєстру в порядку, встановленому законом. До фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди й компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг. Материнській компанії має належати більше 50% акціонерного (пайового) капіталу кожного з учасників фінансової холдингової групи. Материнська компанія фінансової холдингової групи відповідає за зобов'язаннями своїх членів у межах свого внеску в капітал кожного з них, якщо інше не передбачено законом або угодою між ними.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

§ 2. Правовий статус Національного банку України

Верхній рівень банківської системи України представлено єдиним органом — Національним банком України. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року¹ (далі — Закон про НБУ) Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції і повноваження якого визначено Конституцією України², цим Законом та іншими законами України.

Центральний банк у будь-якій державі є особливим органом. Це зумовлено його спеціальним правовим статусом, який передбачає покладення на нього низки особливих функцій, що має здійснювати лише одна інституція банківської системи — саме центральний банк держави. До таких функцій належать: забезпечення стабільності національної грошової одиниці, проведення грошово-кредитної політики, емісія грошей і організація їхнього обігу, організація системи рефінансування комерційних банків, банківське регулювання та банківський нагляд тощо.

Найважливішою функцією центральних банків є забезпечення стабільності національної валюти. Про це свідчить ст. 99 Конституції України: «Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави — Національного банку України». Забезпечення стабільності національної валюти є прерогативою Національного банку України й саме тому особливого значення набуває закріплення його правового статусу, який би забезпечував ефективну реалізацію центральним банком його основної та інших функцій.

Правовий статус центрального банку як системна категорія поряд із функціональною характеристикою включає також передбачену нормами права спеціальну правоздатність суб'єкта права в питаннях відання, а також його повноваження, що, враховуючи публічні функції Національного банку, становлять його компетенцію³.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

² Див.: п. 20 ст. 85, статті 99, 100, п. 12 ст. 106 Конституції України.

³ Див.: Банківське право України: Навч. посібник / За заг. ред. А. О. Селіванова. — К., 2000. — С. 63.

Визначальним елементом правового статусу Національного банку України є положення, закріплене в ст. 2 Закону про НБУ: Національний банк України є особливим центральним органом державного управління. Використання законодавцем терміну «особливий центральний орган державного управління» під час характеристики Національного банку України є універсальним підходом за двома підставами¹.

По-перше, вказане законодавче визначення відзначає державно-управлінську природу діяльності Національного банку України в процесі реалізації покладених на нього функцій. Національний банк активно бере участь у державному управлінні економікою в Україні шляхом проведення грошово-кредитної політики, а також здійснює спеціальні управлінські заходи в формі адміністративного та індикативного регулювання банківської діяльності.

По-друге, в такий спосіб відзначено принципову особливість правового статусу вітчизняного центрального банку. З урахуванням положення ст. 6 Конституції України щодо здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, *Національний банк України не входить до жодної з гілок влади, що виступає важливою гарантією його незалежності від органів державної влади*. Незалежність Національного банку від органів державної влади слід вважати основним принципом його діяльності. Важливе значення цього принципу доведено практикою законодавчого закріплення статусу центрального банку в інших країнах. Відповідно до ч. 2 ст. 75 Конституції Російської Федерації «защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти»². На основі тлумачення цієї конституційної норми російські фахівці Г. А. Тосунян і О. Ю. Ві-

¹ Інший погляд обґрунтовує В. Л. Кротюк, вважаючи використання цього терміна не зовсім вдалим, оскільки поняття системи державного управління, яке дають у Концепції адміністративної реформи в Україні, включає як суб'єктів управління органи виконавчої влади, що може давати основу для віднесення центрального банку до виконавчої гілки влади. (Див.: Кротюк В. Л. Національний банк — центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз. — К., 2000. — С. 36).

² Конституция Российской Федерации. — М., 1999.

кулін зазначають, що Банк Росії — це самостійна ланка єдиної системи державної влади Російської Федерації. До того ж вони дійшли висновку щодо можливості включення в єдину систему державної влади федеральних органів державної влади, які не є органами законодавчої, виконавчої чи судової влади, та стверджують, що наявність четвертої «грошової влади» — це не тільки реальність, властива Російській Федерації, але й невід’ємна риса європейської теорії і практики державного будівництва¹. За такого підходу порушується конституційний принцип поділу влади, а також зміщується чинна система державної влади та система державного управління.

Принцип незалежності центрального банку спрямовано на забезпечення ефективної реалізації його основної функції. Відомий польський економіст М. Дембровський зауважує, що для виконання своєї основної місії у сфері грошової політики центральний банк має бути повністю незалежним як від законодавчої, так і від виконавчої влади. Захист органу, відповідального за грошову політику, від політичного циклу й політичної нестабільності досягається саме його незалежністю².

Зміст принципу незалежності Національного банку України розкривається шляхом аналізу інституційного та бюджетного аспектів.

Провідна ідея *інституційної незалежності* полягає в забезпеченні режиму невтручання в діяльність центрального банку з боку органів державної влади. Однак, як слушно стверджує А. О. Селіванов, незалежність центрального банку не слід зводити до статусної незалежності серед інших суб’єктів управління економічними процесами, адже саме національний банк здатний бути єдиним емісійним центром і відповідати за управління всією грошово-кредитною системою³. За таких умов особливого значення набуває розробка механізму взаємодії Національного банку України з вищими органами державної влади, оскільки він не може залишатися самоізолюваним від інших суб’єктів економічної політики держави. Саме тому переконли-

¹ Див.: Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. — М., 2000. — С. 42–44.

² Див.: Дембровський М. В чому полягає місія центрального банку // Урядовий кур’єр. — 1999. — № 128. — С. 4.

³ Див.: Коментар до Конституції України. — К., 1996. — С. 226.

во виглядає пропозиція А. С. Гальчинського щодо потреби побудови стосунків між законодавчими органами, урядом і Національним банком не на ієрархічній структурі, а на принципах рівноправного партнерства¹.

Зміст інституційної незалежності Національного банку України розкривається через механізм його відносин із парламентом, урядом і главою держави — Президентом України. Особливості форм цих взаємовідносин закріплено в розділі IX Закону про НБУ.

Відповідно до ст. 51 цього Закону Національний банк підзвітний главі держави та Верховній Раді України в межах їхніх конституційних повноважень. Підзвітність означає:

1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України Верховною Радою України за поданням Президента України;

2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку України;

3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку України;

4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;

5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Світова практика побудови відносин між центральним банком і парламентом свідчить про різні форми парламентського контролю за діяльністю центрального банку. Форма правління Фінляндії визначає, що Фінляндський банк працює під гарантією Едускунти та перебуває в її віданні, а його діяльність контролюють уповноважені, яких обирає Едускунта. В шведській конституції (гл. 9, § 12) встановлено, що Ріксбанк є органом підзвітним Ріксдагу — парламенту Швеції².

Особливості взаємовідносин Національного банку України з Кабінетом Міністрів України викладено в ст. 52 Закону про НБУ, яка закріплює такі їхні форми:

¹ Див. докладніше: *Гальчинський А.* Теорія грошей: Навч. посібник. — К., 1998. — С. 268.

² Див.: Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М., 1999. — С. 625, 717.

Національний банк і Кабінет Міністрів України проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки й здійснення загальнодержавної програми економічного й соціального розвитку;

Національний банк на запит Кабінету Міністрів України надає інформацію щодо монетарних процесів;

Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади на запит Національного банку надають інформацію, що має вплив на стан платіжного балансу;

Національний банк підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України;

Голова Національного банку або за його дорученням один із його заступників можуть брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу.

Другим аспектом принципу незалежності Національного банку України є бюджетна незалежність, зміст якої включає декілька елементів: по-перше, це умови та порядок участі центрального банку в фінансуванні бюджетних видатків, зокрема, дефіциту державного бюджету; по-друге, порядок перерахування прибутку банку до Державного бюджету.

Відповідно до ст. 54 Закону про НБУ Національному банку заборонено надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України. Наявність цієї норми в указаному Законі відповідає тенденціям світової практики законодавчого регулювання відносин центрального банку й уряду з приводу залучення коштів центробанку для фінансування бюджетних видатків. Пряме кредитування уряду центральним банком з метою фінансування бюджетного дефіциту становить реальну загрозу як для монетарної стабільності, так і для фінансової безпеки держави в цілому¹. Заборона кредитувати — одна з основних вимог нормативно-правової конвергенції до країн-кандидатів щодо вступу

¹ Одним із чинників глибокої загальноекономічної кризи та гіперінфляції в Україні протягом першої половини 1990-х років була хибна практика надання Національним банком України кредитів Міністерству фінансів України з метою фінансування дефіциту Державного бюджету на підставі відповідних норм законів про Державний бюджет України 1991 — 1996 років.

в Європейський Союз. У порядку виключення, законами про центральні банки окремих держав центробанкам дозволено надавати короткострокові кредити лише з метою касового обслуговування бюджету, обмежуючи розмір кредитів певним розміром його дохідної частини. Такий підхід дозволяє центральному банку гнучкіше формувати свої відносини з урядом. З одного боку, не порушено принцип політичної недоторканості центробанку, а з іншого, — є коректним, з правового погляду, інструментом підтримки державної економічної політики, якщо це не загрожує грошовій стабільності¹.

Інше законодавче обмеження щодо фінансування Національним банком України дефіциту Державного бюджету передбачено в ч. 6 ст. 15 Бюджетного кодексу України: «емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України». Позбавлення уряду необмеженої емісійної влади та протиставлення їй представництва фінансових інтересів країни — це положення на початку ХХ століття Л. М. Яснопольський розглядав як фінансову конституцію².

Фінансування бюджетних видатків можуть здійснювати з використанням інструментів фондового ринку, шляхом придбання центральним банком державних цінних паперів. Національний банк України згідно із Законом про НБУ (п. 3 ст. 42) має право купувати та продавати на вторинному ринку цінні папери в порядку, передбаченому законодавством України. Але ця норма не забороняє Національному банку придбання державних цінних паперів під час їхнього первинного розміщення, що за певних умов може становити загрозу монетарній стабільності у випадку, якщо в такий спосіб центральний банк фактично буде кредитувати уряд у значних розмірах. Саме тому Бюджетний кодекс Російської Федерації містить норму щодо неможливості придбання Банком Росії боргових зобов'язань Російської Федерації, суб'єктів Російської Федерації, муніци-

¹ Див. докладніше: *Гальчинський А.* Найвищий пріоритет — грошова стабільність // Вісник Національного банку України. — 2001. — № 5. — С. 3—4.

² *Яснопольський Л. Н.* Государственный банк // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. — СПб., 1907. — С. 254.

пальних утворень під час їхнього первинного розміщення з метою використання їх як джерела фінансування дефіциту бюджету¹.

Другий елемент бюджетної незалежності Національного банку України визначено порядком перерахування частки його прибутку до Державного бюджету України.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону про НБУ Національний банк за підсумками року в разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами, затвердженими на поточний бюджетний рік, вносить до Державного бюджету України наступного за звітним року позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету. Таким чином, підставою перерахування Національним банком суми перевищення доходів над витратами є фактичний склад: а) наявність дефіциту Державного бюджету України згідно з відповідним законом; б) перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами Національного банку за попередній ніж звітний бюджетний рік, що затверджує Рада Національного банку України.

§ 3. Банківське регулювання й банківський нагляд

Специфічними формами управління банківською системою є банківське регулювання й банківський нагляд. Згідно із Законом про НБУ (п. 8 ст. 7) однією з функцій Національного банку України є здійснення банківського регулювання та нагляду. Порядок здійснення банківського регулювання та нагляду регулює розділ X Закону про НБУ, розділ IV Закону України «Про банки і банківську діяльність», а також інші нормативно-правові акти Національного банку України.

Відповідно до ст. 1 Закону про НБУ *«банківське регулювання»* — одна з функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за

¹ Див.: ч. 2 ст. 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

порушення банківського законодавства». Зміст поняття «банківське регулювання» включає в себе більш вузьке за змістом поняття «банківський нагляд».

Основною метою банківського регулювання та нагляду є безпека й фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів. Метою банківського регулювання є:

забезпечення дотримання державних, суспільних і приватних інтересів у процесі підприємницької діяльності кредитних організацій;

забезпечення безперервного грошового обігу, ефективності платежів і міжбанківських розрахунків між суб'єктами економічного обороту, безперебійного функціонування платіжно-розрахункової системи в межах банківської системи¹.

Банківське регулювання в Україні здійснює Національний банк України, адже саме цей державний орган наділено спеціальною компетенцією в сфері управління банківською системою. Законодавство визначає форми банківського регулювання. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» державне регулювання діяльності банків здійснює Національний банк України в таких формах:

I. Адміністративне регулювання:

- 1) реєстрація банків і ліцензування їхньої діяльності;
- 2) встановлення вимог і обмежень щодо діяльності банків;
- 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;
- 4) нагляд за діяльністю банків;
- 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків.

II. Індикативне регулювання:

- 1) встановлення обов'язкових економічних нормативів;
- 2) визначення норм обов'язкових резервів для банків;
- 3) встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій;
- 4) визначення процентної політики;

¹ Див.: *Гейвандов Я. А.* Банковское регулирование в Российской Федерации // Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: В 2 т.: Учебник / Отв. ред. Г. А. Тосунян. — М., 2001. — Т. 1. — С. 283.

- 5) рефінансування банків;
- 6) кореспондентських відносин;
- 7) управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції;
- 8) операції з цінними паперами на відкритому ринку;
- 9) імпорту й експорту капіталу.

Сукупність форм банківського регулювання спрямовано на створення єдиних державних стандартів банківської діяльності в Україні, що дозволяє забезпечувати рівні умови під час здійснення діяльності банків та інших фінансово-кредитних установ і стабільність банківської системи України.

Банківський нагляд законодавець визначає (ст. 1 Закону про НБУ) як систему контролю й активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання в процесі їхньої діяльності законодавства України й установлених нормативів, із метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників.

Сферою наглядової діяльності Національного банку України фактично є нижній рівень банківської системи. Нагляд поширено на всі банки, їхні підрозділи, афілійованих і споріднених осіб на території України та за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних і фізичних осіб у частині дотримання Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо здійснення банківської діяльності.

Під час здійснення банківського нагляду Національний банк України має право вимагати від банків та їхніх керівників усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів Національного банку України для уникнення або подолання небажаних наслідків, що можуть поставити під загрозу безпеку коштів, довірених таким банкам, або завдати шкоди належному веденню банківської діяльності.

Національний банк України здійснює банківський нагляд на індивідуальній і консолідованій основі та застосовує заходи впливу за порушення законодавства щодо банківської діяльності.

Відповідно до ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього Закону, банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України

або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, Національний банк України адекватно до вчиненого порушення має право застосувати заходи впливу, до яких належать:

1) письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття потрібних заходів для виправлення ситуації, зменшення не виправданих витрат банку, обмеження не виправдано високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій;

2) скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення банку або плану реорганізації банку;

3) укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів для усунення порушень, поліпшення фінансового стану банку тощо;

4) видання розпорядження щодо:

а) зупинення виплати дивідендів або розподілу капіталу в будь-якій іншій формі;

б) встановлення для банків підвищених економічних нормативів;

в) підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами;

г) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику;

д) заборони надавати бланкові кредити;

е) накладення штрафів на:

керівників банків у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

банки відповідно до Положення про порядок накладення адміністративних штрафів, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 29 грудня 2001 року №563¹, але в сумі не більше ніж один відсоток від суми зареєстрованого статутного фонду;

е) тимчасової, до усунення порушення, заборони власнику істотної частки в банку використовувати право голосу придба-

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 5. — Ст. 153.

них акцій (паїв) у разі грубого порушення ним вимог Закону «Про банки і банківську діяльність» або нормативно-правових актів Національного банку України;

ж) тимчасової, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку в разі грубого порушення нею вимог Закону «Про банки і банківську діяльність» або нормативно-правових актів Національного банку України;

з) реорганізації банку;

и) призначення тимчасової адміністрації.

Виключним заходом впливу є відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку. Основою застосування цього заходу впливу є порушення Закону «Про банки і банківську діяльність» чи нормативно-правових актів Національного банку України, що спричинило значну втрату активів або доходів і настання ознак неплатоспроможності.

Положенням про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 28 серпня 2001 року № 369¹ (п. 1.3), передбачено, що для ведення щоденного контролю за діяльністю банків і виконанням ними вимог Національного банку України щодо усунення допущених порушень може бути встановлено особливий режим контролю за їхньою діяльністю, що є додатковим інструментом банківського нагляду, який здебільшого використовують разом із заходами впливу в разі виникнення в банку некеруваної ситуації. Рішення про встановлення особливого режиму контролю приймає Комісія Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків або заступник Голови Національного банку України (куратор служби банківського нагляду), або у виняткових випадках на строк до одного місяця для подальшого розв'язання питання щодо діяльності банку — Комісія при територіальному управлінні Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків з повідомленням про це Генерального департаменту банківського нагляду Національного банку України протягом трьох робочих днів.

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 41. — Ст. 1864.

Заходи впливу застосовує Національний банк України на підставі: а) результатів інспекційних (планових і позапланових) перевірок діяльності банків чи їхніх філій; б) результатів аналізу дотримання банками вимог банківського законодавства з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо; в) результатів перевірок діяльності банків аудиторськими організаціями, вповноваженими відповідно до чинного законодавства на їхнє здійснення.

Вибір заходів впливу, які мають бути адекватними вчиненому порушенню банківського законодавства, має здійснюватися з урахуванням характеру допущених банком порушень; причин, які зумовили виникнення виявлених порушень; загального фінансового стану банку та рівня достатності капіталу; розміру можливих негативних наслідків для кредиторів і вкладників.

У разі виконання банком прийнятих зобов'язань і покращення показників діяльності Національний банк України може достроково відмінити застосовані заходи впливу на визначений строк (частково або зовсім).

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. *Поняття та зміст банківської системи України.*
2. *Правовий статус Національного банку України.*
3. *Банківське регулювання в Україні: поняття й форми.*
4. *Правове регулювання банківського нагляду.*

Глава 15

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВАЛЮТНИХ ВІДНОСИН

§ 1. Поняття валюти та валютних цінностей

Нормативне визначення змісту понять «валюта» та «валютні цінності» має безпосереднє значення в процесі організації системи валютного регулювання й валютного контролю в державі, адже саме через указані поняття законодавець визначає перелік валютних операцій, порядок проведення яких регламентовано нормативно-правовими актами валютного законодавства.

Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 року¹ поняття «валютні цінності» включає такі елементи:

валюта України — грошові знаки у вигляді банкнот, казначейських білетів², монет і в інших формах, що перебувають у обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені з обігу або такі, що вилучають з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають у обігу, кошти на рахунках, у внесках у банківських та інших кредитно-фінансових установах;

платіжні документи та інші цінні папери (акції, облигації, купони до них, бони, векселі (трати), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, ощадні книжки, інші фінансові та банківські документи), виражені у валюті України;

іноземна валюта — іноземні грошові знаки у вигляді банкнот, казначейських білетів, монет, що перебувають у обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної держави, а також вилучені з обігу або такі, що вилучають з нього, але

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 17. — Ст. 184.

² Казначейські білети не може бути включено до грошових знаків, які перебувають у обігу в Україні, оскільки згідно з ч. 2 ст. 34 Закону України «Про Національний банк України» готівка знаходиться в обігу в вигляді грошових знаків — банкнот (паперових) і монет (металевих). Випуск грошових знаків у інших формах чинним законодавством не передбачено.

підлягають обмінові на грошові знаки, які знаходяться у обігу, кошти в грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, що перебувають на рахунках або вносять до банківських та інших кредитно-фінансових установ за межами України;

платіжні документи та інші цінні папери (акції, облигації, купони до них, бони, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, інші фінансові та банківські документи), виражені в іноземній валюті або банківських металах;

банківські метали — золото, срібло, платина, метали платинової групи, доведені (афіновані) до найвищих проб відповідно до світових стандартів, у зливках і порошках, що мають сертифікат якості, а також монети, вироблені з дорогоцінних металів.

У системі валютних цінностей особливий статус має валюта України. Законом України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» визначено, що «гривня як грошова одиниця (національна валюта) є єдиним законним платіжним засобом в Україні, приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України для проведення переказів».

Важливою характеристикою національних валют є поняття конвертованості. В загальному вигляді конвертованість валюти визначають регламентованим внутрішньодержавним законодавством і міжнародно-правовими актами, порядком обміну національної валюти на іноземну. Основу конвертованості складає постійний взаємозв'язок грошового обігу країни з грошовим обігом інших країн через механізм валютного ринку й валютного курсу¹.

Залежно від обсягу обмежень на обмін валюти, слід виокремити три типи конвертованості:

1) конвертованість за поточними операціями — їй притаманна відсутність валютних обмежень за поточними операціями;

¹ Валютное регулирование в системе государственного управления экономикой: Учебник / Под общ. ред. В. М. Крашенинникова. — М., 2003. — С. 90.

2) конвертованість за операціями, пов'язаними з рухом капіталу, означає відсутність обмежень під час здійснення відповідної групи валютних операцій, визначених національним валютним законодавством;

3) повна конвертованість валюти передбачає відсутність будь-яких обмежень під час здійснення валютних операцій як резидентами, так і нерезидентами окремої держави.

Повністю конвертованою валютою є валюта, яка відповідає вимогам внутрішньої та зовнішньої конвертованості. Внутрішня конвертованість означає, що кожний громадянин цієї країни, який має платіжні засоби в національній валюті, має право без обмежень і перешкод переказувати їх за кордон або вільно обмінювати на іноземні платіжні засоби згідно зі встановленим обмінним курсом. Зовнішня конвертованість передбачає право іноземного суб'єкта без обмежень розпоряджатися національними платіжними засобами і насамперед обмінювати їх на іноземні платіжні засоби за встановленим курсом¹.

За ступенем конвертованості національні валюти поділяють на вільно конвертовані, частково конвертовані та неконвертовані. В основі цієї класифікації лежить наявність або відсутність валютних обмежень, що зумовлює відповідну сферу використання конкретної валюти. Відповідно до Класифікатора іноземних валют, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 4 лютого 1998 року №34², вільно конвертовані валюти поділяють на дві групи. До першої групи належать валюти, які широко використовують для здійснення платежів за міжнародними операціями та продають на головних валютних ринках світу. Другу групу складають валюти, які широко не використовують для здійснення платежів за міжнародними операціями й не продають на основних валютних ринках світу.

Неконвертованими є валюти країн, у яких за всіма видами валютних операцій наявні валютні обмеження. Такі валюти перебувають у обігу лише в одній країні. Неконвертованими є валюти держав, які не ратифікували VIII Договору про Міжна-

¹ Про зміст конвертованості див. докладніше: *Эбке В.* Международное валютное право: Пер. с нем. — М., 1997. — С. 19—23.

² Офіційний вісник України. — 1998. — № 7. — Ст. 274.

родний валютний фонд, яким передбачено незастосування обмежень за платежами та переказами за поточними міжнародними угодами, а також відмову від будь-яких дискримінаційних заходів або практики множинності валютних курсів.

Особливе місце в класифікації валют займають резервні валюти. Резервними є валюти держав, у яких центральні банки інших країн і міжнародні фінансові інститути формують власні валютні резерви. Такими валютами є валюти економічно найрозвиненіших країн: долар США, британський фунт стерлінгів, швейцарський франк, колективна валюта держав Європейської валютної системи — євро.

§ 2. Зміст валютного регулювання

Формою реалізації валютної політики держави є валютне регулювання. Під валютним регулюванням слід розуміти спеціальний правовий режим реалізації валютних відносин, який передбачає комплекс заходів, що здійснюють уповноважені державні органи, спрямованих на організацію функціонування внутрішнього валютного ринку в державі та визначення порядку проведення валютних операцій.

Залежно від сфери здійснення слід вирізнити два рівня валютного регулювання: міжнародне та внутрішньодержавне. Міжнародне валютне регулювання здійснюють міжнародні фінансово-кредитні організації (здебільшого Міжнародний валютний фонд) із метою створення єдиного валютного простору, що забезпечує вільний обмін товарами та послугами в світовому економічному просторі. Метою міжнародного валютного регулювання є стимулювання валютної стабільності, забезпечення механізму валютного регулювання у відносинах між державами й запобігання конкуруючого знецінення валют, а також встановлення системи багатосторонніх платежів за поточними угодами між державами та скасування валютних обмежень, що перешкоджають росту світової торгівлі¹.

Організація системи валютного регулювання передбачає низку цілей:

¹ Стаття 1 Договору про МВФ // Эбке В. Международное валютное право: Пер с нем. — М., 1997. — С. 307.

– встановлення та реалізація певного порядку проведення операцій із валютними цінностями на внутрішньому валютному ринку, порядку переміщення валютних цінностей за кордон або на його територію з-за кордону та режиму здійснення іноземних інвестицій;

– забезпечення й захист права власності на валютні цінності;

– регламентація міжнародних розрахунків;

– підтримання стабільного курсу національної валюти та національного платіжного балансу;

– забезпечення необхідного (інтеграційного або ізоляційного) режиму взаємодії країни зі світовим валютним ринком¹.

Побудова системи валютного регулювання передбачає врахування групи *принципів*:

єдність і цілісність системи валютного регулювання, які забезпечують формуванням єдиної нормативно-правової бази, поширенням дії валютних обмежень на всій території держави, єдиним порядком проведення валютних операцій;

захист національної валюти України та забезпечення стабільності на внутрішньому валютному ринку;

стабільність, що передбачає незмінність окремих елементів системи валютного регулювання, зокрема, валютних обмежень і порядку проведення валютних операцій;

гнучкість — систему валютного регулювання мають коригувати залежно від стану внутрішнього валютного ринку, загального макроекономічного стану в країні й тенденцій розвитку світового валютного ринку;

стимулювання розвитку міжнародного економічного співробітництва з метою поліпшення інвестиційного клімату в країні та вирівнювання платіжного балансу.

Основним елементом національної системи валютного регулювання є валютні обмеження. Валютні обмеження слід розглядати як систему державних заходів, спрямованих на встановлення порядку проведення валютних операцій. Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» передбачає можливість використання

¹ Тосунян Г. А., Емелин А. В. Валютное право Российской Федерации: Учеб. пособие. — М., 2003. — С. 20.

валютних обмежень як засобу валютного регулювання: відповідно до п. 2 ст. 2 вказаного Декрету «резиденти і нерезиденти мають право здійснювати валютні операції з урахуванням обмежень, встановлених цим Декретом та іншими актами валютного законодавства України». Для цього використовують різні правові засоби: ліцензування валютних операцій, лімітування або заборону проведення окремих валютних операцій певними суб'єктами валютних відносин.

Залежно від типу валютних операцій (поточних або операцій, пов'язаних із рухом капіталу) застосовують різний перелік валютних обмежень. У системі *валютних обмежень*, що діють в Україні слід виокремити такі:

- обмеження, пов'язані з ліцензуванням валютних операцій;
- обмеження, які зумовлено встановленням порядку придбання іноземної валюти за дорученням і за рахунок резидентів на міжбанківському валютному ринку України з метою забезпечення виконання їхніх зобов'язань за зовнішньоекономічними контрактами;
- обмеження, пов'язані з використанням іноземної валюти як засобу платежу на території України;
- обмеження, пов'язані з встановленням обов'язкового продажу частини надходжень у іноземній валюті на користь резидентів-юридичних осіб;
- обмеження, пов'язані з встановленням порядку здійснення розрахунків у іноземній валюті;
- обмеження, пов'язані з відкриттям й використанням валютних рахунків резидентами за межами України;
- обмеження, пов'язані з відкриттям і використанням рахунків у національній валюті нерезидентами на території України;
- обмеження, пов'язані з переміщенням готівкової національної та іноземної валюти фізичними й юридичними особами через митний кордон України.

Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» до *валютних операцій* належать:

операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності, що здійснюються між резидентами у валюті України;

операції, пов'язані з використанням валютних цінностей у міжнародному обігу як засобу платежу, з передаванням заборгованостей та інших зобов'язань, предметом яких є валютні цінності;

операції, пов'язані з ввезенням, переказуванням і пересиланням на територію України та вивезенням, переказуванням і пересиланням за її межі валютних цінностей.

Суб'єктів валютних відносин поділяють на дві групи: резидентів і нерезидентів. Резидентами є:

– фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, в тому числі ті, що тимчасово перебувають за кордоном;

– юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням на території України, які здійснюють свою діяльність на підставі законів України;

– дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філії і представництва підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності.

Нерезидентами є:

– фізичні особи (іноземні громадяни, громадяни України, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, в тому числі ті, що тимчасово перебувають на території України;

– юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням за межами України, які створено й діють відповідно до законодавства іноземної держави, в тому числі юридичні особи та інші суб'єкти підприємницької діяльності з участю юридичних осіб та інших суб'єктів підприємницької діяльності України;

– розташовані на території України іноземні дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва, міжнародні організації та їхні філії, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також представництва інших організацій і фірм,

які не здійснюють підприємницьку діяльність на основі законів України.

Резиденти й нерезиденти мають право бути власниками валютних цінностей, що знаходяться на території України. Резиденти мають право бути власниками також валютних цінностей, які перебувають за межами України, крім випадків, передбачених законодавчими актами України.

З метою організації та здійснення валютного регулювання окремі державні органи наділено відповідними повноваженнями в цій сфері. Такими органами в Україні є Національний банк України та Кабінет Міністрів України.

Відповідно до Закону України «Про Національний банк України» (п. 12 ст. 7) Національний банк України здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення платежів у іноземній валюті, організовує й здійснює валютний контроль за комерційними банками та іншими кредитними установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення операцій із валютними цінностями.

Діяльність Національного банку України щодо операцій із валютними цінностями регламентовано розділом VIII Закону «Про Національний банк України». Національний банк України діє як уповноважена державна установа під час застосування законодавства України про валютне регулювання й валютний контроль.

До компетенції Національного банку України в сфері валютного регулювання належить:

1) видання нормативних актів щодо ведення валютних операцій;

2) видання та відкликання ліцензій, здійснення контролю за діяльністю банків та інших установ, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення операцій із валютними цінностями;

3) встановлення лімітів відкритої валютної позиції для банків та інших установ, які купують і продають іноземну валюту.

Повноваження Національного банку України в сфері валютного регулювання визначено у п. 1 ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»:

здійснює валютну політику відповідно до принципів загальної економічної політики України¹;

складає разом із Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України;

контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;

визначає за потреби ліміти заборгованості в іноземній валюті вповноважених банків нерезидентам;

видає в межах, передбачених цим Декретом, обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України;

встановлює способи визначення й використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених у іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях;

установлює єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їхньою достовірністю та своєчасним поданням;

забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції вповноважених банків.

Кабінет Міністрів України згідно з п. 2 ст. 11 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» в сфері валютного регулювання:

визначає й подає на затвердження до Верховної Ради України ліміт зовнішнього державного боргу України;

бере участь у складанні платіжного балансу України;

забезпечує виконання бюджетної та податкової політики України в частині стосовно руху валютних цінностей;

забезпечує формування й виступає розпорядником Державного валютного фонду України;

¹ Законом «Про Національний банк України» (ст. 46) визначено форми валютної політики. Під час здійснення *дисконтної валютної політики* Національний банк України змінює облікову ставку Національного банку для регулювання руху капіталу й балансування платіжних зобов'язань, а також коригування курсу грошової одиниці України до іноземних валют. Національний банк України здійснює *девізну валютну політику* на підставі регулювання курсу грошової одиниці України до іноземних валют шляхом купівлі та продажу іноземної валюти на фінансових ринках.

визначає порядок використання надходжень у міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, які використовують у торговельному обороті з іноземними державами, а також у неконвертованих, які використовують у неторговельному обороті з іноземними державами на підставі положень міжнародних договорів України.

§ 3. Валютний контроль

Валютний контроль є специфічним видом фінансового контролю. Валютний контроль слід розглядати як комплекс заходів, що здійснюють спеціально вповноважені державні органи та інші суб'єкти, спрямованих на забезпечення дотримання учасниками валютних правовідносин валютного законодавства України під час проведення валютних операцій.

Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» (п. 1 ст. 12) визначено, що валютні операції за участю резидентів і нерезидентів підлягають валютному контролю. Валютному контролю підлягають також зобов'язання щодо декларування валютних цінностей та іншого майна резидентів, яке перебуває за межами України.

Валютний контроль поширено на всі валютні операції, які виступають його об'єктом. Серед *основних напрямів валютного контролю* слід виділити такі:

перевірка наявності ліцензій на здійснення валютних операцій, які підпадають під режим ліцензування згідно з Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»;

перевірка дотримання порядку реєстрації Національним банком України договорів, що передбачають виконання резидентами боргових зобов'язань перед нерезидентами за кредитами й позиками в іноземній валюті;

перевірка правомірності відкриття та використання банківських рахунків резидентами за межами України;

виконання резидентами вимог щодо порядку й термінів декларування валютних цінностей та іншого майна, що знаходиться за межами України;

виконання зобов'язань щодо обов'язкового продажу надходжень у іноземній валюті на користь резидентів-юридичних осіб;

перевірка дотримання валютного законодавства під час переміщення валютних цінностей через митний кордон України; своєчасність і повнота подання встановленої Національним банком України звітності про валютні операції.

Валютний контроль виконує такі *функції*:

по-перше, забезпечує режим законності під час проведення валютних операцій;

по-друге, здійснення валютного контролю дозволяє попереджати правопорушення у валютній сфері;

по-третє, в процесі здійснення валютного контролю виявляють факти порушення валютного законодавства та застосовують заходи юридичної відповідальності.

Суб'єктів, що здійснюють валютний контроль, поділяють на дві групи. Першу групу становлять органи валютного контролю. Відповідно до п. 1 ст. 12 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» основним органом валютного контролю є Національний банк України, який:

здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, які належать до компетенції інших державних органів;

забезпечує виконання вповноваженими банками функцій щодо здійснення валютного контролю згідно з валютним законодавством України.

Органом валютного контролю також є Державна податкова адміністрація України. Відповідно до п. 1 ст. 8 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» функцією Державної податкової адміністрації України є виконання безпосередньо, а також організація роботи державних податкових адміністрацій і державних податкових інспекцій, пов'язаної зі здійсненням контролю за дотриманням законодавства про валютні операції.

Державна митна служба України як орган валютного контролю здійснює контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

Другу групу суб'єктів, що здійснюють контроль за порядком проведення валютних операцій, становлять агенти валютного контролю. На відміну від органів валютного контролю, агенти не мають права видавати нормативно-правові акти, що

регулюють порядок здійснення валютного контролю. Компетенцію агентів валютного контролю обмежено реалізацією контрольних повноважень за дотриманням валютного законодавства резидентами та нерезидентами.

Відповідно до п. 1.2 Положення про валютний контроль, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 8 лютого 2000 року №49¹, функції агента валютного контролю — обов'язки вповноваженого банку щодо здійснення контролю за валютними операціями, які проводять резиденти й нерезиденти через ці банки. Змістом зазначеного контролю є запобігання вповноваженими банками проведенню резидентами й нерезидентами через ці банки незаконних валютних операцій та/або своєчасне інформування вповноваженими банками у випадках і в порядку, встановленому законодавством, у тому числі нормативно-правовими актами Національного банку України, відповідних державних органів про порушення резидентами й нерезидентами законодавства, пов'язаного з проведенням ними валютних операцій.

§ 4. Відповідальність за порушення валютного законодавства

Порушення встановлених правил проведення валютних операцій є підставою для притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства. Санкції за порушення валютного законодавства передбачено: п. 2 ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»; ст. 2 Указу Президента України «Про врегулювання порядку одержання резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів та застосування штрафних санкцій за порушення валютного законодавства» від 27 червня 1999 року²; розділом 2 Положення про валютний контроль.

Залежно від особливостей порушень валютного законодавства, їхніх суб'єктів слід умовно розділити на дві групи: перша — банки та інші фінансово-кредитні установи, друга — резиденти й нерезиденти, що здійснюють валютні операції.

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 14. — Ст. 573.

² Там само. — 1999. — № 27. — Ст. 1310.

Банки та інші фінансово-кредитні установи несуть відповідальність у таких випадках порушення валютного законодавства:

– у разі порушення встановленого порядку ліцензування валютних операцій до банків та інших фінансово-кредитних установ застосовують санкції у вигляді а) штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) валютних цінностей, що були предметом незаконних валютних операцій; б) виключення банку з Реєстру банків, їхніх філій і представництв, валютних бірж і фінансово-кредитних установ;

– у разі невиконання вповноваженими банками зобов'язань щодо купівлі іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за дорученням і за рахунок резидентів із метою забезпечення виконання зобов'язань резидентів до банків застосовують санкції у вигляді позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України або штрафу в розмірі 25% від суми (вартості) іноземної валюти, яку було зафіксовано в дорученні резидента;

– у разі нездійснення вповноваженими банками функцій агента валютного контролю до банків застосовують санкції у вигляді позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України або штрафу в розмірі, визначеному п. 2.5 Положення про валютний контроль. У разі притягнення вповноваженого банку до відповідальності за нездійснення функцій агента валютного контролю розмір одного штрафу не може перевищувати одного відсотка від суми зареєстрованого статутного фонду.

Відповідальність резидентів і нерезидентів за порушення правил проведення валютних операцій настає в таких випадках:

– у разі здійснення резидентами й нерезидентами валютних операцій без отримання індивідуальної ліцензії Національного банку України до них застосовують штраф у сумі, еквівалентній сумі (вартості) валютних цінностей, що були предметом незаконних валютних операцій;

– у разі здійснення розрахунків між резидентами й нерезидентами в межах торговельного обороту без участі вповноваженого банку або здійснення розрахунків між резидентами й нерезидентами в межах торговельного обороту в валюті України на резидента накладають штраф у розмірі, еквівалентному сумі валютних цінностей, які використовували під час розрахунків;

— у разі невиконання резидентами вимог щодо порядку та строків декларування валютних цінностей та іншого майна вони несуть відповідальність у вигляді штрафу в розмірі: а) 1-го неоподаткованого мінімуму доходів громадян за кожний день порушення строків декларування; б) 20-ти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за порушення порядку декларування;

— несвоєчасне подання, приховування або перекручення встановленої Національним банком України звітності про валютні операції тягне за собою накладення штрафу в розмірі 20-ти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

— у разі отримання резидентами кредитів, позик у іноземній валюті від нерезидентів без реєстрації договорів до них застосовують штраф у сумі, еквівалентній одному відсотку отриманого кредиту чи позики.

Вказані санкції застосовують Національний банк України до банків та інших фінансово-кредитних установ, органи державної податкової служби — до інших резидентів і нерезидентів.

Порядок застосування Національним банком України санкцій до банків та інших фінансово-кредитних установ регламентовано розділом 3 Положення про валютний контроль.

Відповідно до п. 3.2 цього Положення в разі виявлення порушень валютного законодавства з боку банків або фінансово-кредитних установ уповноважені працівники Національного банку України складають протокол, який вручають керівникові (посадовій особі, яка виконує його обов'язки) банку або фінансово-кредитної установи, чи їхнього відокремленого структурного підрозділу, де безпосередньо здійснювали відповідну перевірку. За кожним випадком порушення, які виявлено під час однієї перевірки, складають окремий протокол, до якого обов'язково додають інші документи, що свідчать про факти порушень.

Підставою для застосування Національним банком України та його територіальними управліннями санкцій можуть бути:

матеріали перевірок, які здійснюють уповноважені працівники центрального апарату та територіальних управлінь Національного банку України;

матеріали перевірок, що здійснюють уповноважені працівники державних органів валютного контролю;

матеріали перевірок, які здійснюють уповноважені працівники державних контрольних і правоохоронних органів, що не належать до органів валютного контролю.

У разі виявлення державними органами валютного контролю та державними контрольними й правоохоронними органами порушення банками або фінансово-кредитними установами валютного законодавства складають акт чи довідку про перевірку, які разом з копіями документів, що підтверджують факт порушення, надсилають до територіальних управлінь Національного банку України.

Матеріали про порушення валютного законодавства, залежно від суми штрафу, розглядають і приймають рішення про застосування санкцій:

— до 10 тис. доларів США — начальники територіальних управлінь Національного банку України;

— до 50 тис. доларів США — директор Департаменту валютного контролю та ліцензування Національного банку України;

— до 100 тис. доларів США — Голова Національного банку України та його заступники.

Санкції у вигляді позбавлення ліцензії, виключення з Реєстру банків, їхніх філій і представництв, валютних бірж і фінансово-кредитних установ, застосування штрафу, що перевищує суму, еквівалентну 100 тис. доларів США, застосовують виключно на підставі постанови Правління Національного банку України.

Постанову про притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства підписує відповідна службова особа. Територіальні управління Національного банку України надсилають її порушнику, який протягом 5 днів після її отримання має перерахувати суму штрафу до Державного бюджету України.

Органи державної податкової служби застосовують штрафні санкції до резидентів і нерезидентів відповідно до процедури, визначеної в Порядку застосування штрафних санкцій за порушення валютного законодавства, затвердженому наказом Дер-

жавної податкової адміністрації України від 4 жовтня 1999 року №542¹.

Факти порушень валютного законодавства службова особа державної податкової служби оформляє актом документальної перевірки. Керівники та головні бухгалтери юридичних осіб, фізичні особи під час перевірки, яку проводять органи державної податкової служби, зобов'язані давати письмові роз'яснення з усіх питань, що виникають, підписати акт про проведення перевірки й виконувати вимоги органів державної податкової служби щодо усунення виявлених порушень податкового законодавства. В разі відмови керівника чи головного бухгалтера юридичної або фізичної особи від підписання акта перевірки службові особи органу державної податкової служби складають акт довільної форми, що засвідчує факт такої відмови.

Рішення про застосування штрафних санкцій за наслідками розгляду матеріалів перевірки приймає керівник (заступник) державної податкової інспекції у місті (районі), який розглядав матеріали перевірки, не пізніше 10 днів від дня складання акта перевірки. Якщо сума штрафу перевищує 100 тис. доларів США, рішення приймають за згодою:

- від 100 тис. доларів США до 1 млн. доларів США — голови (заступника) Державної податкової адміністрації України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві й Севастополі;
- від 1 млн. доларів США — голови (заступника) Державної податкової адміністрації України.

Нараховані за результатами документальних перевірок штрафні санкції підлягають зарахуванню до Державного бюджету України не пізніше 5 днів від вручення резиденту або нерезиденту рішення про накладення штрафу.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. *Поняття валюти й валютних цінностей.*
2. *Поняття та зміст валютних операцій.*
3. *Зміст валютного регулювання.*
4. *Правове регулювання валютного контролю.*
5. *Відповідальність за порушення валютного законодавства.*

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 42. — Ст. 2114.

Глава 16

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНОУТВОРЕННЯ

Регулювання ціноутворення здійснює комплекс правових норм. Значну їх частину представлено цивільно-правовими нормами, що регулюють договірні ціни, здійснюючи це диспозитивними методами. Активна роль у формуванні цін належить також адміністративно-правовому регулюванню, що складає вже галузь публічно-правового впливу на ціни. В цьому випадку йдеться про наділення компетентних державних органів повноваженнями щодо встановлення цін, тарифів, граничних коефіцієнтів їхнього росту, що реалізують як управлінську діяльність у фінансовій сфері. Вважаємо за потрібне звернути увагу й на фінансово-правовий аспект у сфері ціноутворення. Крім особистої участі в опосередкуванні процесу руху публічних грошових фондів, слід враховувати, що структуру ціни формують, насамперед, за рахунок фінансово-правових інструментів. Такі елементи ціни як собівартість (валові витрати), прибуток, податок на додану вартість є предметом фінансово-правового регулювання. Саме в цьому аспекті й важливо розглянути фінансово-правові основи ціноутворення.

§ 1. Поняття ціни

Об'єктивною основою існування ціни, організації ціноутворення, меж державно-правового регулювання цих аспектів є відображення вартості товарів, робіт, послуг, включених у процеси обміну. Ціни виступають як загальний вимірник вартості конкретних предметів. У тій чи іншій формі ціни наявні кілька тисячоліть і використовують їх з виникнення товарно-грошових відносин. Відіграючи дещо обслуговуючу роль, ціна відбивала зміст пануючих відносин, ієрархію класів, характер участі держави в ціновому регулюванні, закріпленні певних правових режимів ціноутворення, гарантуванні й забезпеченні цін.

Найчастіше ціну аналізують як атрибут договірних відносин, умову будь-якого відплатного договору, індивідуалізації відносин обміну. В цьому аспекті ціна конкретизує обов'язки контрагентів; являє собою кошти додаткового узгодження умов про кількість відчужуваного майна; виражає ступінь виконання умов договору, змінює або припиняє право вимог кредитора й юридичних обов'язків боржника¹. Таким чином, визначаючи відносини обміну й беручи участь у ньому, ціна сама стає предметом правового регулювання.

Участь цін у опосередкуванні руху грошових фондів відображає й деякі особливості цього процесу: по-перше, за допомогою цін установлюють певну еквівалентність у русі грошей і пов'язаних з ними матеріальних цінностей, гарантують адекватний облік вартості; по-друге, через цінові інструменти реалізують функції фінансів (розподільчу й контролюючу); по-третє, за допомогою раціональної структури цін забезпечують стимули для розвитку окремих сторін суспільного виробництва або, навпаки, його згортання. Політику ціноутворення, що є складовою частиною загальної економічної і соціальної політики України здійснюють відповідно до ст. 3 Закону України «Про ціни і ціноутворення» від 3 грудня 1990 року². Її спрямовано на забезпечення:

- рівних економічних умов і стимулів для розвитку всіх форм власності, економічної самостійності підприємств, організацій і адміністративно-територіальних регіонів;
- збалансованого ринку засобів виробництва, товарів і послуг;
- протидії монополюючим тенденціям виробників продукції, товарів і послуг;
- об'єктивних співвідношень у цінах на промислову й сільськогосподарську продукцію, що забезпечують еквівалентність обміну;
- розширення сфери застосування вільних цін;
- підвищення якості продукції;

¹ *Бельх В. С., Винниченко С. И.* Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. — М.: НОРМА, 2002. — С. 12–13.

² Відомості Верховної Ради України. — 1990. — №52. — Ст. 650.

- соціальних гарантій, насамперед для низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, включаючи систему компенсаційних виплат у зв'язку з ростом цін і тарифів;
- формування потрібних економічних гарантій для виробників;
- орієнтації цін внутрішнього ринку на рівень світового ринку.

Потребу державного впливу на ціноутворення пов'язано з публічними інтересами, які визначено формуванням порівнюваних частин бюджетів, фінансовим забезпеченням державних завдань і функцій, охороною навколишнього природного середовища, гарантіями соціально незахищеним верствам населення. Останнє особливо важливе положення знайшло відображення в ст. 5 Закону України «Про ціни і ціноутворення», що регулює забезпечення соціального захисту населення від підвищення цін і тарифів. Наприклад, відповідно до неї органи державної влади й управління України послідовно проводять у життя заходи для підтримки життєвого рівня населення, насамперед низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, шляхом введення компенсації збитків у зв'язку з підвищенням цін і тарифів, а також шляхом індексації доходів щодо соціально-економічних груп населення.

В цих умовах необхідно розмежовувати державне регулювання цін як форму втручання держави у вільні ринкові відносини та як форму забезпечення раціонального й збалансованого руху публічних грошових фондів. Державно-правове регулювання цін здійснюють через механізми фіксованих цін і тарифів, встановлення їхніх граничних розмірів, граничних коефіцієнтів зміни цін і рівня рентабельності. Через податки, інші види обов'язкових платежів податкового характеру, нормативи та інші елементи ціни відбувається державний вплив на процес формування ціни, обслуговування нею господарського обороту.

Державне регулювання цін не можна розглядати як форму довільного втручання держави в організацію ринкових відносин. Його здійснюють через реалізацію механізмів, закріплених і врегульованих законодавством і спрямовано на забезпечення й дотримання об'єктивних нормативів формування ціни, співвідношення цін різного виду. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ціни і ціноутворення» законодавство України

складається з цього Закону та інших актів законодавства України, які видають відповідно до нього й поширюють на всі підприємства й організації, незалежно від форм власності, підпорядкованості й методів організації праці та виробництва.

Державне регулювання цін чи тарифів припускає застосування кількох методів¹:

- а) установлення фіксованих цін на товари, роботи, послуги;
- б) установлення граничного рівня цін і граничних надбавок;
- в) установлення граничного рівня рентабельності та розмірів торгових надбавок і націнок;
- г) узгодження цін і тарифів під час формування вільних цін і тарифів підприємствами-монополістами.

Зміст ціни виражено в здійснюваних нею функціях, серед яких виділяють: облікову, розподільчу, стимулюючу.

1. *Облікову* функцію визначено призначенням ціни як вимірника вартості, певного критерію під час здійснення обміну й реалізації. Ця функція відображає властивості ціни як міри вартості. Реалізують такі процеси шляхом визначення базисної собівартості (певних витрат на виробництво товарів, робіт, послуг) і нормативів чистого доходу, що в сумі й формують ціну. Облікова функція ціни, відображаючи критерії державного регулювання ціноутворення, виявляється і на рівні окремих суб'єктів господарювання, здобуваючи принципове значення в правовій регламентації податкового й бухгалтерського обліку.

2. *Розподільча* функція забезпечує дію механізмів, що розмежовують певні складові частини вартості (матеріальні витрати, витрати на оплату праці, прибуток) і доведення їх у певних формах до суб'єктів. Розподільні механізми охоплюють і глобальні процеси — перерозподіл доходів між різними галузями, підприємствами, групами покупців товарів, отримувачів послуг за допомогою свідомого відхилення цін від вартості. Відбувається це найчастіше у випадках організації ціноутворення на сезонних виробництвах, у розвитку соціально значущих секторів (продукція дитячого асортименту, виробництво

¹ *Белых В. С., Винниченко С. И.* Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. — М.: НОРМА, 2002. — С. 179.

лікарських препаратів тощо), галузях і виробництвах, що мають потребу в інноваційних введеннях, інвестиціях.

3. *Стимулююча* функція ціни припускає активізацію в досягненні визначених результатів діяльності, що погоджує комплекс інтересів держави, юридичних і фізичних осіб. Через цінові орієнтири визначають найпріоритетніші напрями діяльності, забезпечують важливі для держави галузі розвитку.

Одним із найважливіших моментів у регулюванні ціноутворення є визначення його структури. В низці випадків сюди включають базисну (вихідну ціну) й націнки (надбавки та знижки)¹. Під базисною ціною здебільшого розуміють ціну товару стандартної якості, що забезпечує просте відтворення, тоді як націнки дозволяють враховувати перспективні витрати, гарантувати отримання прибутку. Відповідно до таких критеріїв і виділяють витратний і прибутковий елементи ціни.

Державне регулювання формуванням цін передбачає облік декількох елементів, що складають ціну. Виходячи з того, що ціна виступає грошовим вираженням вартості й одне з основних завдань у державному регулюванні ціноутворення — відображення об'єктивних витрат, що складають вартість, головним елементом структури ціни є *витрати*. Ця частина ціни відбиває витрати виробництва, потрібні для відтворення використаних ресурсів. Без їхнього відновлення неможливо просте відтворення, відновлення виробничого циклу. Перелік валових витрат виробництва й обігу, що складають суму витрат у грошовій, матеріальній і нематеріальній формах, регулює ст. 5 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»². До складу валових витрат включають: суми будь-яких витрат, сплачені протягом звітного періоду в зв'язку з підготовкою, організацією, веденням виробництва, продажем продукції (робіт, послуг) і охороною праці; суми коштів або вартість майна, добровільно перераховані в Державний бюджет України або бюджети територіальних громад; суми коштів, перераховані підприємствами всеукраїнських об'єднань; суми коштів, вне-

¹ *Бельх В. С., Винниченко С. И.* Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. — М.: НОРМА, 2002. — С. 20—21.

² Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 27. — Ст. 181.

сені в страхові резерви; суми внесених податків і зборів; суми витрат, не враховані в минулих податкових періодах; суми безнадійної заборгованості; суми витрат, пов'язаних із поліпшенням основних фондів; суми зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування; витрати, пов'язані з виплатою або нарахуванням відсотків за борговими зобов'язаннями.

Другим елементом ціни є прибуток. Обґрунтоване визначення розміру прибутку, який включають у ціну, має важливе значення, оскільки, з одного боку, він служить джерелом розширення й технічного вдосконалення виробництва, матеріального заохочення, з іншого боку, його надмірне збільшення може збільшити ціну, ускладнивши доступ споживачів до реалізованих товарів, робіт, послуг. Саме тому важливо використовувати певні нормативи формування прибутку, систему граничних коефіцієнтів. *Прибуток* визначають як загальну суму доходів, отриманих протягом звітного періоду в матеріальній, нематеріальній або грошовій формі, скориговану на суму валових витрат і амортизаційних відрахувань.

Третім елементом, що складає ціну, є *податок на додану вартість*. За своїм економічним змістом він становить частину централізованого чистого доходу держави, що через механізм ціноутворення надходить у Державний бюджет. Фактично, всі податки є елементом ціни й потрібно розмежовувати, на якому етапі вони беруть участь у ціноутворенні й включають їх у ціну виробництва (сплачують за рахунок доходів виробника або відображаються на його витратах), або враховують як елемент ціни реалізації (у такий спосіб представлено непрямі податки, які включають у ціну як надбавку до ціни виробника).

§ 2. Система цін

Регулюючи процеси обміну товарів, робіт, послуг, виконуючи об'єктивно властиві їм функції, ціни здійснюють це в певній системі, взаємозв'язку різних видів. Їх не можна встановлювати ізольовано, незалежно один від одного. Вони мають функціонувати в умовах економічно обґрунтованого співвідношення. Тільки в цих умовах можливий пропорційний розвиток окремих галузей, певне прогнозування господарських і соціальних процесів. Публічно-правове регулювання цієї сфери життєво

важливе, оскільки співвідношення між різними видами цін, реалізація певних товарів, робіт, послуг за державними фіксованими цінами складає певну частину державних гарантій для соціально незахищених верств населення.

Сукупність різних видів цін може бути диференційовано за різними напрямками. Одним із найбільш сталих принципів їхньої диференціації є розподіл цін залежно від сфери застосування, на:

1) *Оптові ціни* — застосовують найчастіше у відносинах між виробниками, постачальниками, виконавцями й покупцями, замовниками. Різновидами оптових цін є оптові ціни промисловості, оптові ціни підприємства, закупівельні ціни.

2) *Роздрібні ціни* — в основі їхнього формування лежить оптова ціна й торгова надбавка. Такий тип цін застосовують роздрібні організації, які реалізують товари населенню.

3) *Кошторисні ціни* — регулюють ціноутворення на будівельну продукцію, роботи, послуги й включають у себе компенсацію витрат підрядчика та його прибуток.

4) *Тарифи* — ціни, що становлять різновид, який регулює оборот товарів специфічної властивості — послуг. Залежно від характеру послуг, специфіки організації сфери обслуговування, тарифи поділяють на оптові та роздрібні.

5) *Зовнішньоторговельні ціни* — застосовують при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, експортно-імпорتنих операцій.

Відповідно до положень статей 6–11 Закону України «Про ціни і ціноутворення» в Україні застосовують вільні ціни й тарифи, державні фіксовані та регульовані ціни й тарифи.

Вільні ціни й тарифи встановлюють на всі види продукції, товари й послуги, за винятком тих, щодо яких здійснюють державне регулювання цін і тарифів. Вільні ціни формують шляхом угоди осіб, які вступають у договірні відносини й визначаються волею сторін.

Певною альтернативою вільним цінам є регульовані. Однак, у цьому випадку слід розмежовувати два варіанти регульованих цін. У першому випадку фактично йдеться про індикативне регулювання, коли регульовані ціни, сформовані на основі угоди сторін, не можуть перевищувати або бути нижче певного рівня, визначеного компетентним державним органом. У другому випадку можна говорити про імперативне державне регу-

лювання, коли встановлені державою фіксовані ціни є остаточним варіантом рівня ціни, й ні продавець, ні покупець не мають права від них відхилитися.

Державне регулювання цін і тарифів здійснюють шляхом встановлення:

- державних фіксованих цін (тарифів);
- граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін і тарифів.

У випадку надмірного росту цін, раніше введених з-під контролю за рішенням Кабінету Міністрів України, виконавчих комітетів обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад, допускають тимчасове повернення до державного регулювання цін і тарифів. Державні фіксовані та регульовані ціни й тарифи встановлюють на ресурси, що впливають на загальний рівень і динаміку цін, на товари й послуги, що мають визначальне соціальне значення, а також на продукцію, товари й послуги, виробництво яких зосереджено на підприємствах, що займають монопольне положення на ринку. Державні фіксовані та регульовані ціни й тарифи встановлюють державні органи України. Ціни й тарифи на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію, природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги суспільного транспорту й зв'язку встановлює Кабінет Міністрів України за узгодженням із Верховною Радою України. Зміну рівня державних фіксованих і регульованих цін і тарифів на окремі види продукції, товарів, робіт і послуг здійснюють у порядку й терміни, що визначають органи, які затверджують або регулюють ціни (тарифи).

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про ціни і ціноутворення» особливий режим притаманний ціноутворенню під час здійснення експортних та імпорتنих операцій. У цих умовах безпосередньо або через зовнішньоторговельного посередника в розрахунках із закордонними партнерами застосовують контрактні (зовнішньоторговельні) ціни, які формують відповідно до цін і умов світового ринку. Регулювання внутрішнього ціноутворення на експортну й імпорتنу продукцію (послуги) визначає Кабінет Міністрів України.

З метою стабілізації цін на внутрішньому ринку, посилення боротьби з монопольними проявами й захисту інтересів вітчиз-

няного виробника та населення Постановою Кабінету Міністрів України «Про удосконалення порядку формування цін» від 18 грудня 1998 року¹ встановлено, що формування й використання суб'єктами підприємництва вільних цін на території України здійснюються виключно в національній грошовій одиниці. Облік витрат у доларовому еквіваленті під час формування цін є обґрунтованим тільки в частині імпоротної складової структури ціни.

Відповідно до Порядку перерахування регульованих цін (тарифів) на товари й послуги, які встановлено не в національній грошовій одиниці, перерахунок поширено на продукцію й послуги, ціни (тарифи) на які застосовують на внутрішньому ринку України. В установлюваних регульованих цінах (тарифах) визначають питому вагу частини, за якою розрахунки здійснюють у національній валюті, той уповноважений орган, який і встановлює ціну (тариф). Певну імпорتنу складову ціни (тарифу) перераховують у національну грошову одиницю за курсом Національного банку станом на 1 грудня 1998 року (3,4270 гривні за один долар США). Іншу частину ціни перераховують у національну грошову одиницю за курсом Національного банку, що діяв на 1 вересня 1998 року (2,25 гривні за один долар США), за винятком перерахунку залізничних вантажних тарифів, де залишок матеріальної складової, незалежної від імпоротної, розраховують відповідно до індексів оптових цін із 1 вересня 1998 року на матеріальні й енергетичні ресурси, які використовує залізничний транспорт.

§ 3. Органи ціноутворення

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про ціни і ціноутворення» державний контроль за цінами здійснюють під час встановлення та застосування державних фіксованих і регульованих цін і тарифів. Разом з тим у сфері дії вільних цін контролюють правомірність їхнього використання та дотримання вимог антимонопольного законодавства. Контроль за дотриманням державної дисципліни цін здійснюють органи, на які ці функції покладено Урядом України. Такий контроль здійснюють у взає-

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 51. — Ст. 1878.

модії з профспілками, товариствами споживачів і інших громадських організацій. Державні органи, що здійснюють контроль за цінами, їхні посадові особи мають права, виконують обов'язки й несуть відповідальність, що передбачено Законом України «Про державну податкову службу в Україні»¹, за винятком повноважень, що регулюють спеціальну податкову правосуб'єктність.

Основним органом, що організовує ціноутворення в Україні, є Кабінет Міністрів. Статтею 4 Закону України «Про ціни і ціноутворення» закріплено його спеціальні повноваження в цій сфері, до яких належать:

- забезпечення здійснення державної політики цін;
- визначення переліку продукції, товарів і послуг, державних фіксованих і регульованих цін, які затверджують відповідні органи державного управління;
- визначення повноважень органів державного управління в сфері встановлення й застосування цін (тарифів), а також контролю за цінами (тарифами).

Координацію роботи щодо здійснення політики цін, проведення економічного аналізу рівня й динаміки цін, застосування заходів для регулювання цін і тарифів здійснюють відповідні державні органи управління України та їхні структурні підрозділи. Формування кошторисної нормативної бази, визначення порядку її застосування в будівництві, контроль за дотриманням замовниками, проектними, будівельно-монтажними організаціями та іншими учасниками інвестиційної діяльності в нормативних документах нормативів обчислення вартості будівництва об'єктів, які споруджують із залученням коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ і організацій, здійснює спеціально вповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування й архітектури.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевих Рад по регулюванню цін (тарифів)» від 25 грудня

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 15. — Ст. 84.

1996 року¹ з метою вдосконалення системи державного регулювання цін (тарифів) були уточнено повноваження:

– в сфері регулювання (встановлення фіксованих і граничних рівнів цін (тарифів) торгових (постачальницько-збутових) надбавок, нормативів рентабельності, впровадження обов'язкового декларування змін) цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг – центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

– в сфері кошторисної нормативної бази й порядку її застосування в будівництві – Державного комітету будівництва, архітектури й житлової політики;

– в сфері регулювання заставних цін на скляну тару – Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

– в сфері регулювання переліку вітчизняних і імпортованих лікарських коштів і виробів медичного призначення, ціни на які підлягають державному регулюванню, – Міністерства охорони здоров'я за узгодженням з Міністерством економіки і з питань європейської інтеграції.

Додатком до Постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевих Рад по регулюванню цін (тарифів)» було деталізовано повноваження центральних органів виконавчої влади Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих Рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг.

Відповідальність за порушення державної дисципліни цін регулює ст. 14 Закону України «Про ціни і ціноутворення». Відповідно до неї вся необґрунтовано отримана підприємством, організацією сума виторгу в результаті порушення державної дисципліни цін і чинного порядку визначення вартості будівництва, здійснюваного з залученням коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ, організацій, підлягає вилученню в дохід відповідного

¹ Зібрання Постанов Уряду України. – 1996. – № 21. – Ст. 596.

бюджету, незалежно від підпорядкованості підприємства або організації. Крім цього, в позабюджетні фонди місцевих Рад стягують штраф у дворазовому розмірі необґрунтовано отриманої суми виторгу. Зазначені суми списують із рахунків підприємств і організацій у банківських установах за рішенням суду.

Ціни й тарифи, затверджені з порушенням законодавства щодо ціноутворення, скасовує Комітет цін при Кабінеті Міністрів України. Осіб, винних у порушенні порядку встановлення й застосування цін і тарифів, притягують до адміністративної або кримінальної відповідальності.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1. Поняття й функції ціни.*
- 2. Методи державного регулювання цін і тарифів.*
- 3. Структура ціни.*
- 4. Класифікація цін, їх види.*
- 5. Органи ціноутворення.*

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Глава 1

ПОНЯТТЯ ФІНАНСІВ І ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ	3
§ 1. Поняття фінансів. Фінансова система держави	3
§ 2. Фінансова діяльність держави: зміст, принципи, методи	11
§ 3. Органи, що здійснюють фінансову діяльність	16

Глава 2

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ	21
§ 1. Фінансово-правові норми: поняття, особливості та види	21
§ 2. Фінансові правовідносини: їхній зміст і особливості	24

Глава 3

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА	39
§ 1. Предмет фінансового права	39
§ 2. Метод фінансового права	42
§ 3. Система фінансового права	45
§ 4. Джерела фінансового права	48
§ 5. Фінансове законодавство	51
§ 6. Фінансове право в системі права	54
§ 7. Наука фінансового права	57

Глава 4

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ	61
§ 1. Поняття й значення фінансового контролю	61
§ 2. Види фінансового контролю	63
§ 3. Методи фінансового контролю	67
§ 4. Органи фінансового контролю	71
§ 5. Аудиторський контроль	75

Глава 5

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА	79
Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності	79
Підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства	83
Відповідальність за порушення бюджетного законодавства	87
Фінансова відповідальність за порушення податкового законодавства	89

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА**Глава 6**

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ДОХОДІВ І ДЕРЖАВНИХ ВИТРАТ	92
§ 1. Поняття державних і муніципальних доходів	92
§ 2. Поняття й види державних і муніципальних витрат	94

Глава 7

ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТУ. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ	97
§ 1. Бюджет, його доходи та видатки. Загальний і спеціальний фонди бюджету	97
§ 2. Бюджетна система України	109
§ 3. Державний бюджет України	111
§ 4. Місцеві бюджети	113

Глава 8

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ	119
-----------------------------	-----

Глава 9

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС	134
§ 1. Поняття та принципи бюджетного процесу	134
§ 2. Учасники бюджетного процесу та їхні повноваження	137
§ 3. Складання проектів бюджетів	143

§ 4. Розгляд і прийняття бюджетів	148
§ 5. Виконання бюджетів	151
§ 6. Звітність про бюджет	161

Глава 10

ПРАВОВІ ОСНОВИ ОПОДАТКУВАННЯ

В УКРАЇНІ 163

§ 1. Податкова система України	163
§ 2. Податок як правова категорія: поняття, ознаки, функції. Класифікація податків і зборів	165
§ 3. Правовий механізм податку та його елементи	177
§ 4. Непрямі податки	178
§ 5. Прибуткові податки	186
§ 6. Податки на майно	193
§ 7. Податок на промисел	199
§ 8. Консолідовані податки	200
§ 9. Мито	203
§ 10. Загальнодержавні збори	207
§ 11. Місцеві податки й збори	224

Глава 11

ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ.

ДЕРЖАВНА ПОЗИКА 230

Глава 12

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО

СТРАХУВАННЯ 241

§ 1. Загальна характеристика страхування. Особливості державного страхування	241
§ 2. Види страхування. Обов'язкове страхування	245

Глава 13

ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОШОВОГО ОБОРОТУ 254

§ 1. Грошова система України	254
§ 2. Поняття та зміст грошового обороту	261
§ 3. Правове регулювання готівкового обігу	265
§ 4. Правове регулювання безготівкових розрахунків	267

Глава 14**ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ОСНОВИ**

РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	271
§ 1. Банківська система України	271
§ 2. Правовий статус Національного банку України	276
§ 3. Банківське регулювання й банківський нагляд	282

Глава 15**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВАЛЮТНИХ**

ВІДНОСИН	288
§ 1. Поняття валюти та валютних цінностей	288
§ 2. Зміст валютного регулювання	291
§ 3. Валютний контроль	297
§ 4. Відповідальність за порушення валютного законодавства	299

Глава 16**ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

ЦІНОУТВОРЕННЯ	304
§ 1. Поняття ціни	304
§ 2. Система цін	309
§ 3. Органи ціноутворення	312

Навчальне видання

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

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

Шеф-редактор
В. С. КОВАЛЬСЬКИЙ, кандидат юридичних наук

Юрінком Інтер — редакція наукової та навчальної літератури

Відповідальна за випуск *О. Г. Пазюк*
Редактор *Н. П. Пророченко*
Комп'ютерний набір *Л. М. Сисоєва*
Комп'ютерна верстка *О. М. Коваленко*
Художнє оформлення *М. П. Черненко*

Підписано до друку 04.10.2006. Формат 84x108/32.
Друк офсетний. Папір офсетний № 1. Гарн. Peterburg.
Умовн. друк. арк. 16,8. Обл.-вид. арк. 15,5.
Наклад 15000 (4-й завод 10001–12000) прим. Зам. № . Ціна договірна.

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовників
і розповсюджувачів видавничої продукції —
серія ДК № 19 від 20.03.2000)

З питань придбання літератури звертатися до видавництва «Юрінком Інтер»
за адресою: 04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-6; тел. 411-64-03

Віддруковано в ЗАТ «Віпол» ДК № 15.
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.