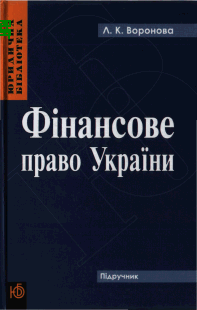
Міністерство освіти і науки України



Л. К. Воронова

**ФІНАНСОВЕ**

**ПРАВО**

**УКРАЇНИ**

Підручник

**Рекомендовано Міністерством освіти і науки України**

Київ

Прецедент

Моя книга

2006

ББК 67.9(4УКР)302я73

В 75

*Рекомендовано Міністерством*

*освіти і науки України*

*(№14/18.2-2205 від 13 жовтня 2005 р.)*

Воронова Лідія Костянтинівна — доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України

Рецецзенти:

*Кучерявенко М.П.* — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедрою фінансового права Харківської Національної юридичної академії ім. Я. Мудрого

*Бекерська Д.А.* — професор кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії

Воронова Л. К. **В 75 Фінансове право України:** Підручник. — **К.:** Прецедент; Моя книга, 2006. - 448 с.

ІЗГШ 966-520-091-7

І8ВК 966-8845-02-1

Підручник дає необхідні знання фінансового права як навчальної дисципліни. Послідовно розкриті сутність і функції фінансів, поняття фінансового права, особливості фінансово-правових норм і правовідносин, поняття, зміст, методи І форми фінансового контролю в Україні. Розкривається зміст фінансово-правових інститутів з нових позицій, які відповідають розвитку фінансово-правової науки, аналізуються погляди і пропозиції сучасних українських і зарубіжних вчених.

Розрахований на студентів юридичних та економічних факультетів, широке коло осіб, які цікавляться питаннями фінансового права.            }

ББК 67.9(4УКР)302я73 і

І8ГЯМ 966-520-091-7 І8ВМ 966-8845-02-1

© Л. К. Воронова, 2006 © Прецедент, 2006 © Моя книга, 2006

**1**

ЗМІСТ

Загальна частина Модуль 1.

**Глава 1. Діяльність держави** й **органів місцевого**

**самоврядування в галузі публічних фінансів і фінансове право**........................ **10**

§ **1**. Поняття і методи діяльності держави і органів місцевого

самоврядування в галузі публічних фінансів........... 10

§ 2. Фінансова система України.................... 21

§ 3. Органи держави і місцевого самоврядування, які здійснюють управління фінансами....................... 24

**Глава 2. Предмет і метод, система, джерела і наука**

фінансового права....................... 33

§ 1. Поняття фінансового права, його предмет та метод........    33

§ 2. Система фінансового права....................    41

§ 3. Джерела фінансового права....................    48

§ 4. Наука фінансового права.....................    57

**Глава 3. Фінансово-правові норми і фінансові**

**правовідносини**.........................    64

§ **1.** Поняття, особливості та види фінансово-правових норм. ...    64

§ 2. Фінансово-правові відносини, їх зміст і особливості.......    70

§ 3. Суб'єкти фінансового права і фінансових правовідносин ...    75 **Глава 4. Правове регулювання фінансового контролю в**

**Україні**..............................    79

§ **1.** Поняття фінансового контролю, принципи його здійснення. .    79

§ 2. Контрольні правовідносини....................    84

§ 3. Види фінансового контролю...................    87

§ 4. Методи фінансового контролю..................    94

§ 5. Аудиторський контроль......................   102

Особлива частина

Модуль 2. Правове регулювання державних

і місцевих централізованих фондів коштів

Глава 5. Бюджетне право і бюджетна система України .... 108

5 І. Поняття бюджету та його значення для функціонування

держави й органів місцевого самоврядування..........108

**4**

Л. К. Воронова

§ 2. Бюджетне право, його предмет і особливості. Бюджетно-правові норми І бюджетно-правові відносини..........   113

§ 3. Бюджетна система України І принципи її побудови........   118

§ 4. Зведений бюджет держави....................   120

§ 5. Правове регулювання структури бюджетів...........   121

Глава 6. Бюджетні повноваження України й органів

місцевого самоврядування.................131

§ 1. Поняття бюджетних повноважень................131

§ 2. Бюджетні повноваження України та органів місцевого

самоврядування..........................133

Глава 7. Бюджетний процес в Україні...............   142

§ 1. Поняття й зміст бюджетного процесу..............   142

§ 2. Складання проекту Державного бюджету України.......   146

§ 3. Розгляд та прийняття Державного бюджету України

та місцевих бюджетів.......................   154

§ 4. Порядок виконання бюджету...................   167

§ 5. Звітність про виконання Державного і місцевих бюджетів. . .   180

Глава 8. Правовий режим державних цільових

позабюджетних фондів....................183

§ 1. Поняття та види державних цільових позабюджетних фондів . .   183 § 2. Фонди загальнообов'язкового державного пенсійного

страхування.............................   186

§ 3. Кошти Пенсійного фонду.....................   190

§ 4. Інші соціальні страхові позабюджетні фонди..........   195

§ 5. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб............   199

Модуль 3. Правове регулювання державних і муніципальних

доходів

Глава 9. Правовий інститут публічних доходів держави та

органів місцевого самоврядування............202

§ 1. Поняття фінансово-правового інституту державних і

муніципальних доходів......................202

§ 2. Види податків і обов'язкових платежів, що включаються в

бюджет...............................204

Глава 10. Податкове право.......................  209

§ 1. Поняття податку, його функції. Принципи оподаткування. . .  209

§ 2. Поняття податкового права і податкових правовідносин. . . .  214

§ 3. Юридичний склад податку....................  217

Фінансове право України                                                                       5

§ 4. Податки з юридичних осіб.......■; '............  220

Глава 11. Податки з фізичних осіб..................  245

§ 1. Податок на доходи фізичних осіб.................  245

§ 2. Податок на промисел.......................  257

Глава 12. Податки, що сплачують юридичні Й фізичні особи.  259

§   1. Податок з власників транспортних засобів та інших

самохідних машин І механізмів..................259

§  2. Плата за землю........................... 263

§  3. Єдиний податок..........................266

§  4. Плата за торговий патент.....................270

§  5. Фіксований сільськогосподарський податок..........273

§  6. Місцеві податки І збори......................275

Глава 13. Інші доходи, що включаються до бюджетів та

гаранти забезпечення податкових зобов'язань . . . 282

§ 1. Неподаткові доходи........................282

§ 2. Доходи від операцій з капіталом.................296

§ 3. Фінансовий моніторинг......................297

§ 4. Гарантії забезпечення виконання податкових обов'язків. . . . 300

Глава 14. Правові основи державних і муніципальних

запозичень, державного і муніципального боргу

та державного кредиту...................305

§ 1. Поняття правового Інституту державного та муніципального запозичення, його особливості..................305

§ 2. Державний та муніципальний кредит. Управління державним і муніципальним боргом. Правові основи державного кредитування............................314

§ 3. Право на запозичення місцевих органів самоврядування. . . . 324

Глава 15. Правове регулювання страхування...........325

§ 1. Поняття страхування, його завдання і функції..........325

§ 2. Законодавче та нормативно-правове регулювання страхових відносин. Терміни, які зазначаються у страхових документах !         при страхових правовідносинах.................331

Модуль **4.**

**Правове регулювання** публічних **державних і**

**муніципальних** видатків

Глава 16. Правові основи державних і місцевих видатків . . 342

§ І. Поняття І види державних І місцевих видатків.........342

§ 2. Розподіл видатків між ланками бюджетної системи України . 348

б

**Л. К. Воронова**

§ 3. Поняття І правові принципи фінансування державних І

муніципальних видатків......................  352

§ 4. Порядок кошторисно-бюджетного фінансування........  353

§ 5. Соціально-культурні видатки...................  356

§ 6. Фінансування охорони здоров'я і фізичної культури......  360

§ 7. Видатки на культуру та мистецтво................  361

§ 8. Фінансування оборони......................  361

§ 9. Фінансування органів законодавчої, виконавчої влади,

правоохоронних органів......................  362

§ 10. Позабюджетні кошти бюджетних установ...........  363

**Модуль 5.**

**Правові основи банківської системи, грошового обігу**

**і розрахунків. Основи валютного регулювання і**

**валютного контролю**

**Глава 17. Правові основи банківської діяльності**........366

§ **1.** Фінансово-правовий інститут регулювання банківської

діяльності..............................366

§ 2. Види банків в Україні.......................367

§ 3. Правовий статус НБУ.......................368

§ 4. Поняття грошової системи....................371

§ 5. Правила ведення касових операцій................375

§ 6. Правові засади здійснення безготівкових розрахунків.....376

**Глава 18. Правове регулювання валютних операцій**......380

§ **1.** Поняття І зміст валютного регулювання.............380

§ 2. Правові основи валютного контролю..............386

§ 3. Відповідальність за порушення валютного законодавства

України...............................388

**Список рекомендованих нормативно-правових актів**

**та літератури..............................394**

**Словник....................................408**

**Покажчик термінів і понять**

**438**

**ВСТУП**

Кожна галузь права, яка входить у правову систему держави, повинна бути зрозумілою кожному громадянину, органам держави, всім юридичним особам. Однак, це дуже важко, оскільки розібратися в тонкощах окремих галузей права складно. Але є фахівці, які покликані допомагати зрозуміти, що саме хотів урегулювати законодавець, складаючи і затверджуючи той чи інший закон, у якому багато норм (правил поведінки), виконання яких обов'язкове при певних обставинах. Юристи покликані знати норми різних галузей права, вміти аналізувати їх і ситуацію, яка виникла у практиці, для того, щоб правильно застосувати припис держави. Кожна галузь права має свій предмет регулювання. Фінансове право регулює специфічний вид відносин, які виникають в процесі фінансової діяльності, тобто в процесі формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для виконання функцій органами держави і органами місцевого

самоврядування.

Із зміною економічної основи в Україні, утворенням нової суверенної держави, наданням широких повноважень органам місцевого самоврядування змінюється фінансова система, а разом з нею великі зміни йдуть у фінансово-правовому регулюванні грошових відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності. У фінансовій діяльності беруть участь усі без винятку органи держави, органи місцевого самоврядування, юридичні особи всіх форм власності І організаційно-правових видів діяльності, громадяни, які відповідно до ст. 67 Конституції України зобов'язані сплачувати податки і збори. Фінансове законодавство розгалужене, мобільне, слідкувати за його змінами важко, а знати його необхідно, оскільки різновидів відносин, що мають грошовий характер, багато, але виникають вони не з фінансової діяльності і регулюються нормами цивільного, адміністративного та господарського права. Для правильного вибору актів, норми яких регулюють грошові відносини, що виникають з фінансової діяльності, необхідно знати специфіку цих відносин і норм, що їх регулюють. Фінансове право

8                                                                                                     Встун

входить в так звану "родину" публічних галузей права, але В зв'язку з особливими значенням фінансових відносин для функціонування держави, метод фінансово-правового регулювання має специфіку, властиву тільки Йому. Знання фінансового права, сутності, особливостей фінансово-правових інститутів необхідно для студентів-юристів, економістів, аспірантів, викладачів фінансового права, практикам для вірного застосування фінансово-правових актів. Юристи-практики завжди повинні інтерпретувати фінансову ситуацію. Знаючи фінансове законодавство, кожен робить висновки із наявної правової інформації, оскільки вирішити справу треба тільки на підставі нормативно-правового акту, а не власних міркувань. Фінансове право доволі складна і не "весела" галузь права, але кошти, які збирають органи державної влади і місцевого самоврядування, необхідні для функціонування держави. Знання норм фінансового права необхідні всім, хто хоче знати, як регулюються відносини в галузі бюджету, обов'язкових платежів, у тому числі податків, державного кредиту, державного боргу, на шо і як витрачаються кошти держави, як регулюється грошовий обіг та валютні відносини в нашій державі.

Головне завдання підручника "Фінансове право" — показати сукупність правових норм, що регулюють фінансові відносини в Україні, їх взаємозв'язок із змінами, які відбуваються у фінансовій системі у зв'язку із переходом до ринкової економіки, можливі альтернативні підходи до реалізації методів фінансово-правового регулювання. Знання фінансового права повинно підготувати студентів і читачів до орієнтування у великому масиві нормативно-правових актів, які постійно змінюються.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА Модуль 1

*Глава 1.* ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В

!               ГАЛУЗІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ І

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

•  Фінансова діяльність і методи її здійснення

•  Що являють собою владні повноваження держави у галузі фінансів?

•  Які органи держави і місцевого самоврядування здійснюють управління фінансами?

§ 1. Поняття і методи діяльності держави й органів місцевого самоврядування в галузі публічних фінансів

Виробничу інфраструктуру відтворювального процесу, без якого не може існувати цивілізоване суспільство, складають заводи, фабрики, сільськогосподарські та інші підприємства. Поза її межами знаходиться вторинний капітал, фінансові ринки, тобто сукупність грошових відносин і грошових ресурсів. Одна частина цих ресурсів і відносин виникає у суспільстві як умова відтворювального процесу, а друга—створює умови для розширеного відтворення.

Поза виробничою сферою після появи держави виникають фінансові відносини, що формують грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій. Ці фонди мають назву *публічних фінансів.*

У роки адміністративно-командної системи все публічне вважалося державним, тому і не використовувався термін "публічні фінанси" на відміну від приватних фінансів.

Держава, її органи, органи місцевого самоврядування — постійно діючий механізм, в якому використовується товарне виробництво як результат суспільного поділу праці. Із появою держави виникли фінанси1. Існують вони тому, що без них держава й органи місцевого самоврядування не зможуть вико-

1 Термін "фінанси", на думку більшості вчених, походить від лат. "Гіпап-Ііо" — платіж. Для визначення явищ, пов'язаних Із утворенням і використанням фондів коштів держави, він вперше був застосований у XVI ст. у Франції. Часто фінанси ототожнюють із коштами. Але це не так. Фінанси — це економічні відносини, які виникають у реальному грошовому обігу при формуванні, розподілі її використанні фондів фінансових ресурсів (Див.: *Бабич А.* М, *Павлови Л. И.* Финансьі. — М., 2000. —С. 15). Фінанси відображають економічні відносини, завдяки яким забезпечуються джерелами фінансування всі сектори економіки, сфери виробництва і невиробнича сфера.           *\*

Фінансове право України

11

нувати свої функції. Не зможуть існувати інститути фінансового ринку і фінансових послуг.

Інші грошові категорії: заробітна плата, прибуток, ціна — це породження економіки, вони походять із факту *наявності не держави, а виробництва і товарно-грошових відносин.* Держава втручається в економічні процеси, встановлюючи розміри й пропорції цих економічних категорій, але "їхня сутність не стає імперативною. Фінанси — породження держави. Державі необхідні не просто кошти, а фонди коштів, які дозволять витрачати їх для безперебійного функціонування.

Публічні грошові доходи до кінцевого їх використання поділяються на відповідні цільовому призначенню відокремлені частки, які мають назву *фонди коштів.* Формування і використання таких фондів є суттєвою рисою фінансів, яка відрізняє останні від Інших видів грошових відносин. Цільове призначення таких фондів є умовою їх ефективної мобілізації, розподілу і використання-зСаме завдяки фінансам держава і муніципальні органи можуть контролювати весь хід розподільного процесу: коли надходять кошти, як використовуються. Слід погодитися з відомими економістами Санкт-Петербурзького університету, що для фінансів властиві такі ознаки: це завжди грошові відносини; ці грошові відносини існують в державі, яка управляє ними; ці відносини виникають при перерозподілі вже розподіленого суспільного продукту.

Будь-яка держава або орган місцевого самоврядування утворюють І підтримують на своїй території правопорядок, охороняють свою незалежність, суверенітет, сприяють фізичному, духовному і матеріальному добробуту населення. Жодне суспільство не може Існувати без постійного відтворення їжі, одягу, житла, соціальної сфери. Кожна держава піклується про охорону навколишнього природного середовища. Із постійним зростанням кількості населення землі, урбанізацією, загостренням внутрішніх та зовнішніх протиріч відтворення є безумовною можливістю виживання людства. Усі ці завдання покладаються на органи влади, а для безперебійного функціонування необхідні матеріальні засоби, які в умовах об'єктивно існуючого закону вартості мають грошовий характер, тобто для виконання функцій державі і муніципальним органам потрібні величезні кошти.

Ще в роботах давньоримських юристів для відмежування публічних відносин від приватних використовували таку кате-

12

Л. К. Воронова

горію, як *інтерес.* Мабуть, дуже важливим моментом для з'ясування предмета фінансового права, його суб'єктів є саме з'ясування фінансових інтересів. Наявність публічного фінансового інтересу І дає можливість чітко відокремити межу регулювання відносин, які мають грошовий характер, нормами фінансового права.

Регулювання й управління публічними фінансами є головним напрямком діяльності будь-якої держави у будь-який період її Історичного розвитку. Дореволюційний фінансист, професор Санкт-Петербурзького університету В. А. Лебедєв вважав, що без фінансів держава обійтись не може, ними обумовлюється політичне зростання держави, рух історії, бо багато політичних змін відбулося через фінанси, і, можливо, політична карта кожної держави була б іншою, якщо б не переживала вона фінансових криз.

У підручнику В. А. Лебедєва "Фінансове право" (виданий у 1882-1885 роках) подається така трактовка фінансів: "...під фінансами слід розуміти не тільки державні доходи або гроші, але взагалі всі матеріальні або особисті кошти, які державна чи громадська влада має в своєму розпорядженні для задоволення потреб суспільства".

Держава і місцеві органи були зацікавлені в тому, щоб члени суспільства підтримували їхній фінансовий інтерес — задоволення потреб на їх функціонування, без чого не зможе бути порядку в державі, на всій "її території, бо скрізь необхідно підтримувати правопорядок, забезпечувати оборону країни, утримувати органи охорони здоров'я, освіти, апарат управління тощо. Доходи суспільства перерозподілялися, природно, на користь держави, оскільки вона потрібна всім. Держава розвивається, виконуючи ті функції, які необхідні суспільству. Іноді здається, що без якого-небудь державного чи суспільного інституту можна й обійтися, бо він дорогий, але без нього суспільство понесе більше збитків.

**^фінанси** — це економічні відносини, які здійснюються переважно в грошовій формі між державою та юридичними і фізичними особами. Фінансові взаємозв'язки між державою і господарюючими суб'єктами є нееквівалентними, вони виникають лише як обов'язок дії сторони. Так, юридичні й фізичні особи, виконуючи конституційний обов'язок, сплачують податки, а держава виконує свої обов'язки (функції), покладені на неї Конституцією і законодавством.

Фінансове право України

13

Загальнодержавні і муніципальні потреби усвідомлюються суспільством, створюють публічний інтерес у формуванні, розподілі і використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів, тобто у галузі фінансів. Але публічний фінансовий інтерес не може виражатися окремо кожним громадянином, він знаходить своє відбиття у вигляді державної волі, у вигляді закону (нормативно-правового акта) і стає метою діяльності держави і органів місцевого самоврядування. Фінансовий Інтерес повинен опосередковуватися в праві. Об'єктивований правом фінансовий інтерес визначає зміст фінансово-правових норм і властивий їм загальнообов'язковий характер'.

Фінанси — це завжди грошові відносини, в яких однією стороною виступає держава або орган місцевого самоврядування. Але не всі грошові відносини є фінансовими. Так, викладач університету за свою працю одержує зарплату. Це відносини між працедавцем І викладачем, але це не фінанси. Проте викладач *зобов'язаний сплатити податки і внески до Пенсійного фонду —* це вже фінанси, а після одержання зарплати викладач купує собі продукти харчування, одяг тощо. Це відносини грошові, та регулюються вони нормами цивільного права.

*Фінанси* — *це відносини, які завжди мають грошовий характер, і в яких однією стороною виступає держава.* Як правило, грошові відносини мають еквівалентний характер, тобто суб'єкту, який розраховується грошима, замість цієї суми надається еквівалент — товар, послуга, праця. У фінансах цього немає. Вони опосередковують безеквівалентний рух коштів. Один виняток із загального правила — придбання цінних паперів, емітованих державою2. Але ці кошти повернуться після закінчення строку, на який держава випускає ці папери3.

Об'єктивна необхідність фінансів у будь-якій державі, на території муніципальних органів пояснюється тим, що діє об'єктивний закон вартості, Існують товарно-грошові відносини. Для забезпечення потреб функціонування держави Й адміністративно-територіальних одиниць на чолі з органами місцевого самоврядування за допомогою фінансів використовується механізм розподілу *валового внутрішнього продукту* і *національ-*

1  *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М, 1995. — С. 54.

2  Див.: *Сабаити Б. М.* Теория финансов. — М., 1998. — С. 5. ,.^( Див. главу "Правове регулювання державного кредиту".

**14**

Л. К. Воронова

*ного доходу.* Крім того, фінанси використовуються для контролю за господарською діяльністю організацій, підприємств будь-якої форми власності й організаційно-правової форми діяльності.

Об'єктивна необхідність фінансів у державі обумовлює необхідність діяльності держави з управління фінансами. Держава керує грошовими фондами і відносинами з їх приводу, видаючи закони, нормативно-правові акти, які вмішують приписи, що регулюють фінансові відносини,

*Централізовані фінанси* відбивають відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, які надходять у розпорядження держави і органів місцевого самоврядування. До них належать державний і місцеві бюджети, позабюджетні цільові фонди, кошти обов'язкового майнового І особистого страхування. За рахунок цих фондів фінансуються будови, реконструюються підприємства, забезпечується оборона країни, освіта, наука, культура, утримуються органи державної влади і управління, відшкодовується шкода, завдана стихійним лихом, надається допомога матерям із дітьми, хворим, інвалідам, перестарілим громадянам.

*Децентралізовані фонди коштів* утворюються в усіх галузях народного господарства. В об'єднаннях, на підприємствах державної форми власності грошові фонди створюються за рахунок власних ресурсів, шляхом перерозподілу коштів всередині галузі, а також і за рахунок бюджетних асигнувань. Те саме можна сказати про муніципальні підприємства. Сільськогосподарські підприємства різних форм власності використовують для створення фондів власні доходи, прибутки. Держава, зацікавлена в підвищенні врожайності у сільськогосподарських підприємствах, надає їм допомогу. Оскільки 2005 рік видався надзвичайно складним для сільгоспвиробників, держава допомагала їм дешевими кредитами, регулюванням закупівельних цін на їхню продукцію.

Розподіл фінансів на централізовані і децентралізовані визначається роллю держави і органів місцевого самоврядування по керівництву економікою та наявністю кількох форм власності.

Щодо формування, розподілу і використання централізованих фондів держава і муніципальні органи є розпорядниками. Інакше держава і муніципальні органи регулюють відносини щодо децентралізованих фондів, особливо підприємств різних форм власності (недержавних і немуніципальних). На них дер-

Фінансове право України

15

жава повинна впливати зовсім по-іншому. Французький фінансист П. М. Годме писав, що ні в якому разі не слід забувати про фундаментальні відмінності між державними І приватними фінансами. Основна різниця між ними обумовлена тим фактом, що стан і динаміка приватних фінансів залежить від законів ринкової економіки... Стан же й динаміка державних фінансів визначаються рішеннями держави і діями публічної влади.

П. М. Годме чітко проводить межу між державними І приватними фінансами:

1)  держава забезпечує свої потреби в примусовому порядку. Наприклад, в Державному бюджеті України податкові надходження від громадян складають понад 25% усіх доходів. А стосовно до держави примусового виконання ніхто не застосовує;

2)  державні фінанси пов'язані із грошовою системою, якою так чи інакше керує держава, але ця система ніяк не залежить від волі приватних власників, які розпоряджаються своїми фінансами;

3)  приватні фінанси зорієнтовані на одержання особистих прибутків. Державні фінанси, навпаки, витрачаються на здійснення публічного Інтересу;

4)  розміри державних фінансів набагато більші, ніж розміри приватних, якими розпоряджаються окремі особи. П. М. Годме говорить, що таких відмінностей досить, щоб розглядати фінансове право як самостійну науку, яка, не дивлячись на свій зв'язок Із приватними фінансами, чітко відмежовується від останніх1.

Таким чином, *фінанси України* — *це система економічних відносин, пов'язаних із планомірним утворенням І розподілом публічних централізованих І децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування та інших утворень, визнаних державою необхідними.*

Держава й органи місцевого самоврядування встановлюють порядок формування і використання централізованих і децентралізованих фондів, тобто *керують ними* як владні і господарюючі суб'єкти фінансових відносин. Держава не може бути бездіяльною. Вона, як і всі державні та муніципальні органи,

Див.: *Годме П. М.* Финансовое право.—М., 1978. — С. 41.

16

Л. К. Воронова

функціонує безперервно. Усі ЇЇ дії вимагають матеріального опосередкування, витрати фінансових ресурсів, постійного їх відшукування, планового розподілу і ощадливого використання. Держава постійно впливає на процес формування, розподілу Й використання централізованих І децентралізованих фондів, тобто керує ними. *Ця її діяльність має назву фінансової.*

Важливішою особливістю діяльності держави в галузі публічних фінансів є те, що вона властива законодавчим, виконавчим органам, усім підприємствам, організаціям і установам.

Наприклад, підприємства, об'єднання, організації усіх форм власності беруть участь у формуванні як централізованих, так і децентралізованих фондів, вносячи обов'язкові платежі (податки, збори, мито) в бюджет, а також частину свого прибутку на створення своїх децентралізованих фондів. Бюджетні установи витрачають кошти державного І місцевих бюджетів для свого нормального функціонування. Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, з одного боку, є керівними органами в усіх галузях державної діяльності, в тому числі фінансової, а з другого — як усі бюджетні установи для здійснення своїх повноважень потребують бюджетних асигнувань.

Діяльність держави і муніципальних органів у галузі фінансів базується на певних правових засадах і принципах.

Фінансова діяльність держави і органів місцевого самоврядування передбачає такі завдання.

Фінансове право України                                                                              17

ствами, організаціями, установами. Зростаюча потреба в коштах примушує будь-яку державу застосовувати різні засоби правового впливу до різних суб'єктів.

Існують загальні засоби (методи), які державі та органам місцевого самоврядування необхідно застосовувати, щоб формувати публічні централізовані фонди коштів — бюджети, з яких згідно з запланованими у актах про бюджет, покривати видатки, що супроводжують їх функціонування. Ці загальні засоби зводяться до застосування:

— *імперативного* методу, коли держава і органи місцевого самоврядування виражають вольові бажання, обов'язкові для всіх юридичних І фізичних осіб у процесі фінансової діяльності;

— *рекомендаційного* методу, заснованого на Імперативному, коли держава або орган місцевого самоврядування не *наказують,* а *радять* виконувати ті чи інші дії. Наприклад, Конституція України, Закон України "Про самоврядування в Україні" мають припис щодо *можливості* введення нових чи встановлення порядку справляння місцевих податків і зборів, якщо законодавством не встановлено Інше. Тобто

*"'■''* на першому плані імперативний метод, що випливає із законодавства, а при відсутності норми закону органи місцевого самоврядування можуть зробити це самі, прийнявши свої нормативно-правові приписи.

У фінансовій діяльності може застосовуватися і *колегіальний* метод, коли уповноважені державою і органами місцевого самоврядування на здійснення фінансової діяльності суб'єкти спільно вирішують ці питання. Так, при реалізації припису ст. 143 абз. З Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, і держава бере на себе фінансування здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Ці питання органи державної виконавчої влади вирішують колегіально, але всі ці узгодження йдуть на підставі закону. Тільки *в межах закону і буде вироблено колегіальне узгодження фінансових питань.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| дування передоачає такі іаодаппл.  Завдання фінансової | | | | **ДІЯЛЬНОСТІ** | |  |  |
|  | | |  | |  |  |  |
| Формування публічних державних і муніципальних централізованих і децентралізованих фондів | Розподіл публічних державних і муніципальних ресурсів | Використання публічних державних і муніципальних ресурсів | | Державний і муніципальний контроль за фінансовою діяльністю усіх суб'єктів грошово-кредитних відносин | | Емісія  грошових  знаків -  це завдання виключно держави | |
| Оскільки в бачимо, держ жуть *одиаков* | Україні іс ава і оргаї *о* керувати | нуют  *т* мі всім | ь різн сцевог а вели | і форм о само кими І | и власн  врядува  малимі | ості, ння н  1 ПІД! | як ми є мо-іриєм- |

18

Л. К. Воронова

*До спеціальних методів фінансової діяльності* держави і органів місцевого самоврядування належать:

а)  формування публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів;

б)  розподіл фінансових ресурсів, які створюють публічні фонди коштів;

в)  використання цих ресурсів при фінансуванні видатків, що супроводжують кожну дію органів держави та органів місцевого самоврядування.

При формуванні публічних централізованих державних і місцевих фондів коштів держава і органи місцевого самоврядування застосовують такі *спеціальні* методи мобілізації коштів:

1)  *обов'язкові платежі* для юридичних і фізичних осіб у вигляді *податків, зборів, мита* у державні централізовані фонди коштів;

2)  *добровільні платежі,* випускаючи і реалізуючи державні і муніципальні цінні папери юридичним І фізичним особам, приймаючи доброчинні внески на користь держави від іноземних і українських юридичних і фізичних осіб;

3)  *вилучення в бюджет вільного залишку прибутку* казенних підприємств, Національного банку України тощо;

4)  встановлення і стягнення штрафів і пені за порушення фінансового законодавства.

Розподіляючи фінансові ресурси з централізованих фондів, держава і органи місцевого самоврядування застосовують також *спеціальні* методи фінансової діяльності:

1)  здійснюють беззворотне фінансування заходів, включених до бюджету поточного бюджетного періоду, тобто виділяють бюджетні кошти на засадах беззворотності й безвідплатності;

2)  здійснюють зворотне фінансування, тобто виділяють кошти з бюджетів на засадах зворотності в тих випадках, коли такий припис вміщено в акт про бюджет, і якщо кошти виділяються недержавним і немуніципальним організаціям, то за них сплачуються відсотки, тобто зворотне фінансування може виділятися як безоплатно, так і відплатно .

1   *Тосунян Г. А., Викулин А. Ю.* Финансовое право. — М, 2001.—С. 19.

2  При розподілі фінансових ресурсів застосовуються методи бюджетного регулювання. Про їх сутність див. розділ "Бюджетне право".

Фінансове право України

19

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Методи фінансової діяльності** | | | | | | | | |
|  |  |  |  | | |  | | |
| **загальні** | |  | **спеціальні** | | | | | |
|  |  |  |  |  |  | |  |  |
| **імперативний** | |  | **При формуванні фондів:**  **1)  обов'язкові платежі: податки, мито, збори, штрафи, пені;**  **2)  вилучення в бюджет перевищень доходів над видатками;**  **3) добровільні платежі у формі випуску цінних паперів, благодійні внески.** | |  | | **При розподілі:**  **1)  беззворотне фінансування;**  **2) зворотне (може** | |
|  |  |
| **рекомендаційний** | |
|  |  | **бути відплатним)**  **При бюджетному регулюванні:**  **а)  процентні відрахування;**  **б) дотації, субвенції;**  **в) трансферти;**  **г)  через фонд вирівнювання.** | |

Головним завданням державного регулювання фінансових відносин є узгодження Інтересів суб'єктів цих відносин встановленням необхідних обмежень і заборон у цих відносинах.

Державні органи, як частина державного механізму, наділені владними повноваженнями в галузі фінансів, тобто юридично закріпленими можливостями здійснювати державну владу, приймати від імені держави юридично значимі рішення в галузі фінансів і забезпечувати їх реалізацію.

Державно-владне повноваження в галузі фінансів характеризується тим, що:

1)  норми фінансового права закріплюють порядок формування фондів коштів та права й обов'язки владних органів;

2)  орган держави у фінансово-правових відносинах видає юридичні акти, які вміщують як нормативні (наприклад, інструкція ГДПА), так і індивідуальні правові акти;

3)  орган держави має певну економічну і організаційну відокремленість і самостійність;

|  |
| --- |
|  |

20

**Л. К. Воронова**

4)  орган держави, виконуючи повноваження в галузі фінансів, бере участь у виконанні функцій держави;

5)  орган держави завжди наділяється фінансовими ресурсами для виконання своїх функцій;

6)  державний орган, який вступає у фінансові правовідносини, завжди наділений фінансовими ресурсами для можливості виконання закріплених за ним повноважень.

Владні повноваження у галузі публічних фінансів — це забезпечена законом і нормативно-правовими актами *вимога* уповноваженого суб'єкта — органа законодавчої чи виконавчої влади певної поведінки і дій у галузі фінансів, що звернена до юридичних або фізичних осіб — суб'єктів фінансових правовідносин.

Владні повноваження в галузі фінансів *забезпечуються* законами і нормативно-правовими актами і *ними ж обмежуються.* У фінансових правовідносинах не може бути свавілля. Державне казначейство чітко виконує приписи закону про державний бюджет, відпускаючи розпоряднику бюджетні кошти у розмірі бюджетного призначення, визначеного законом про бюджет. Але воно не може профінансувати ні більшу, ні меншу суму, ніж передбачає бюджетне призначення. І режим застосування владних повноважень у фінансовій сфері різний.

**ІГ**

**Фінансове право України                                                                              21**

Деякі повноваження використовуються постійно (наприклад, у галузі податків або обов'язкові норми витрат), можуть застосовуватися періодично (ті, які основані на періодичних бюджетних актах), інші — тільки у форс-мажорних або критичних обставинах (покриття збитків, викликаних весняним паво дком).

Таким чином, *фінансова діяльність держави* — *це заснований на нормах права планомірний процес управління публічними централізованими і децентралізованими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, що поставлені Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою.*

**§ 2. Фінансова система України**

Використання регулюючої ролі держави по управлінню фінансами, яка здійснюється економічними методами, є необхідною умовою функціонування ринкової економіки. Фінанси обслуговують усю економічну і соціальну сферу й складаються з кількох ЛаНОК (або ЇХ ЩЄ НаЗИВаЮТЬ Інститутами). *Сукупиігти рїя-*

*них сфер фінансових ві&носин, у процесі яких утворюються і використовуються різні грошові фонди, є фінансовою* ***системою*** *України.* Кожна" ланка системи фінансів має своТ специфічні форми і методи формування і використання грошових фондів.

Фінансову систему України можна поділити на 2 підсистеми: 1) *публічні державні* і *муніципальні* фінанси. До цієї підсистеми входять централізовані й децентралізовані фонди:

а)  публічні централізовані державні й муніципальні фонди — державний і місцеві бюджети;

б)  централізовані державні цільові позабюджетні фонди (у сучасний період Існують такі цільові позабюджетні фонди: Пенсійний, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування, з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування України на випадок безробіття; Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб);

■) державний і муніципальний кредит;

г)  державне обов'язкове особисте І майнове страхування;

д)  фонди державних кредитних установ;

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Завдання, що вирішуються в процесі  фінансової діяльності державою і органами  місцевого самоврядування: | | | | | |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1) планова мобілізація, розподіл І використання коштів для виконання функцій держави і органів | | |  |  | 2) стимулювання суспільного виробництва з метою його розвитку та інтенсифікації | | |
| органів, які визнаються державою необхідними | | |  |  | | |
|  | |  |  |  | |  | |
|  | | 3) контроль за законним і  доцільним використанням грошових коштів | | | |  | |

**22**

**Л. К. Воронова**

є) децентралізовані державні й муніципальні фонди, створювані державними та муніципальними підприємствами, яким було передано державне і муніципальне майно.

2) *фінанси господарюючих суб'єктів:*

а)  фонди підприємств, що займаються комерційною діяльністю;

б)  фонди фінансових посередників (банків, страхових організацій, недержавних пенсійних фондів тощо);

в)  фонди некомерційних організацій (неприбуткових).

Відносини при формуванні, розподілі та використанні цих фондів ретельно регулюються нормами фінансового права.

Таким чином, *фінансова система України* — *це сукупність фінансових ланок (інститутів), ЬІГєдІшних за ознакою спільності форм і методів організації, розподілу і використання фондів коштів та за ознакою їх правового регулювання.*

Фінанси як економічна категорія — це система грошових відносин з приводу формування і використання фондів, необхідних державі, органам місцевого самоврядування для виконання своїх функцій.

Юридичне поняття „фінанси" розуміють як публічні фонди коштів (фінансові ресурси), що утворюються державою, органами місцевого самоврядування, органами, визнаними державою необхідними для суспільства, і використовуються для свого функціонування виключно на підставі законів.\_)Ланки (інститути) фінансової системи (першої підсистеми) є об'єктивною основою формування інститутів фінансового права, яким і присвячена Особлива частина учбового курсу. Що стосується другої підсистеми, то держава також регулює відносини, які виникають у приватних підприємств, котрі займаються комерційною діяльністю, а також ^ідносини фінансових посередників та некомерційних організацій. Перш за все, вони всі проходять державну реєстрацію і після ліцензування підлягають фінансовому контролю, тому що оподатковуються. Що ж до їх виробничої або комерційної діяльності, то ці відносини регулюються нормами права, але не фінансового, а господарського та цивільного. Держава, регулюючи розподільні відносини, які виникають між різними суб'єктами, може своїми вольовими рішеннями дозволити існування публічних органів (разом із фондами коштів) або встановити фонд державної форми власності за рахунок внесків акціонерних товариств (див.: Фонд гарантування вкладів фізичних осіб). Недержавні пенсійні фонди не є державною формою власності, але зрозуміло, що вони

Фінансове право України

**23**

мають публічний характер. Усе це свідчить на користь того, що публічними можуть бути фінанси не тільки державні або муніципальні, але й ті, що створюються для задоволення інтересів певних груп населення.

Фінансова система, сполучаючи різні форми і методи формування, розподілу і використання фондів коштів, є єдиною за своєю природою.

Учені й практики розглядають фінансову систему як різні сфери фінансових відносин, які складаються при формуванні, розподілі й використанні фондів коштів, так і визначаючи її в інституціональній формі: як систему органів держави, яка здійснює фінансові операції та керує фінансами. До таких органів держави належить і вищий законодавчий — Верховна Рада України зі своїми профільними комітетами і Рахунковою палатою, Президент України з його апаратом, Уряд. Кожна держава створює спеціальні органи для управління фінансами.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Фінансова система України** | |  |
| **І І** | |  |
| **Державні й муніципальні** | **Фінанси господарюючих** |  |
| **фінанси** | **суб'єктів** |  |
| **1. Державний і місцеві бюджети.** | **1. Фонди підприємств, які зай-** |  |
| **2. Позабюджетні державні** | **маються комерційною діяльніс-** |  |
| **цільові фонди.** | **тю.** |  |
| **3. Державний і муніципальний** | **2. Фонди фінансових посеред-** |  |
| **кредит.** | **ників (банків, страхових організацій, недержавних пенсійних** |  |
| **4. Фонди обов'язкового** | **фондів тощо).** |  |
| **державного страхування.** | **3.Фонди некомерційних** |  |
| **5. Фонди державних кредитних установ (НБУ, Ощадбанк, Ексім-банк).** | **(неприбуткових) організацій.** |  |
|  | |
| **б. Децентралізовані державні і** |  | |
| **муніципальні фонди, створю-** |  | |
| **вані державними і муніципаль-** |  | |
| **ними підприємствами, яким бу-** |  | |
| **ло передано державне і** |  | |
| **муніципальне майно.** |  | |
|  | **•** | |

**24**

**Л. К. Воронова**

**§ 3. Органи держави і місцевого самоврядування, які здійснюють управління фінансами**

Управління фінансами базується на фінансовій політиці, що розробляє законодавча та виконавча влада і Президент України.

Фінансова політика включає бюджетну, податкову, грошову, кредитну, цінову та митну.

Бюджетна політика визначається Конституцією, законами України. На сферу фінансових відносин держава впливає через податкову політику, регламентацію кредитних відносин, регулювання фінансового ринку, формування видів допомоги місцевим бюджетам.

У сферу безпосереднього державного управління входять лише публічні державні фінанси: бюджети, цільові позабюджетні фонди та децентралізовані фонди підприємств державної форми власності (казенних).

У формуванні, розподілі та використанні державних і муніципальних фондів коштів беруть участь усі без винятку органи держави, муніципальні органи, підприємства й організації всіх форм власності, бюджетні установи І громадяни, які згідно зі статтею 67 Конституції України повинні сплачувати податки і збори в порядку І розмірах, установлених законом. Управління формуванням, розподілом і використанням фондів коштів здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та система органів, створених для цієї мети.

Загальне управління фінансами належить Верховній Раді України, яка аналізує та затверджує закони з фінансових питань після розгляду їх Комітетами з питань бюджету та по банках і фінансовій діяльності (див. ст.ст. 85, 106, 116).

Верховна Рада України і місцеві ради обговорюють і затверджують державний і відповідні місцеві бюджети1.

Верховна Рада України приймає всі закони, норми яких регулюють відносини в галузі господарської та фінансової діяльності держави.

Конституція України встановила ще один керівний і контролюючий фінансову діяльність орган — Рахункову палату, яку формує Верховна Рада України. Рахункова палата розглядає проекти усіх фінансових законів і контролює цільове використання бюджетних коштів.

1 Див.: ст.ст. 18, 26, 63-70 Закону України "Про місцеве самоврядування **в** Україні".

**Фінансове право України**

**25**

Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції забезпечує підготовку проекту державного бюджету і проекту закону про державний бюджет, представляє проект Верховній Раді України, керує виконанням його і готує проект звіту про виконання.

Президент України підписує закони про державний бюджет, призначає Міністра фінансів, голову Державної податкової адміністрації України і його заступника — голову державної податкової міліції, подає Верховній Раді кандидатуру голови Національного банку України, видає укази з фінансових питань.

Місцеві державні адміністрації виконують повноваження в галузі фінансів на відповідних адміністративно-територіальних утвореннях, користуючись законодавством України. Оскільки законодавство України передбачає єдність фінансової системи, місцеві органи мають не тільки повноваження в галузі місцевих фінансів, але й обов'язки в галузі державних фінансів. Вони забезпечують використання доходної частини державного бюджету на своїй території, проведення обов'язкового страхування тощо1.

Для керування фінансовою діяльністю місцеві державні адміністрації мають фінансові управління і відділи. В органах місцевого самоврядування (сільських, селищних) фінансовою діяльністю займаються централізовані (об'єднані) бухгалтерії.

Державні органи виконавчої влади спеціальної компетенції також здійснюють фінансову діяльність, виконуючи свої основні функції. Наприклад, Міністерство освіти і науки України керує освітою і наукою, але для здійснення своїх повноважень із Державного бюджету воно одержує асигнування. Міністр освіти і науки як головний розпорядник коштів у своїй системі розподіляє бюджетні призначення, затверджує кошториси підвідомчих установ, проводить відомчий контроль за фінансовою діяльністю тощо. Але фінансова діяльність для Міносвіти не є основною. Сфера його повноважень визначається нормативно-правовими актами. Кожна держава в структурі органів виконавчої влади має систему органів *спеціальної* компетенції, які, крім участі у фінансовій діяльності (як і всі органи виконавчої влади), керують фінансовою діяльністю в країні І здійснюють за нею фінансовий контроль.

**1 Днв.: Закон України "Про місцеві державні адміністрації".**

**26**

**Л. К. Воронова**

Очолює систему фінансових органів в Україні Міністерство фінансів (Мінфін) України1, основними його завданнями є:

•    розробка і проведення єдиної державної фінансової, бюджетної та податкової політики;

•   розробка стратегії щодо внутрішніх і зовнішніх позичок держави, погашення і обслуговування державного боргу;

•   розробка проекту державного бюджету України і прогнозних показників зведеного бюджету України, забезпечення виконання державного бюджету, контроль за дотриманням правил складання звіту про виконання його та зведеного бюджету України;

•   забезпечення концентрації фінансових ресурсів і здійснення в межах своєї компетенції державного фінансового контролю;

•   вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування, фінансування, а також звітності й системи контролю за витрачанням бюджетних коштів;

•   розробка і проведення державної політики в сфері виробництва, використання, зберігання дорогоцінних металів та коштовного й напівкоштовного каміння;

•   забезпечення введення єдиних методологічних основ бухгалтерського обліку І звітності (крім бухгалтерського обліку та звітності в банківських та кредитних установах);

•    інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави.

Мінфін згідно з покладеними на нього обов'язками;

— бере участь у розробці прогнозних показників економічного і соціального розвитку України на поточний період і на перспективу;

— розробляє проект державного бюджету України, прогнозні показники зведеного бюджету України, визначає порядок і строки подання центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими адміністраціями матеріалів для підготовки проекту державного бюджету;

' Див.; Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. № 108/99 із наступними змінами та доповненнями // Збірник Указів Президента України.—1999.— №3. —С. 132-139.

**Фінансове право** України

**27**

— подає пропозиції Кабінету Міністрів про удосконалення взаємовідносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами;

— у межах своїх повноважень виконує державний бюджет І складає звіт про виконання державного і зведеного бюджету України;

— вдосконалює методи складання бюджету, порядок фінансування і здійснює методичне керівництво цими питаннями;

— бере участь у підготовці загальнодержавних національних програм і забезпечує в установленому порядку їх фінансування, а також у розробці й здійсненні заходів по фінансовому оздоровленню економіки, активної інвестиційної політики, фінансуванні державних Інвестиційних програм і програм економічного розвитку України;

— координує в межах своїх повноважень діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження обов'язкових платежів до бюджетів;

— бере участь у підготовці пропозицій щодо основних принципів грошово-кредитної політики України, покращання стану розрахунків і платежів;

— здійснює за дорученням Кабінету Міністрів України в установленому порядку випуск державних цінних паперів, визначає об'єми емісії облігацій внутрішньої державної позики за строками погашення в межах загального об'єму емісії, виступає від імені Кабінету Міністрів України гарантом своєчасного погашення цінних паперів, що випускаються;

— співпрацює відповідно до певних повноважень із міжнародними фінансовими організаціями і за дорученням Уряду проводить з ними переговори і консультації з питань фінансової політики й укладення кредитних договорів, згоду на обов'язковість яких має Верховна Рада України;

— розробляє за дорученням Уряду програми державних зовнішніх запозичень, бере участь в організації роботи, пов'язаної Із залученням в економіку України іноземних кредитів відповідно до законодавства;

— затверджує в установленому порядку плани рахунків, типові форми бухгалтерського обліку і звітності (крім звітності в банках і кредитних установах);

— здійснює ліцензування підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством;

28

Л. К. Воронова

— контролює в межах своїх повноважень цільове використання бюджетних коштів, а у випадках нецільового використання коштів або неподання звіту про використання утримує в установленому порядку із винних юридичних осіб кошти державного бюджету, використані не за цільовим призначенням;

— проводить у центральних органах виконавчої влади, місцевих органах, на підприємствах, установах, в установах банків і організаціях усіх форм власності перевірки всіх фінансових документів;

— здійснює у межах свої повноважень контроль за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності законодавства, яке регулює питання видобування, виробництва і реалізації дорогоцінних металів та каміння;

— здійснює відповідно до законодавства України управління об'єктами державної влади, які належать до сфери його управління;

— забезпечує реалізацію державної політики з проведення державних грошових лотерей, здійснює фінансовий контроль за діяльністю агентів, які мають свідоцтво на їх проведення;

— розробляє з іншими органами виконавчої влади пропозиції щодо державної політики у сфері видобування, виробництва, використання і зберігання дорогоцінних металів і каміння органогенного утворення і напівкоштовного каміння;

— забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її дотриманням в усіх органах держави, підприємствах і відомствах, які належать до сфери його управління;

— здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань1.

Згідно з п. 5 Положення про Міністерство фінансів України Міністерство фінансів має право:

— одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади матеріали, необхідні для:

а)  розробки проекту державного бюджету;

б)  розрахунків прогнозу консолідованого бюджету;

в)  складання звіту про виконання державного бюджету;

Див.: п. 4 Положення про Міністерство фінансів України.

Фінансове право України

29

г) складання звіту про виконання консолідованого бюджету; . -— одержувати матеріали по цільових позабюджетних фондах, їх кошториси і звіти про їх виконання;

— одержувати дані, необхідні для здійснення контрою за цільовим витрачанням коштів державного бюджету;

— одержувати в установленому порядку від установ банків та інших фінансово-кредитних установ довідки про операції і стан поточних рахунків підприємств, установ і організацій усіх форм власності, які використовують бюджетні кошти, або кошти державних позабюджетних цільових фондів;

— подавати Уряду за його дорученням під час розгляду питань про надання кредитів під гарантію Кабінету Міністрів України в межах розміру державного боргу, затвердженого законом про державний бюджет на відповідний рік.

Мінфін у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також Із відповідними органами інших держав.

Мінфін України як центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень і на виконання актів законодавства видає накази, організує і контролює їх виконання.

Мінфін у випадках необхідності видає разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спільні акти.

Рішення Мінфіну України у випадках, передбачених законодавством, є обов'язковими для виконання всіма юридичними особами, суб'єктами фінансових правовідносин.

Мінфін України очолює міністр, якого призначає на посаду і звільняє з посади Президент України. Заступників міністра на посади також призначає Президент, а обов'язки між ними розподіляє міністр. Міністр фінансів визначає ступінь відповідальності своїх заступників і керівників структурних підрозділів Мінфіну.

Міністр фінансів України:

•   здійснює керівництво міністерством і несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів за виконання покладених на Міністерство завдань;

•   визначає право підпису документів від імені Мінфіну;

•   узгоджує призначення на посаду і звільнення з посади керівників Головного управління державного казначейства

Л. К. Воронова

України; Головного Контрольно-ревізійного управління України та інших керівників управлінь, що належать до Міністерства фінансів.

Для вирішення найважливіших питань, обговорення напрямів діяльності в Мінфіні створюється колегія. До колегії входять: міністр, його заступники (ех оГПсіо) та інші співробітники міністерства. До неї також можуть входити (з правом дорадчого голосу) керівники інших центральних органів виконавчої влади і представники громадських організацій.

Членів колегії на подання Міністра затверджує і звільняє Кабінет Міністрів України. Голова колегії — Міністр фінансів.

Рішення колегії вводяться наказами Міністра.

У Мінфіні України може створюватися наукова і методологічна ради1.

Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників Мінфіну, а структуру центрального апарату Мінфіну затверджує Прем'єр-міністр України. Штатний розклад центрального апарату Мінфіну і положення про його структурні підрозділі затверджує міністр.

У період становлення ринкових відносин фінансова діяльність набуває все більшого значення. Процеси перерозподілу і накопичення здійснюються через фінансові ресурси, тому контроль за формуванням, розподілом і використанням фондів коштів стає все необхіднішим і складнішим. У цей період з'явилися нові органи контролю за бюджетною та податковою діяльністю. Зокрема, в 1990 р. було прийнято Закон України "Про державну податкову службу в Українській РСР", який було покладено в основу діючого тепер однойменного Закону . Головна Державна податкова адміністрація України є основним органом, який акумулює кошти в Державний і місцеві бюджети. Для посилення державного впливу і контролю за фінансовою діяльністю в країні, попередження корупції в державних, і особливо в податкових органах, була створена податкова міліція.

Мінфін України затверджує склад вченої ради Науково-дослідного інституту фінансів, який розробляє наукові рекомендації за замовленням Мінфіну України.

Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. змінювався Законами від 24 грудня 1993 р„ 14 грудня 1994 р., II липня 1995 р., 16 травня 1996 р., 16 грудня 1997 р., 5 лютого 1998 р. Особливо багато змін було внесено Указом Президента України від ІЗ липня 2000 р. № 886 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 29. — Ст. 1200.

Фінансове право України

31

У 1995 р. в Україні Указом Президента України1 був створений в системі Міністерства фінансів орган, який провадить контроль за виконанням бюджету і здійсненням ефективного управління доходами і видатками, за цільовим використанням бюджетних коштів та коштів централізованих цільових позабюджетних коштів, за всіма державними витратами.

Державна система управління фінансами

До системи органів, які керують фінансовою діяльністю (що має грошовий характер), входить і головний кредитний

' Див.: Указ Президента України "Про державне казначейство України" ■\*д 27 квітня 1995 р. № 335/95 // Збірник Указів Президента України.— ИЖ5, — № 2. — С. 70-72 зі змінами, внесеними згідно з Указами Президента \*» 7<У99 від 27 січня 1999 р. № 173/99 від 15 лютого 1999 р.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Верховна Рада | |  | Президент  та його  адміністрація | ***1*** | Кабінет Міністрів України |
| України  Профільні комітети:  комітет з  питань  бюджету;  комітет з  питань  фінансів і  банківської  діяльності | |  |
|  | Міністерство фінансів з департаментами та управліннями |
|  |  | **/** |
|  | Національний банк України  та його регіональні управління | **/** |
| **/** |  |
| ***1*** | Головна державна  податкова адміністрація  і податкова міліція |
|  |  |
|  |  |  | Державне казначейство |
|  | | |  |
|  |  |  | | | Фонд державного майна |
| Рахункова палата | |  | | |  |
| Митний комітет |
|  | |  | | | Комісія фондового ринку і цінних паперів |
|  | | | | |  |
| "І 1 .' *', \*с.'^т-'"'* | | | | | Державна комісія  з регулювання ринків  фінансових послуг |
| ***>~!:*** | | | | |  |

**32**

Л. К. Воронова

орган держави — Національний банк України1. Цей центральний орган здійснює керівництво в галузі банківської діяльності. На нього Конституцією України покладено функцію емісії грошової одиниці. Разом Із Кабінетом Міністрів України Національний банк визначає грошову, кредитну політику держави. Комерційні банки, які уповноважуються на це спільними рішеннями Уряду і Національного банку, беруть участь у касовому виконанні всіх видів бюджетів2.

**Контрольні запитання**

1.  Коли виникли фінанси?

2.  Чому державі необхідні фінанси?

3.  Чим пояснюється об'єктивна необхідність фінансів у будь-якій державі і на території органу місцевого самоврядування?

4.  У чому полягає відмінність централізованих державних фінансів і приватних?

5.  Завдання фінансової діяльності.

6.  Методи фінансової діяльності.

7.  Дайте поняття фінансової діяльності.

8.  Охарактеризуйте основні завдання фінансової діяльності.

9.  Дайте характеристику повноважень Міністерства фінансів України.

10.  Фінансова система України та її склад.

11.  Дайте характеристику органам, які керують фінансами.

1  Див.: Закон України "Про Національний банк України" // Відомості Верховної Ради України.— 1999. — № 29. — Ст. 238. Із змінами, внесеними законами № 1458-Ш від 17 лютого 2000 р„ № 1658-ПІ від 20 квітня 2000 р., № 1919-Ш від ІЗ липня 2000 р„ № 2121-Ш від 7 грудня 2000 р„ № 2740-Ш від 20 вересня 2001 р.

2  Про правовий статус НБУ, установ банківської системи України див. гл. 17 підручника.

Фінансове право України

**33**

*Глава 2.* ПРЕДМЕТ І МЕТОД, СИСТЕМА,

ДЖЕРЕЛА І НАУКА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

•  Поняття фінансового права

•  Предмет і метод фінансово-правового регулювання та його особливості порівняно з методом правового регулювання, властивим усім галузям публічного права

•  Система фінансового права, яка будується відповідно до фінансової системи

•  Система фінансового права як учбова дисципліна

•  Характеристика джерел фінансового права та завдань науки фінансового права

**§ 1. Поняття фінансового права, його предмет та метод**

Усі правові норми, які включені в законодавчі і підзаконнІ нормативно-правові акти, поділяються на окремі галузі права. В основу поділу макросистеми правових норм, прийнятих на території держави її органами та органами місцевого самоврядування, покладено матеріальний зміст відносин, які регулюються цими нормами, тобто предмет правового регулювання. Окремі частини системи права, розмежовані за *предметом правового регулювання,* є *галузями права,* під якими розуміють сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини1.

***Предметом фінансового права*** *є суспільні відносини, що виникають у процесі мобілізації коштів у публічні централізовані і децентралізовані фонди держави І органів місцевого самоврядування та інші фонди, що визначаються державою публічними, їх розподілу і використання, а також у ході контролю за рухом цих коштів, їх ефективним і цільовим використанням, а також Із емісією та обігом грошових знаків.* Під впливом фінансово-правових норм знаходяться і фінансові **відносини** господарюючих суб'єктів (комерційних та некомер-**цІйних** підприємств), відносини, які виникають на ринку **фінансових** послуг, при формуванні і подальшому використанні **недержавних** пенсійних фондів, приватних господарств.

1 Див.: *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. — М, 1998.— С Ї73-274.

**34**

**Л. К. Воронова**

Фінансове право закріплює загальні принципи І форми фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, методи мобілізації і розподілу коштів через публічні централізовані і децентралізовані фонди, одержання їх учасниками фінансових правовідносин. Права і обов'язки цих учасників також визначають норми фінансового права.

У цих відносинах виявляється владно-організуюча роль держави і органів місцевого самоврядування в розподілі і перерозподілі національного доходу країни. Саме в цих відносинах держава і органи місцевого самоврядування виражають публічний фінансовий інтерес, задовольняючи фінансові потреби держави, окремих територіальних утворень і одночасно всіх громадян, зацікавлених у безперебійному функціонуванні органів держави і місцевого самоврядування. Ці відносини мають грошовий характер й *однією стороною в них завжди виступають органи держави або органи місцевого самоврядування, які підтримують публічний фінансовий інтерес.* Другою стороною цих відносин можуть виступати органи держави, юридичні й фізичні особи, муніципальні органи тощо, у яких виникає обов'язок внесення коштів у централізовані й децентралізовані фонди або право на одержання коштів із цих фондів, але вони зобов'язані підтримувати публічний фінансовий інтерес і задовольняти особистий чи колективний (юридичні особи) інтерес. Друга сторона відносин завжди підпорядкована першій, незалежно від місця, яке займає орган в системі органів держави. Так, керівник галузевого міністерства— розпорядник бюджетних коштів завжди "підпорядкований" Державному казначейству, що виконує приписи, внесені в Закон України "Про Державний бюджет України".

Ця підпорядкованість відбувається не по вертикалі, як в адміністративному праві, а тільки по горизонталі саме в фінансових відносинах. Стороною, що представляє публічний фінансовий інтерес, як правило, є уповноважений державою фінансовий орган або інший уповноважений нею орган (наприклад, Пенсійний фонд).

Відносини, що регулюються фінансово-правовими нормами, завжди мають грошовий характер. Однак не всі грошові відносини, в яких однією стороною виступають органи держави, місцевого самоврядування або інші уповноважені державою органи, наділені владними повноваженнями, є фінансово-правовими. Із діяльності органів фінансово-кредитної системи

**Фінансове право України**

**35**

виникають і цивільно-правові відносини. Наприклад, у зв'язку із випуском цінних державних паперів — облігацій, казначейських зобов'язань. Норми фінансового права регулюють відносини, пов'язані із випуском цінних паперів, визначенням умов випуску, вартості, строку дії, доходності, порядком погашення, однак розповсюдження цінних паперів (їх купівля-продаж) йде цілком добровільно, їх купують юридичні й фізичні особи за власним бажанням. Відносини, що виникають між позичальником (державою або органом місцевого самоврядування) і кредитором (фізичними і юридичними особами) є договірними і регулюються нормами цивільного права. Кошти, які придбава-чі цінних паперів сплачують за них, не зараховуються до централізованого або децентралізованого фонду, а після закінчення строку, на який випускалися цінні папери, повертаються їм *і* доходом, визначеним на цих паперах.

Відносини, що складають предмет фінансового права, класифікуються за різними ознаками:

•   *залежно від функцій фінансової діяльності* — при мобілізації, розподілі й використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів та здійсненні контролю за їх витрачанням, у зв'язку із грошовою емісією;

•   *залежно від поділу на фінансово-правові інститути —* при формуванні й використанні бюджетних і централізованих цільових позабюджетних фондів; з приводу фінансів державних і муніципальних підприємств; з приводу обов'язкових платежів (податків, зборів, мита, неподаткових доходів); з приводу державного І муніципального кредиту; державного боргу; кошторисно-бюджетного фінансування; державного страхування; грошового обігу; фінансового контролю.

•   *залежно від суб'єктного складу* фінансові відносини поділяються на дві групи: перша — коли, з одного боку, виступають наділені владними повноваженнями державні або муніципальні органи, які виражають публічний фінансовий Інтерес, а з другого — юридичні або фізичні особи; друга група — коли, з одного боку, беруть участь органи держа-■и, а з другого — муніципальні органи (наприклад, у мІж-бюджетних відносинах), коли обидві сторони представляють публічний фінансовий інтерес: одна — загальнодержавний, друга — територіальний.

Таким чином, *предметом фінансового права в сучасний щіІін) с суспільні (економічні) відносини, що виникають при*

**36**

**Л. К. Воронова**

*розподілі й перерозподілі ВВП і національного доходу',* утворенні, розподілі та використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою реалізації публічних інтересів держави, органів місцевого самоврядування та інших публічних фондів, які визнаються державою потрібними для суспільства.

Додатковою ознакою для виділення галузей в системі права є *метод правового регулювання,* тобто *сукупність юридичних прийомів і засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання якісно однорідних, відокремлених відносин1.* Загальновідомим є висновок учених, які досліджують загальну теорію права, про те, що всі галузі права поділяються на публічні та приватні — коли у відносинах, що регулюються нормами цієї галузі, однією з сторін обов'язково виступає владний державний орган або муніципальний орган, що підтримує публічний інтерес. *Приватна* галузь права, наприклад, цивільне право. На такі види галузі поділяються через різні ступені самостійності (автономії") суб'єктів права, різні сфери застосування актів, специфічні норми і засоби регулювання поведінки людей.

Метод правового регулювання в фінансовому праві такий самий, як і в усіх галузях публічного права. Прийоми і засоби впливу на суб'єктів відносин є предметом фінансового права, і розкривається цей вплив через правовий статус суб'єктів (правоздатність, дієздатність, компетенцію, відношення підпорядкування)2. У фінансовому праві суб'єкти нерівні. *Сторона, що виражає публічний фінансовий інтерес, завжди наділена владними повноваженнями.*

У цьому І полягає сутність методу владних приписів. Однак змістом фінансово-правових відносин є формування і витрачання фондів коштів, без яких ані держава, ані орган місцевого самоврядування не може функціонувати. Особлива важливість фінансових правовідносин для держави і місцевих органів самоврядування не дозволяє обом сторонам ніяких дій, не передбачених нормативно-правовим актом.

Фінансове право як галузь публічного права, в першу чергу, захищає спільні Інтереси держави і громадян, адже держава не

1  **Див.:** *Алексеев С. С.* Обшиє теоретические проблеми **системи советского права. — М., 1961. — С. 62.**

**2  Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М., 1995. — С. V.**

**Фінансове право України**

**37**

може функціонувати без фінансового забезпечення, а в безперебійному, ефективному функціонуванні органів державної влади, що ділиться на законодавчу, виконавчу і судову гілки, зацікавлений кожний громадянин. Фінансове право своїм впливом на відносини в галузі фінансової діяльності захищає і матеріальні інтереси самої держави, й інтереси приватні, оскільки, наприклад, органи податкової служби не можуть стягувати обов'язкові платежі з приватних підприємницьких структур без приписів в фінансово-правових нормах. Метод владних приписів застосовується в усіх галузях публічного права. Але в Інших галузях приписи стосуються сторони відносин, яка є підвладною.

Наприклад, суддя, розглядаючи справу в суді, з'ясовує об'єктивну і суб'єктивну провину підсудного, бере до уваги склад Його родини, його вік тощо, а потім вибирає покарання для нього, серед передбачених статтею Кримінального кодексу, тобто суддя наділений правом *оперативної самостійності* при вирішенні справи. У фінансових (наприклад, податкових) правовідносинах податковий інспектор розуміє, що платник не міг сплатити своєчасно податок з поважних причин, але вже з наступного дня після закінчення встановленого терміну на суму несплаченого податку нараховується пеня. Ніякої самостійності в цих правовідносинах бути не може. Фактично метод владних приписів діє на обидві сторони фінансових правовідносин. Сторони підпорядковані державно-владному припису, який міститься в законі або нормативно-правовому акті. Якщо одна сторона — орган, що підтримує публічний фінансовий інтерес, відбитий в акті, друга сторона має свій інтерес (юридична або фізична особа) і, звичайно, підпорядкована першій стороні — уповноваженому державою органу або муніципальному органу. Однак, наділені владними повноваженнями органи відступити від вимог закону не можуть.

У фінансовому праві використовуються й інші методи регулювання відносин, але вони, як правило, застосовуються як лодиткові: *рекомендації, узгодження.* Так, ст. 15 Закону України "Про систему оподаткування", встановлюючи перелік міс-ііснііх податків і зборів, надає право місцевим радам (до речі, **ївкс** право встановлює і Конституція України, і Закон України **"Про** місцеве самоврядування в Україні") встановлювати поря-**аок** зарахування зборів до місцевих бюджетів, якщо законами

38

Л. К. Воронова

України не передбачено інше. Встановлений законом порядок муніципальні органи не можуть змінювати.

Фінансові відносини виникають *тільки на підставі владного акта.* Для суб'єкта, що порушує припис владного органу, обов'язково передбачається покарання: фінансове (пеня, штраф, припинення асигнувань тощо), адміністративне або кримінальне. Таким чином, фінансовому праву як галузі публічного властивий *метод владних приписів,* тобто обов'язкова сторона фінансових правовідносин держава, уповноважений нею орган або муніципальний орган, підтримуючи публічний фінансовий інтерес, дає примусовий припис у галузі фінансів другій стороні.

Фінансове право побудовано на засадах, правилах і вимогах, що відбивають його сутність, цілеспрямованість. Вони є загальнообов'язковими, бо введені Конституцією України і законами, норми яких обов'язкові як для юридичних, так І для фізичних осіб, які беруть участь у фінансовій діяльності. Один із основних принципів фінансового права — *пріоритетність публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності* України, тому все фінансове право спрямоване на задоволення інтересів суспільства, держави, оскільки Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою (ст, 1 Конституції України). Конституція і вимагає, щоб одним із принципів фінансового права була *соціальна скерованість фінансово-правового регулювання,* участь народу у **фінансовій** діяльності держави, оскільки згідно зі ст. 5 Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та місцевого самоврядування, а всі фінансові відносини регулюються саме ними.

Фінансове право побудоване на *єдності фінансової політики І грошової системи.*

Верховна Рада України — вищий представницький орган держави — визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, затверджує Державний бюджет, вносить у нього зміни, приймає закони, норми яких регулюють практично всі види фінансових відносин (ч. 2 ст. 92 Конституції України). Конституція України визначила грошову одиницю України — гривню, яка є єдиною національною валютою. Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються видатки держави на загальносуспільні потреби. Закони України визначають систему опо-

ФІнансове право України

39

даткування, податки і збори; засади створення, функціонування грошового, фінансового, кредитного та інвестиційних ринків, це і робить принцип *законності одним з головних принципів фінансового права.* Конституція України (ст. 7) проголосила визнання і гарантування місцевого самоврядування, а ст.ст. 142-143 закріпили права місцевих органів самоврядування на власні бюджети, їх фінансову основу.

Одним із основних принципів фінансового права є принцип *плановості.* Вся діяльність держави, її органів, органів місцевого самоврядування побудована на фінансових планах (кошторисах), головним і координуючим з яких є державний та місцеві бюджети, які пов'язані з усіма фінансовими планами окремих установ, підприємств, організацій. В умовах існування адміністративно-командної системи управління було прийнято вважати, що планування існує тільки в Радянському Союзі, а в країнах з ринковою економікою його немає. Хоча і невеликий, але досвід переходу нашої країни до ринкової економіки свідчить, що планування — один із головних принципів країн із ринковою економікою, оскільки воно є важливим елементом регулювання й управління фінансами, планування здійснюється на всіх територіальних рівнях (держава, область, район, підприємства). У масштабі держави складається *зведений фінансовий баланс,* де враховують усі фінансові ресурси країни.

Отже, ***фінансове право*** — *це сукупність правових норм, що регулюють відносини в галузі формування, розподілу і використання публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, та інших фондів, необхідних для безперебійного функціонування органів держави, органів місцевого самоврядування та органів, діяльність яких держава визнає необхідною.*

Специфіка фінансового права дозволяє відмежувати його від інших галузей системи права України і віднайти нерозривний зв'язок не тільки з провідними галузями права — конституційним, адміністративним, цивільним, але й з усіма іншими.

Найбільш тісно фінансове право пов'язане з конституційним та адміністративним, які охоплюють діяльність держави в цілому.

Конституційне право — провідна галузь у системі права будь-якої держави. Його норми регулюють відносини в головних сферах суспільного життя: економіці, політиці, соціальних відносинах, визначають місце особи в суспільстві, її права і іЛон'язки. Оскільки конституційне право закріплює основи кон-

40

**Л. К. Воронова**

ституційного ладу, принципи, цілі й функції держави та механізм здійснення державної влади, воно посідає провідне місце в системі галузей права. Конституція України і Регламент Верховної Ради встановлюють повноваження парламенту України в галузі державного бюджету, а статті Бюджетного кодексу України і фінансове законодавство детально регулюють відносини в галузі бюджетної діяльності, забезпечують мобілізацію коштів для реалізації приписів норм Конституції.

Адміністративне право регулює суспільні відносини в сфері організації і діяльності органів виконавчої влади в процесі здійснення державного управління, встановлення і забезпечення громадського порядку, здійснення наглядової діяльності органів виконавчої влади при вирішенні індивідуальних адміністративних справ й застосуванні адміністративних стягнень у випадках адміністративних правопорушень'.

Виходячи з положень адміністративного права, фінансово-правові норми встановлюють організаційні форми управління фінансовою та кредитною системами і регулюють відносини, що виникають безпосередньо при мобілізації, розподілі та використанні фондів коштів. Ні законодавчі, ні виконавчі органи держави, ні судові не можуть здійснювати свої завдання і функції без матеріального забезпечення, що має грошовий характер. Для цього необхідна чітка правова регламентація відносин, що її забезпечує фінансове законодавство.

Фінансове право межує з трудовим і пенсійним у тій частині, яка стосується регулювання відносин з приводу створення державних позабюджетних цільових Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування, із земельним правом — у зв'язку з обкладанням податком власників землі. У випадках порушення фінансового законодавства, особливо бюджетного і податкового, застосовується кримінальна відповідальність.

Норми фінансового права покликані не тільки регулювати фінансові відносини. Вони впливають на все суспільне життя в країні. У сфері ідеології значення фінансового права зумовлено зростанням суспільної свідомості громадян України, рівня їх освіти і культури, що супроводжується підвищенням вимог до форм і методів державного управління фінансами і в той же час більш свідомим розумінням реалізації фінансово-

1 Див.: *Бачило И.Л.* Административное право // Юридическая знциклопе-дия. — М, 2001. — С. 21.

Фінансове право України

41

правових норм. Із зростанням правосвідомості громадян України підвищується ефективність дії фінансових нормативно-правових актів. Рішення Верховної Ради України про зниження ставок прибуткового податку з населення (від 40% до 13%) та податку на додану вартість з 1 січня 2004 р. має дві сторони: з одного боку — це зменшення податкового тягаря платників, з другого — це пов'язано з величезним скороченням надходжень до бюджетів усіх рівнів. Однак, держава йде на це, сподіваючись на вихід "із тіні" великих доходів у зв'язку зі зменшенням податкових платежів. Усі ці заходи держава проводить за допомогою фінансово-правових норм.

Роль фінансового права зростає у сфері фінансової політики, що пов'язано Із розширенням демократії як головного напрямку розвитку суверенної державності в Україні, коли громадяни активно беруть участь не тільки у правозастосовніи діяльності, але й у розробці пропозицій до фінансового законодавства. Бюджетний кодекс України в ст. 28 передбачив доступність інформації про бюджет шляхом оприлюднення проекту закону про державний бюджет; закону про Державний бюджет на відповідний період з додатками, що є його невід'ємною частиною, та іншої інформації про бюджет держави, рішень про місцеві бюджети. Така інформація дає можливість громадянам зрозуміти бюджетно-фінансову політику держави і висловити свої пропозиції, направлені на покращання державних рішень у галузі фінансів.

**§ 2. Система фінансового права**

Після відродження галузі фінансового права в системі права почали створювати і систему самого фінансового права. Однією з перших після професора Ю. А. Ровинського (який своїми працями і багаторічною практикою в банківсько-фінансовій системі довів, що фінансове право існує як самостійна галузь) виступила з глибокими науковими дослідженнями проф. Р. Й. Халфіна. Вона пропонувала розділити фінансове право, як І цивільне, на дві частини — загальну і особливу. На сьогодні більшість вчених розділяють цю точку зору, тобто частину фінансово-правових норм відокремлюють у загальну частину, а Інші норми відповідно до їх приналежності включать в особливу частину. Проте з цим погодитися досить важко. В основному мова Йде не про галузь права, а про юридичну навчальну дисципліну.

42

--------------------------,\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Л. К. Воронова

У провідних галузях права, наприклад, у цивільному і кримінальному, правові норми, які видані державою, поділяються також на дві частини: загальну і особливу.

Наприклад, загальна частина цивільного права стосується всіх суспільних відносин, які регулюються цивільним правом. Загальну частину сучасного цивільного права становлять норми про суб'єктів, об'єкти цивільного права, угоди, представництво і довіреність, позовну давність.

Спеціальна частина регулює особливі відносини і включає такі інститути: право власності, інші речові права, зобов'язальне право, авторське право, право на винахід, спадкове право1. І в жодному інституті не повторюються ознаки суб'єктів цивільного права, які були встановлені нормами загальної частини.

У фінансовому праві до загальної частини зараховуємо поняття про фінанси, фінансову систему; про фінансово-правову норму, про відносини, їх особливості. Це все дійсно потрібно знати, але тим читачам, які *вивчають* курс фінансового права як навчальну дисципліну, а не фінансове право як галузь.

. У сучасних підручниках із фінансового права до загальної частини включають в основному не правові норми, а поняття, які виділяють фінансове право як самостійну галузь права: поняття фінансів, фінансової системи, бо вона є об'єктивною основою системи фінансового права, поняття, принципи і методи фінансової діяльності, поняття предмета і метода фінансового права, їх особливості; поняття, види і особливості фінансово-правових норм і фінансово-правових відносин; поняття і зміст науки фінансового права. Таким чином студент або кожен, хто захоче опанувати одну з визнаних державою необхідною галузь права, оволодіє понятійним апаратом і зможе застосовувати на практиці норми фінансового права, які становлять систему особливої частини фінансового права.

Якщо в особливій частині фінансового права, яка складається з підгалузеЙ (про що в свій час писали корифеї фінансово-правової науки С. Д. Ципкін та М. І. Піскотін), підгалузІ поділені на фінансово-правові інститути, не було б підстав для представників адміністративно-правової науки говорити, що

1 Див.: *Боброва Д. В. та ін.* Цивільне право України: Підручник.— Кн. перша // За ред. О.В. Дзери та Н.С. Кузнецової. — К., 1999. — С. 20.

Фінансове право України

**43**

фінансисти "забирають" на себе правові норми, що регламентують правовий статус, повноваження органів виконавчої влади — Мінфіну України та інших органів, які належать до виконавчої гілки влади. Зараз у кожному підручнику з адміністративного права, як і з фінансового, вміщується однаковий матеріал, присвячений правовому статусу фінансово-кредитних органів, а в підручнику з конституційного — Рахункової палати. Оце й усі правові норми, що винесені в загальну частину фінансового права. Гадаємо, що весь матеріал, який входить зараз до загальної частини фінансового права (крім фінансового контролю), слід залишити, але вважати його вступом до фінансового права як навчальної дисципліни.

Що ж до складу особливої частини фінансового права, то вона може вибудовуватись на підставі існуючої фінансової системи. У межах ланок фінансової системи і створюються підгалузІ фінансового права, які розділені на фінансово-правові інститути.

Підтримуючи думку професорів О. Ю. Грачової та Г. П. Тол-стоп'ятенка про те, що фінансовий контроль характерний для всіх сфер фінансової діяльності і для всіх органів, які здійснюють фінансову діяльність', І враховуючи його зростаючу роль в умовах ринкової економіки і важливість суспільних відносин, які складаються при цьому, а також необхідність урегулювання їх правом, вважаємо за доцільне сформувати в особливій частині фінансового права підгалузь (як бюджетне чи податкове право) — правові основи фінансового контролю. Коли науковці звикнуть до такого місця інституту фінансового контролю в системі фінансового права, його можна буде називати фінансово-контрольним правом, як І пропонує професор К. С. Бельський2.

Існує також пропозиція розширити предмет фінансового права, включивши до його складу *облікове право* як підгалузь фінансового права. Останнє представляє собою сукупність юридичних норм, які регулюють суспільні (фінансові у сфері облікової діяльності) відносини, які виникають у процесі утворення, розподілу, накопичення й використання коштів із ме-

Див. детальніше: *Грачева Е. Ю., Толстопятенко Г. П., Рьіжхова Е. А.* Налоговьій контроль. — М., 2004. —С. 121-127.

2 *Бельский К. С.* Оригинальньїй взгляд на предмет фінансового права // Го-сударство и право.— 2005.—№4. — С. 119.

**44**

Л. К. Воронова

тою виконання найбільш актуальних завдань держави на певному історичному етапі1. Безперечно, важко погодитися з точкою зору доктора юридичних наук Е. М. Ашмариною щодо включення такої підгалузі у систему фінансового права. Хоча норми, що регулюють облік економічних процесів, мають специфіку, властиву багатьом нормам бюджетного І податкового права. Без облікових систем неможливий фінансовий контроль. Облікове право складається з сукупності правових інститутів, які регулюють відносини в галузі певного виду фінансового обліку (бухгалтерського, податкового, бюджетного тощо). Думки автора підручника наведені для того, щоб читачі змогли продумати пропозиції щодо зміни системи фінансового права, адже істина народжується в дебатах. А поки що у підручнику наводиться система фінансового права, до якої звикли ще з перших підручників 50-х років XX століття.

Фінансове право складається з великої кількості фінансово-правових норм. Разом вони становлять цілісну систему, в якій фінансово-правові норми в певній послідовності і взаємозв'язку групуються в різні правові інститути, що регулюють однорідні фінансові відносини в галузі бюджету, позабюджетних цільових фондів, державного кредиту, державних доходів тощо. Кожний вид фінансових відносин є відносно самостійним у фінансовій системі і регулюється в зв'язку з цим такою ж відносно незалежною групою фінансово-правових норм, які в сукупності створюють інститути фінансового права. Таким чином, *система фінансового права як галузі права* — *це об'єктивно обумовлена фінансовою системою внутрішня його будова, об'єднання і розташування фінансово-правових норм у певній послідовності.*

За своєю значимістю фінансово-правові норми *нерівні.* У фінансове право включають норми, які закріплюють положення, що застосовуються в усіх видах фінансової діяльності (наприклад, норми, що регулюють проведення фінансового контролю), і норми, що приймаються державою для регулювання конкретних видів фінансових відносин. Тому фінансове

' *Ашмарина Е. М.* Некоторьіе аспекти расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблеми и перспективи. — М., 2004. — С. 104.

Фінансове право України                                                                             45

право складається з двох частин: Загальної і Особливої1.

У Загальну частину сьогодні включають фінансово-правові норми, які закріплюють основи фінансової діяльності держави, її принципи, методи, правові форми; фінансову систему, коло і компетенцію органів держави і органів місцевого самоврядування в галузі фінансів і розмежування їх повноважень, види, форми і методи фінансового контролю. Положення, що включаються в Загальну частину фінансового права, мають однакове значення при здійсненні фінансової діяльності як органами держави, так і органами місцевого самоврядування.

Особлива частина фінансового права поділяється на розділи або підрозділи, які складаюся з фінансово-правових інститутів і су б інститутів, у яких згруповані норми, що регулюють відносини в галузі2:

1)  державного і місцевих бюджетів;

2)  державних і муніципальних позабюджетних цільових фондів;

3)  державних і муніципальних доходів;

4)  державного і муніципального кредиту;

5)  державного і муніципального боргу;

6)  обов'язкового страхування;

7)  державних і муніципальних видатків;

8)  валютного контролю;

9)  грошової емісії та грошового обігу.

1  В юридичній літературі з'явилися пропозиції про розподіл усіх норм фінансового права на матеріальні і процесуальні норми. Це, мабуть, буде незабаром. Вже захищена докторська дисертація В.Є. Кузнеченковою "Податковий процес: теорія і проблеми правозастосування". Вже давно йде мова про те, що процесуальна форма властива будь-якій діяльності по застосуванню правових норм. Професор Горшеньов В.М. ще у 70-ті роки минулого століття писав, що під процесуальною формою розуміє сукупність однорідних процедурних вимог, що вимагають дій від учасників процесу. Все це властиво для фінансово-правового процесу. Гадаємо, що і в Україні з'явиться "сміливець" і захистить докторську дисертацію на тему "Фінансово-правовий процес", а через десяток років це увійде в систему фінансового права як інститут, або під-галузь.

2  Про те, що розділи Особливої частини фінансового права включають підгалузі, інститути та субінститути багато років тому писали: *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. —М., 1971. — С. 49-53; *Бесчеревньїх Б. В.* Ком-петенция Союза ССР в области бюджета. — М., 1976. — С. 24-32; *Ровинс-кийЕ. А.* Советское финансовое право. — М., 1978. — С. 27-28; *Химиче-ва И. И.* Финансовое право. — М, 1997. — С. 22-23.

46

Л. К. Воронова

Розділи, підрозділи, інститути і субінститути фінансового права мають відповідну назву і обгрунтування. Наприклад, розділ державних і муніципальних доходів об'єднує фінансово-правові норми, які регулюють порядок справляння обов'язкових платежів: податкових (оподаткування юридичних і фізичних осіб), загальнодержавних і місцевих; неподаткових платежів тощо.

Система фінансового права, побудована на підставі об'єктивно існуючих фінансових відносин і досягнень загальної теорії права, дає можливість глибокого вивчення та правильного застосування фінансово-правових норм.

Правовий матеріал Особливої частини фінансового права об'ємний і складний. Він має особливе значення як для держави, так і для органів місцевого самоврядування. Тому є загальновизнаним, що Особлива частина галузі права поділяється на підрозділи1.

Зокрема, *розділ* "Правове регулювання державного і місцевих бюджетів і централізованих цільових позабюджетних фондів" необхідно поділити на *два Інститути;* "Бюджетне право" і "Правовий режим централізованих позабюджетних цільових фондів"2. Крім того, інститут "Бюджетне право" завжди розділявся на два субінститути: "Бюджетний устрій" і "Бюджетний процес" за умовним поділом бюджетно-правових норм на матеріальні І процесуальні3.

Студенти вивчають фінансове право як учбову дисципліну. І тому їм треба ознайомитися із сутністю фінансів, їх необхідністю для державного функціонування, з системою і повноваженнями органів, які керують фінансовою діяльністю. Необ-

1  Див.: *Комаров С. А.* Обшая теория государства и права. — М, 1998.— С. 275.

*2* Правовий режим фондів коштів — це нормативно встановлені правила по відношенню до централізованих бюджетних та централізованих позабюджетних цільових фондів, які повинні дотримуватися учасниками фінансових правовідносин. Див.: *Бачило И. Л.* Правовой режим // Юриднческая знцикло-

педия. — М., 2001. — С. 812.

3  Бюджетний кодекс України вже не визнає такого поділу. В Його Загальну частину увійшли практично такі ж положення, які входять у Загальну частину фінансового права, а в Особливу частину увійшли матеріальні і процесуальні норми бюджетного права. Мабуть, питання про поділ фінансового права на Загальну і Особливу частини стане дискусійним, як воно стало таким у цивільно-правовій літературі. — Див.: *Харитонов Е. О., Саниахмето-ва Н. А.* Гражданское право. — К., 2001. — С. 23-24.

Фінансове право України

**47**

хідно чітко знати фінансово-правові норми, їх специфіку, фінансові правовідносини, фінансовий контроль. Без таких знань неможливо засвоїти конкретні фінансово-правові інститути. Тому фінансове право як учбова дисципліна поділена на дві частини: Загальну та Особливу. До Загальної частини входять положення, що характеризують фінансове право в цілому. В Особливій частині курсу фінансового права вивчається фінансове право як галузь права. Норми, що належать до Особливої частини фінансового права, як учбової дисципліни, складають розділи, що включають у себе відповідні фінансово-правові інститути. Фінансово-правовий інститут об'єднує більш вузьку і близьку за змістом групу фінансових відносин, ніж розділ.

Фінансове право складається із правових норм, які включаються в акти різної правової форми (закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів тощо) з фінансових питань, а в сукупності вони *утворюють фінансове законодавство.*

Система фінансового законодавства — ієрархічна сукупність законів і нормативно-правових актів Із фінансових питань.

Після Конституції України вертикальна система фінансового законодавства включає закони України з фінансових питань. В першу чергу, до них належать ті, які згідно з п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України встановлюють Державний бюджет України; бюджетну систему України; систему оподаткування; податки і збори; принципи створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти; статус іноземних валют на території України; порядок утворення та погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

До фінансового законодавства входить велика кількість під-законних актів: нормативні Укази Президента України з фінансових питань, накази і Інструкції Міністерства фінансів України, Головної державної податкової адміністрації, Головного державного казначейства, Головного контрольно-ревізійного управління. УсІ нормативно-правові акти в галузі фінансів приймаються на основі законів і в розвиток їх приписів.

До фінансового законодавства належать і нормативно-правові акти, видані органами місцевого самоврядування. Багато з них застарілі, бо були прийняті в перші роки існування суверенної держави, вони вимагають детального перегляду й оновлення.

**48**

**Л. К. Воронова**

**§ 3. Джерела фінансового права**

*Джерела фінансового права* — *це зовнішня форма виразу фінансово-правових норм, які видає держава, її органи та органи місцевого самоврядування або органи, що визнані державою і представляють фінансові інтереси суспільства чи окремих категорій громадян* (наприклад, Пенсійний фонд, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб тощо).

Джерела фінансового права — це закони та нормативно-правові акти Верховної Ради України, державних виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, які вміщують норми фінансового права.

Поширеність фінансових відносин та їх особлива значимість для життя держави й органів місцевого самоврядування обумовлюють різноманітність видів джерел фінансового права.

Нормотворча діяльність здійснюється на принципах визнання людини найвищою соціальною цінністю, верховенства права, демократизму, врахування громадської думки, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень.

Найпоширенішою юридичною формою відбиття фінансових відносин є нормативно-правові акти. Вперше визначення цього поняття було дано в акті Міністерства юстиції України від 25 листопада 2002 р.1 Виходячи із офіційного тлумачення, цей акт як форму фінансового права можна сформулювати таким чином: нормативно-правовий акт, що регулює фінансові відносини, — це офіційний письмовий документ, прийнятий або виданий уповноваженим на це органом у визначеній законодавством формі за встановленою процедурою, який спрямовано на регулювання фінансових відносин і містить нормативні приписи (має не персоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування, І дія його не вичерпується одноразовим виконанням).

Право на видання нормативно-правових актів у будь-якій галузі діяльності держави, їх назва і порядок прийняття завжди визначаються в державі Конституцією і чинним законодавством.

1 Див.: "Порядок проведення державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів", затверджений наказом Міністерства юстиції України 25 листопада 2002 р. № 915/7203.

**Фінансове право України**

**49**

Нормативно-правовими актами, що регулюють фінансові відносини в Україні, є:

— Конституція України;

— закони, що регулюють фінансові відносини. В основному вони перелічені у ч. 2 ст. 92 Конституції;

— Бюджетний кодекс України;

— щорічні закони про державний бюджет;

— нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України з фінансових питань;

— нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що стосуються фінансової діяльності;

— акти органів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій.

Як і в будь-якій галузі права основним її джерелом є Конституція України, що вміщує принципові положення, на яких будується і галузь фінансового права. Конституційні норми як основне джерело фінансового права можна поділити на дві нерівні групи: норми, які безпосередньо регулюють фінансові відносини, і норми, що є базою розгалуженого фінансового законодавства.

До першої групи входять статті Конституції України, норми яких встановлюють повноваження Верховної Ради України, Президента України, Рахункової палати, Кабінету Міністрів України в галузі фінансів.

Ст. 67 Конституції України віднесла до конституційного обов'язку кожного сплачувати податки й збори в порядку і розмірах, встановлених законом, і щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом,

Ст. 85 Конституції України, встановлюючи повноваження Верховної Ради України в галузі фінансів, закріпила за нею затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього: контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про Його виконання.

Ст. 92 ч. II Конституції України вміщує перелік відносин у державі, порядок регулювання яких встановлюється виключно законами, що приймаються Верховною Радою України. До них належать майже всі види фінансових відносин, а саме: Державний бюджет України І бюджетна система України; податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошо-

50

Л. К. Воронова

вого, кредитного та Інвестиційних ринків; статус національної валюти, а також статус Іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

Ст.ст. 95-98 подають засади побудови бюджетної системи, бюджетного періоду, обов'язки Кабінету Міністрів України в галузі Державного бюджету України.

Ст. 98 ввела новий контрольний орган — Рахункову палату, яка здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету.

У ст. 99 визначається грошова одиниця України — гривня. Важливішими актами охорони норм Конституції—основного джерела фінансового права—-є рішення Конституційного Суду України, що приймаються з питань невідповідності нормативно-правових актів Конституції України, якими регулюються фінансові відносини. Рішення Конституційного Суду є остаточними. Вони мають підвищену юридичну силу І переглянуті можуть бути тільки Конституційним Судом1.

Ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробка проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про виконання Державного бюджету2.

Ст.ст, 138, 141-143 Конституції встановлюють у галузі фінансів повноваження Кримської Автономної Республіки та органів місцевого самоврядування.

Норми всіх інших статей Конституції України можуть бути реалізовані тільки тоді, коли держава буде мати достатню для цього матеріальну базу (а це завжди буде мати грошовий характер). В умовах існування товарно-грошових відносин і закону вартості для функціонування держави, її органів і органів

1  Наприклад, рішення Конституційного суду України від 1 грудня 2004 р. щодо спору щодо конституційності положень ст.ст. 44, 47, 78, 80 Закону України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій та гарантій). Див.: "Орієнтир", додаток до Урядового кур'єра за ЗО грудня 2004 р. № 250.

2  Слід додати, що Кабінет Міністрів України в силу п. 29 ст, 106 виконує закони про Державний бюджет лише після підписання їх Президентом України.

Фінансове право України\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\*\*

місцевого самоврядування необхідні матеріальні засоби. Жодне рішення державного або місцевого органу, що приймається на виконання статті Конституції, не можна реалізувати без вкладення коштів. Будь-які витрати коштів державою або органом місцевого самоврядування вимагають правового обґрунтування. Загальні суми витрат визначаються відповідними представницькими органами влади; Верховною Радою України — в Законі про Державний бюджет, місцевими радами — в рішеннях про місцеві бюджети. Норми і нормативи цих видатків визначаються у фінансовому законодавстві, тобто для реалізації норм Конституції (наприклад, ст. 53 про право кожного на освіту) необхідні кошти, що відпускаються на підставі фінансового законодавства. Таким чином, друга група норм Конституції України складає правову базу для фінансового законодавства, хоча безпосередньо фінансових відносин не регулює1.

Закон є основним правовим актом, що видається Верховною Радою України. У правовій державі підвищується роль закону як головного регулятора фінансових відносин. Закон регулює найбільш важливі відносини в державі та суспільстві.

Виключно законами України (ч. 1 ст. 92 Конституції України) встановлюються:

— Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки І збори;

— засади створення І функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків;

— статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України;

—  порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу;

—  порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

1 Останнім часом в юридичній літературі з'явилися думки про те, що джерелом права, в тому числі й фінансового, є принципи права. Принципи права визнаються джерелами лише там, де в державі панує природно-правова доктрина, або у мусульманських державах. У Росії принципи визнані джерелами права після прийняття Конституції 1993 р. (див.: Юридическая знцикло-іклня. — М., 2001. — С. 411). В Україні принципи не визнаються джерелами право, тим більше у фінансовому праві, де фінансові відносини існують виключно у формі правовідносин, а суди не виносять рішень на підставі таких принципів, як справедливість, громадська безпека, невідчужувані права тощо.

52

Л. К. Воронова

Ці закони, які регулюють майже всі види фінансових відносин, мають найбільшу юридичну силу серед інших правових актів. Верховенство фінансового закону означає його нормативну орієнтацію і обов'язковість для інших фінансових актів, можливість "їх відміни, зміни, визначення недійсними1. Як правило, закон відзначається стабільним характером і тривалим існуванням. Але закони, які регулюють фінансові відносини в умовах перехідного до ринку періоду, не можуть існувати довго. Виражаючи у концентрованому вигляді економічні Й соціальні інтереси, фінансові закони змінюються дуже часто. Оскільки закон посідає провідне місце в правовій системі, його зміна викликає зміну інших правових актів.

Серед законів, які регулюють фінансові відносини, особливе місце відведено щорічному закону про державний бюджет. Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Ст. 96 Конституції встановила, що Державний бюджет затверджується щорічно Верховною Радою України на період з І січня до 31 грудня.

Нормативно-правові акти, приписи яких регулюють фінансові відносини, приймаються у визначеній законодавством формі й за встановленою процедурою. Так, Верховна Рада України відповідно до ч. II ст. 92 Конституції України ухвалює закони по всіх видах фінансових відносин. Президент України приймає Укази. Розповсюдженим у фінансовому праві нормативно-правовим актом є *постанова,* їх видають Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Правління Національного банку України. До 21 травня 1993 р. Кабінету Міністрів України було делеговано повноваження видавати *декрети* (деякі з них чинні й на сьогодні). Президент України, Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації видають *розпорядження.*

Закон України "Про Національний банк України" надав право НБУ видавати нормативно-правові акти у формі постанов Правління НБУ, інструкцій, положень і правил, які затверджуються постановами Правління НБУ (ст. 56).

Значне місце серед джерел фінансового права посідають Укази Президента України з фінансових питань. Наприклад,

1 Див.: *ТшомировЮ. А.* Администрзтивное право и процесе. Полньїй курс. — М.,2001. —С. П5.

Фінансове право України                                        \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_53

Указ Президента України "Про укріплення фінансової дисципліни і недопущення правопорушень у бюджетній сфері" від 25 грудня 2001 р. № 1251/2001. Велике значення мають Укази Президента України, якими затверджуються акти, що визначають правовий статус фінансових установ. Наприклад, Указ Президента України "Про Державне казначейство України" від 27 квітня 1995 р. № 335/95 та інші.

Конституція України у ст. 116, де закріплюються повноваження Президента України, не виділяє тих, які стосуються регулювання фінансових відносин, хоча укази Президента України з економічних питань видавалися не тільки протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України. Вважаємо, що акти Президента України регулюють відносини, що є життєво важливими для держави, для всіх громадян і посідають чільне місце в системі правових актів після Конституції України і законів. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, йому надані широкі повноваження, тому акти, які видаються ним, є загальнообов'язковими на всій території України. Акти Президента України (укази І розпорядження) повинні відповідати Конституції України і законам. В основному Президент України видає укази щодо регулювання тих фінансових відносин, що не врегульовані законодавством.

Широкі повноваження Президента України в усіх сферах життєдіяльності країни примушують його приймати Укази для регулювання відносин в усіх сферах державного І громадського життя. Президент України має конституційне право:

1)  накладати вето на прийняті Верховною Радою України закони із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

2)  скасовувати дію актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Кабінет Міністрів України за статтею 113 Конституції України визначається як вищий орган у системі органів виконавчої влади, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України. Акти Кабінету Міністрів України є правоутворюючими у сфері фінансових відносин.

Актами Кабінету Міністрів України є постанови і розпорядження, які обов'язкові для виконання (ст. 117 Конституції

^\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_■-" Л. К. Воронова

України). Постанови, як правило, — нормативно-правові акти, вони відображують повноваження Кабінету Міністрів України в галузі фінансової сфери. Розпорядження — це ненормативні акти, що мають оперативний характер. Конституція поклала на Кабінет Міністрів України обов'язок розроблення проекту бюджету і закону про державний бюджет. Під час складання проекту Кабінет Міністрів видає акти, які визначають порядок підготовки проекту бюджету, проекту Бюджетної резолюції Верховної Ради України. Так, на початку 2004 року згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів, Мінфін спільно з Мінекономіки і європейської інтеграції, НБУ та облдержадміністраціями повинні були підготувати попередній прогноз макро-показників економічного і соціального розвитку України на 2005 р. та наступні три роки з детальним обґрунтуванням цих показників і довести Його до відповідних центральних органів виконавчої влади.

Серед актів, що регулюють фінансові відносини, чільне місце посідають акти виконавчих органів щодо керівництва фінансами: Міністерства фінансів України, Головної державної податкової адміністрації, Державного казначейства, Контрольно-ревізійного управління України, Національного банку України. Це положення, інструкції, методичні вказівки.

Для цих актів характерно те, що вони приймаються органами, що наділяються спеціальною компетенцією; вони повинні повністю відповідати Конституції України, законам і указам Президента та вмішувати конкретні приписи юридичним І фізичним особам в галузі фінансів.

Інструкції, правила, положення затверджуються відповідним суб'єктом правотворчості І встановлюють порядок застосування правил, закладених у законах. У зв'язку з тим, що ці акти вмішують правові норми, їх слід розглядати як невід'ємну складову частину тих нормативно-правових актів, які були прийняті законодавцем. Але, на жаль, доволі часто приписи актів, які затверджуються органами державного управління, мають норми, які значно відрізняються від норм закону.

До нормативно-правових актів, які регулюють і фінансові відносини, належать акти державних цільових фондів: наприклад, постановою Правління Пенсійного фонду від 19 грудня 2003 р. № 21-1 затверджено „Інструкцію про порядок обчислення і сплати страхувальниками та застрахованими особами внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування

Фінансове право України

55

до Пенсійного фонду України". Ця Інструкція розроблена відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та Закону України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування".

Самостійну групу джерел фінансового права створюють рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих рад і органів місцевого самоврядування з фінансових питань. Вони всі мають загальні особливості: *територіальна обмеженість* і *самостійність у* прийнятті рішень, що стосуються місцевих бюджетів, установлення місцевих податків і зборів (ст.ст. 142 і 143 Конституції України). Рішення органів місцевого самоврядування є обов'язковими для юридичних осіб, розташованих на цих територіях, і для посадових осіб та громадян, що постійно або тимчасово проживають там.

Закони І підзаконні нормативно-правові акти у галузі фінансів починають діяти із моменту, встановленого самим актом. Закони і нормативно-правові акти в галузі фінансів бувають без визначення строку дії. Тільки акти, якими затверджуються бюджети усіх ланок (починаючи з державного і до сільського) відповідно до ст. 95 Конституції України, а тепер і ст. З Бюджетного кодексу, діють один календарний рік, який починається І січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж

року.

У зв'язку з особливим значенням фінансових правовідносин у функціонуванні держави і місцевих органів самоврядування, ст. 9.1.9 Регламенту Верховної Ради України та ст.ст. 52 та 53 Бюджетного кодексу України передбачають, що протягом фінансового року до закону про Державний бюджет можуть бути внесені зміни і доповнення за поданням осіб і органів, які наділені правом законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України). Зміни до закону про Державний бюджет вносяться щороку, але вони не можуть змінювати чинне фінансове законодавство. У разі такої потреби спочатку вносяться зміни до відповідного закону і лише після того вводяться зміни до закону про Державний бюджет, тобто розгляд законопроектів, які впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, здійснюються за особливою процедурою.

Особлива процедура застосовується і в тих випадках, коли міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлюються інші положення, ніж у нормах фінансового законодавства України. Такі положення приймаються окреми-

56

Л. К. Воронова

ми законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені.

Усі нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади і контролю, як правило, торкаються інтересів громадян або мають міжвідомчий характер. У зв'язку з Указом Президента України від 3 жовтня 1992 р. "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" всі вони підлягають державній реєстрації відповідно у Міністерстві юстиції України або в управліннях юстиції.

Особливу роль серед джерел фінансового права відіграє Бюджетний кодекс України, що почав діяти з 1 січня 2002 р. Усе фінансове законодавство мобільне, а особливо бюджетне і податкове, що утруднює користування ним. Тому прийняття кодексів з фінансових питань вітають як практики, так і науковці. Після ухвалення Бюджетного кодексу, який вирішує кардинальні питання бюджетних відносин, Кабінет Міністрів України повинен привести у відповідність до Бюджетного кодексу всі свої нормативно-правові акти, які не відповідають його нормам, тобто йде планомірний процес вдосконалення бюджетного законодавства.

Верховна Рада України вже до прийняття податкового кодексу почала вдосконалення податкового законодавства, ухваливши кардинальні зміни до Законів України про ПДВ та податок з доходів фізичних осіб. Таким чином, почалося вдосконалення і податкового законодавства.

Останнім часом джерелом фінансового права, як і всіх галузей права, стали вважати акти судових органів. Зовсім недавно наша юридична наука не визнавала прецедентного права, однак з появою конституційної юрисдикції органу — Конституційного Суду України — ставлення до судових рішень змінилося.

Вважаємо, що рішення Конституційного Суду тоді може бути джерелом фінансового права в цілому (з бюджетних, податкових або видаткових питань), коли вони виносяться за наслідками перевірки конституційності нормативно-правових актів або окремих актів з бюджетного або податкового права, які вміщені в окремих законах або Бюджетному чи майбутньому податковому Кодексах, або дають тлумачення положень

Фінансове право України

**57**

Конституції України, що мають значення для з'ясування окремих норм фінансового права1. Провідний російський теоретик права вважає, що прецедентна практика, тобто досвід застосування законодавства, що виражений у постановах і визначеннях вищих судових органів, має принциповий характер, що створює прецедент тлумачення, а не джерело права, тобто поки що не всі юристи вважають рішення судових органів джерелом права.

**§ 4. Наука фінансового права**

Наука фінансового права виникла значно пізніше, ніж фінансові інститути, які з'являються разом з державою, оскільки жодна держава не могла і не може жити без податків і кредиту. Першим європейським автором роботи з фінансів "Про доходи афінської республіки" вважається Ксенофонт (430-355 рр. до н.е.). XVII ст. датують зародження і розвиток класичної політекономії. У працях французів — представників класичної школи А. Тюрбо, Ф. Кеніє, В. Мірабо, англійців А. Сміта та Д. Рикардо вчення про фінанси зводиться до 4 основних положень:

1)  держава необхідна, бо вона охороняє "природний порядок" від заздростей і посягань;

2)  утримання уряду повинно бути дешевим, оскільки витрати на управління державою є невиробничими. Із часом це положення себе не виправдало, бо дешеве управління обов'язково веде до корупції;

3)  держава не може порушувати право власності і конкуренції шляхом установлення обмежуючих митних зборів і монополій і не повинна втручатися у господарське життя країни;

4)  держава має дотримуватись основних принципів оподаткування: податки сплачують усі відповідно до своїх доходів; податки треба визначати заздалегідь І справляти у зручний для платника час2.

Першим російським автором творів з фінансів був І. С. Пе-ресвєтов, що жив ще за часів Івана Грозного. На початку

1  Схожої думки дотримується член Конституційного Суду РФ Бойко Г.А. Див.: Решения Конституционного Суда РФ в системе источников налоговьіх отношений // Налоговое право России. Учебник для вузов // Отв. ред. Ю. А. Крохина. — М., 2004, — С. 13].

2  Финансьі // Коллектив авторов. — СПб„ 2000. — С. 45.

**58**

Л. **К. Воронова**

VIII ст. теоретиком фінансів вважається І. Т. Посошков, відома його книга "Книга о скудости н богатстве".

У XVIII ст. з'являється термін "фінанси", який увів у науковий обіг на території Російської імперії професор права Московського університету С. Ю. Десницький. Він вперше визначив, що фінанси держави складаються з двох частин: витрати і доходи, що сума видатків є визначаючою і відповідно до неї повинні бути знайдені доходи1.

У 1835 р. в російських університетах вводиться курс фінансового права. Професор Московського університету Ф. В. Міль-гаузен розмежував фінанси і фінансову науку, а професор Д. Львов відзначав не ресурси, а суспільні відносини.

У XIX ст. у галузі фінансів працюють такі вчені, як В. Ле-бедєв, Л. ХомськиЙ, І. Озеров, перший академік-фінансист, І. Янжул (українець з — м. Василькова Київської обл.), міністр фінансів Росії С. ВІтте.

Професор І. Озеров сформулював новий підхід до фінансів і довів, що фінанси — це не ресурси, а відносини2. Професор Л. Ходський розширяє межі фінансової науки і включає до неї питання грошового обігу, вважаючи паперові гроші видом позичкової операції. Однак використання грошей як доходного джерела не дає підстав вважати їх фінансовою категорією. *Гроші*—*самостійна економічна категорія, що має специфічне суспільне значення, самостійні функції, їх кількісне зростання внаслідок політики держави в підсумку впливає лише на купівельну спроможність, тобто веде до їх знецінення3.*

У 1882 р. вийшов підручник з фінансового права професора Санкт-Петербурзького університету В. Лебедєва, в якому було зроблено аналіз розвитку фінансової науки за всі роки ЇЇ існування. Міністр фінансів Росії С. ВІтте в "Конспекті лекцій про народне і державне господарство" написав, що з кінця XVII століття "під словом „фінанси"... почали розуміти всю сукупність державного майна і взагалі стан всього державного господарства, тобто всієї сукупності матеріальних засобів, що є у розпорядженні держави — її доходів, видатків і боргів". Вітте до фінансів зараховує як доходи, так і видатки, тоді як інші вчені видатки відкидають.

1   Финансьі / Коллектив авторов. — СПб., 2000. — С. 50-51.

2  *Озеров И. X.* Основьі финансовой науки. Вьіп. 1. — М., 1908. — С. 15.

3  Финансьі / Коллектив авторов. — СПб., 2000. — С. 56.

**фінансове право України                                                                              59**

і~~.....~~                               ~~"~~—~~"~~

*і'*

Україна була в складі Російської імперії, тому фінансова наука розвивалася ще повільніше, ніж у Росії. Але підручники професора Одеського університету І. С. Іловайського та професора Харківського університету І. С. Алексєєнка видавалися в друкарнях Росії напередодні Жовтневого перевороту.

С. І. ІловайськиЙ визначав фінанси як вид суспільних відносин, державні і місцеві фінанси розглядав як різновиди публічних фінансів1.

Один із корифеїв російської фінансово-правової науки академік І. І. Янжул писав про відмінність фінансового права і фінансової науки (оскільки зараз, як на Заході, так і в усьому світі фінансове право не відокремлюють від фінансової науки), посилаючись на німецького вченого Гоффмана, що фінансове право — це сукупність законодавчих постанов про фінансовий устрій і про фінансове управління держави, а фінансова наука— це вчення про суспільне господарство, що має за мету викладення тих правил, яких повинні дотримуватися, здобуваючи матеріальні засоби, необхідні для виконання громадських цілей2.

Як бачимо, фінансові інститути—податки і кредит — виникли разом із державою й існують до цього часу. Але наука фінансового права зародилася значно пізніше. Якщо брати до уваги роботи перших дослідників фінансів Юсті і Зоннельфель-са, то фінансова наука існує трохи більше 300 років3. Після жовтневих подій фінансове право як учбова дисципліна була виключена з учбових планів юридичних і економічних факультетів. Природно, що припинилися фінансово-правові дослідження. Адміністративно-командній системі не потрібні були ідеї впровадження наукових засад у процес прийняття законів, які регулювали фінансові відносини. "Відродив" фінансове право Ю. А. Ровинський (полтавчанин за походженням, у 1940 р. працював заступником Голови Правління Держбанку СРСР), який захистив кандидатську дисертацію про предмет фінансового права. Кадри викладачів з фінансового права готувалися дуже повільно. До 1954 р. в СРСР було біля 20 фахівців з фінансового права, в 1964 р. і в Україні з'явився пер-

*Иловайский С. И.* Учебник финансового права. 5-е издание доп. и пе-рераб. Г. И. Тиктиньш.-—О., 1912. —С. 4, 5.

*2 Якжуп И. И.* Основньїе начала финансовой науки. — М, 2002. — С. 46-47. Там само. — С. 46.

60

Л. К. **Воронова**

ший кандидат наук. Наука фінансового права розвивалася тільки завдяки ентузіастам, таким, як професори Ю. А. Ровін-ський, С. Д. Ципкін, М. І. Піскотін, Н. X. Хімічева, доценти Н. І. Куфакова, В. В. Бесчеревних, в Україні — Л. К. Воронова, Д. А. Бекерська, І. В. Март'янов. Вони за радянської пори змогли відстояти у великих дискусіях фінансове право як самостійну галузь права, фінансово-правову науку як частину юридичної науки. Про історію фінансового права писав наш сучасник, проф. К. С. Бельський1.

Після утворення суверенних держав на терені СРСР в 1991 р. наука фінансового права одержала друге життя. Уче-ні-юристи активно взялися за розробку фінансово-правових проблем. Біля 40 років ніхто з пошукувачів наукових ступенів не брався за розробку питань теорії фінансово-правової науки. Цією проблемою зацікавився чернівецький вчений П. С. Пацур-ківський, який захистив докторську дисертацію. Ще в 70-х рр. С. Д. Ципкін захистив докторську дисертацію з правових проблем доходів державного бюджету, а харків'янин М. П. Кучеря-венко захистив докторську з проблем податкового права в наші дні.

М П. Кучерявенко очолює кафедру фінансового права в одному з найвідоміших вузів і має українську школу податкового права, до якої входять члени кафедри, що захистили кандидатські дисертації з питань податкового права.

Проблемами правового регулювання доходів в Україні займається доктор юридичних наук Н. Ю. Пришва, питаннями банківського законодавства — О. П. Орлюк — з Київського Національного університету ім. Т. Шевченка. За 14 років незалежності України у нас "виросли" 7 докторів наук — фахівців із різних напрямів фінансового права і понад 50 кандидатів наук. Активно працює зі своїми аспірантами доктор юридичних наук, професор, перший проректор Національної податкової академії з Ірпіня Л. А. Савченко. Сучасний зміст у поняття публічних фінансів вклала молодий доктор юридичних наук А. А. Нечай. її концепція була підтримана на кількох міжнародних конференціях юристів-фінансистів. До захисту готуються докторські дисертації в Києві, Львові, Одесі, Харкові. Якщо раніше дослідники зупинялися в основному на проблемах бюджетного права, то тепер зацікавлених настільки багато, що

1 *Беяьстй К. С.* Финансовое право. — М., 1995.

**Фінансове право України**

**61**

доводиться відшукувати не розроблені фінансово-правові питання. Правда, фінансове законодавство дуже мобільне, а для прийняття оновлених законів потрібні наукові рекомендації. Необхідні сучасні розробки для систематизації фінансового законодавства.

На сьогодні наука фінансового права досліджує встановлені фінансово-правовими нормами методи і засоби, якими держава і органи місцевого самоврядування мобілізують кошти у централізовані І децентралізовані фонди і витрачають їх для свого функціонування.

До предмета науки фінансового права належить аналіз проблем основ правового статусу суб'єктів фінансових правовідносин, особливостей владних повноважень публічних органів, які обов'язково беруть участь у фінансових правовідносинах, їх взаємовідносин з підвладною стороною, якою може бути і орган державної влади, і орган державної виконавчої влади, і окремий громадянин.

У фінансових правовідносинах складаються ситуації, в яких важко розібратися, не знаючи конституційних принципів взаємовідносин державно-владного органу і громадянина, права якого дуже часто захищає Конституція, а не фінансовий закон. Наука фінансового права повинна приділяти увагу вивченню повноважень різних гілок державної влади в галузі фінансів. Акти судової гілки влади довгий час не визнавали джерелом права в нашій державі. Наука фінансового права повинна займатися формулюванням понятійного фінансово-правового апарату, наукових категорій, які використовуються у фінансовому законодавстві. Це необхідно для науки фінансового права, оскільки фінансових законів приймається чимало, і одне і те саме поняття буває в одному законі тлумачиться по-різному. Дуже заважає фінансовому законодавству України постійне запозичення іншомовних слів, які перекладаються не правильно, тому включення цих понять у фінансове законодавство тільки ускладнює його застосування.

Сутність і призначення науки фінансового права, як і будь-якої галузі права, розкривається в її функціях1. Завданням науки фінансового права с:

1 Відомий конституціоналіст академік Тодика Ю. М. у системі юридичних наук розрізняє загальнотеоретичні, історичні, галузеві, порівняльно-правові, прикладні. Див.: *ТодшаЮ.Н.* Конституционное право Украиньї: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Харьков, 1998. — С. 162.

62

Л. К. Воронова

— дослідження інститутів фінансової системи, порівняльний аналіз національної і зарубіжних фінансових систем, відповідність їх об'єктивним економічним законам І розкриття закономірностей, пов'язаних із переходом до ринкових відносин та формулювання пропозицій до "їх фінансово-правового регулювання;

— приділення максимальної уваги з'ясуванню ролі й призначення фінансово-правових інститутів, формування яких базується на ланках (інститутах) фінансової системи;

— наука фінансового права розширяє свій предмет у зв'язку із виникненням нових фінансово-правових інститутів, тобто виконує конструктивну функцію.

Так, у нових умовах господарювання збільшилися межі бюджетних відносин, оскільки з бюджетних фондів держава й органи місцевого самоврядування почали надавати позички, тобто ці відносини починають виникати на добровільних засадах, оскільки ні юридичну особу, ні громадянина не примушують брати позичку, але кошти для неї надаються з бюджетних фондів, як правило, на таких же засадах, як і банківський кредит: поверненість, строковість і, як правило, відплатність.

Наука фінансового права покликана вивчати діяльність Верховної Ради України, особливо її профільних комітетів — Комітету з питань бюджету і Комітету з питань фінансової та банківської діяльності, органів місцевого самоврядування в галузі місцевих фінансів, узагальнювати практику фінансової діяльності, робити аналіз І давати наукові пропозиції щодо підвищення ефективності їх функціонування.

Наука фінансового права пов'язана із наукою усіх галузей права, особливо із наукою конституційного права і виконує майже такі ж функції, оскільки наука конституційного права є основоположною для науки всіх галузей права1.

Фінансово-правова наука покликана *роз 'яснювати* населенню, посадовим та службовим особам фінансово-правові акти, коментувати положення законів, нормативно-правових актів, особливо органів податкової служби, оскільки дуже часто громадяни тлумачать приписи нормативно-правових актів по-різ-

1 Академік Тодика Ю.М. визначає такі функції науки конституційного права: політичну, ідеологічну, еврістико-прогностичну, комунікативну, інтегративну, практико-прикладну та роз'яснювальну. Див.: *Тодьїка Ю. Н.* Конституционное право Украйни: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Харьков,— 1998, —С. 164.

Фінансове право України

63

ному. Особливо це стосується фінансово-правового інституту обов'язкових платежів.

Дана галузь права може виконувати експертну функцію. Донедавна науковці входили у позаштатні групи консультантів, надавали експертні висновки на проекти законів, кілька варіантів проектів Бюджетного кодексу. Однак без належної фінансово-правової підготовки розробники проектів законів із фінансових питань допускають помилки, включаючи у такі акти норми, які регулюють питання грошового характеру, але не є фінансово-правовими, а наукові рекомендації залишаються в дисертаціях, монографіях, наукових статтях.

Політична функція цієї науки скерована на формування політичної свідомості як співробітників державного апарату, особливо органів державної податкової служби, так і населення, в сфері фінансово-правових відносин, в яких і виявляється воля держави на забезпечення свого функціонування.

Наука фінансового права формує І аналізує ідеї, які необхідно здійснювати в фінансово-правовій практиці, щоб вони відповідали цілям Конституції України, що поставила завдання побудови соціальної, правової держави. Вчені, які досліджують фінансово-правові проблеми, покликані виробляти юридичне прогнозування фінансових процесів, що адекватно сприймалися б громадянами України.

Завданнями науки фінансового права є вивчення фінансового законодавства інших держав, його порівняльний аналіз і використання позитивного досвіду для:

— вдосконалення практики фінансової діяльності державних і муніципальних органів в Україні;

— оновлення фінансових нормативно-правових актів;

— систематизації чинних фінансово-правових актів шляхом доступних для неї як публічно-правової дисципліни методів.

**Контрольні запитання**

!. Поняття предмета фінансового права.

2.  Групи відносин, які складають предмет фінансового права.

3.  Метод фінансово-правового регулювання, його відмінність від метода правового регулювання інших галузей публічного права.

4.  Система фінансового права як галузі права і як учбової дисципліни.

5.  Система фінансового законодавства. - л

64

Л. К. Вороном

6.  Зміст Загальної частини фінансового права.                       ■'

7.   Зміст Особливої частини фінансового права.                    .-'■&

8.  Джерела фінансового права.

9.  Конституція України — основне джерело фінансового права. іО. Класифікація джерел фінансового права.

11.  Наука фінансового права, її завдання та функції.

12.  Яких юристів-фінансистів з України Ви знаєте? Чи знаєте їх роботи?

*Глава 3.* ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НОРМИ І ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ

•  Поняття, особливості і види фінансово-правових норм

•  Відображення основної особливості фінансово-правової норми у різних (залежно від того, яку поведінку вони регулюють) видах фінансово-правових норм

•  Сутність матеріальних і процесуальних фінансово-правових норм та їх структура

•  Особливість санкцій фінансово-правових норм

•  Поняття, зміст і види фінансових правовідносин, підстави їх виникнення, зміни і припинення

•  Суб'єкти фінансового права і фінансових правовідносин          т?

**§ 1. Поняття, особливості та види фінансово-              •■■**

**правових норм**

Як і всі галузі права, фінансове складається з великої кількості правових норм. Правова норма — це клітинка фінансового права, що їй властиві як особливості, притаманні кожній правовій нормі, так і свої специфічні, зумовлені роллю, яку відіграють вони в життєдіяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Основними призначеннями фінансово-правових норм є регулювання відносин у галузі фінансів, тобто відносин, що складаються при формуванні, розподілі і використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави і муніципальних органів. Оскільки, як ми вже з'ясували, доходи централізованих фондів обмежені, а видатки зростають із розширенням функцій держави на всій її території, фінансово-правові норми вміщують приписи

Фінансове право України

65

імперативного характеру, що за їх порушення передбачається відпов ідальність.

Імперативність, тобто обов'язковість виконання І застосування примусової сили, що вміщені в нормі, це — особливість, вірніше властивість правових норм на відміну від інших, недержавних приписів. Наприклад, приписи статутів громадських організацій обов'язкові для їх членів, але їх порушення може викликати осуд лише з боку членів організації. Жодного державного примусу застосовано не буде. Держава реагує тільки на порушення своїх приписів. У фінансово-правових нормах *імперативність виражається в категоричній формі.* Ніякий суб'єкт відносин, що регулюються фінансово-правовими нормами, *не може міняти жодні приписи держави або муніципального органу.*

*Категоричність* фінансово-правових норм властива усім їх видам. Як правові норми будь-якої галузі фінансово-правові визначаються характером поведінки суб'єктів фінансово-правових відносин, що регулюються цією нормою (активна чи пасивна). Вони поділяються на *зобов 'язуючі, забороняючі* й *уповноважуючі.*

*Зобов'язуючі ф'шансово-правові норми* приписують здійснити певні дії, скеровані на мобілізацію або витрачання коштів державою. Вони регулюють відносини в галузі фінансового планування (бюджетного, кредитного, касового і т. д.), встановлюють обов'язковий порядок дотримання ставок заробітної плати тощо. Зобов'язуючі фінансово-правові норми містяться у всіх фінансових законах і нормативних актах.

*Забороняючі фінансово-правові норми* приписують не чинити дій, які порушують або підривають фінансову дисципліну. Наприклад, правилами касових операцій забороняється видача готівки під звіт, доки особа не звітує повністю за раніше отримані суми.

Зобов'язуючі і забороняючі норми схожі між собою визначеністю, категоричністю форми, точністю приписів, які містяться в них.

*В уповноважуючих фінансово-правових* нормах держава надає учасникам фінансових правовідносин повноваження на проведення певних позитивних дій. Категоричність у цих видах норм виявляється дещо своєрідно. Суб'єкти фінансових правовідносин у межах своєї компетенції можуть конкретизувати вимоги держави. У випадках застосування уповноважую-

66

Л. К. Воронова

чої норми її імперативний характер сполучається з певними правомочностями, встановленими у суворих межах.

Так, законодавство дозволяє місцевим органам самоврядування надавати пільги окремим платникам податків, але тільки в межах надходжень до їхніх бюджетів. Межі застосування уповноважуючої норми виражені в категоричній формі. Сполучення імперативності й повноважності передбачає досягнення ефективності у керівництві фінансами з урахуванням місцевих особливостей.

Категоричний вираз фінансово-правових норм стосується в основному відносин, які виникають при обов'язковому методі фінансової діяльності. При добровільному методі Імперативність все одно є, але виражається дещо інакше. Наприклад, громадянин на цілком добровільних засадах купує облігації державної позики, однак він не зможе змінити умов, на яких випускається І реалізується позика. Умови її держава встановлює в імперативному порядку, не дозволяючи змінювати "їх.

**Таким чином, *фінансово-правові норми*** — *це загальнообов'язкові приписи компетентних державних органів з приводу мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих та децентралізованих фондів, які виражені в категоричній формі й забезпечені примусовою силою держави.* **Змістом усіх** фінансово-правових норм є діяльність держави щодо регулювання фінансових відносин шляхом офіційного їх закріплення Хформі прав і обов'язків суб'єктів цих відносин.

Норма права є тільки клітинкою величезної кількості норм галузі права, але вона має внутрішню будову, свою структуру. Структура фінансово-правової норми — це впорядкована єдність необхідних елементів, що забезпечують її функціональну самостійність.

*Структура фінансово-правовнх норм,* тобто їх внутрішня будова, складові частини (елементи), не відрізняється від структури норм інших галузей права, але в складових частинах відбиваються особливості суспільних відносин, які ними регулюються.

*Гіпотеза* фінансово-правових норм *визначає умови,* за яких можуть виникати у громадян І організацій передбачені нормою юридичні права й обов'язки у галузі фінансової діяльності. Ці умови завжди виражені конкретно.

Основою норми є *диспозиція,* що вказує, якою має бути поведінка сторін фінансових відносин за наявності передбачених

Фінансове право України

67

гіпотезою фактичних обставин. Вона містить вимоги норми, встановлює права Й обов'язки суб'єктів фінансових відносин і завжди виражена в безумовно визначеній формі.

Гіпотеза норми, що міститься в статті податкового закону, визначає умови, за яких сплачується податок: *наявність самостійного джерела доходів.* Диспозиція приписує означеним суб'єктам сплачувати податок.

*Санкііія* фінансово-правової норми містить вказівки на невигідні для її порушника наслідки. За порушення фінансового законодавства застосовуються дисциплінарні, адміністративні й кримінальні заходи. Але до порушників фінансової дисципліни вживають і специфічні заходи — фінансові. *Найпоширенішою санкцією* є *стягнення пені за порушення строку внесення платежів до бюджету.* За недотримання фінансової дисципліни можуть застосовуватися до юридичних, фізичних І посадових осіб санкції у вигляді штрафів, до бюджетних установ — повне або часткове закриття бюджетних асигнувань.

Примусове стягнення не внесених у строк платежів застосовується в основному за судовими рішеннями, але може бути і в адміністративному відповідно до законодавства. До порушників фінансово-кредитної дисципліни широке коло впливу застосовують кредитні установи. Вони можуть збільшувати платню за позички, позбавляти можливості одержання кредиту. У сучасний період, коли господарські органи різних форм власності, як і кредитні установи, будують свої відносини на договірних засадах, банки мають право не тільки підвищувати розмір плати за кредит, але й зменшувати її при виконанні умов, означених під час укладання кредитного договору. Це є свідченням того, що перехід до ринку істотно змінює характер фінансово-правових норм. Уповноважуюча норма дає можливість кредитним установам обирати умови надання позичок та їхні межі. Заохочення і пільги застосовуються до клієнтів, що добре працюють, своєчасно повертають позички банкам.

Кожний елемент має в структурі фінансово-правової норми своє місце і грає особливу роль. Тепер юристи-теоретики кажуть, **що** *без гіпотези норма* ***беззмістовна,*** *без диспозиції—* ***немислима,*** *а без санкції* — ***безсила.***

Фінансово-правові санкції поділяються на 2 види: *право-поновлювані* й *штрафні. ПравопоновлюванІ* **скеровані** на **усунення** матеріальної шкоди, нанесеної державі або муніципальному органу. До таких санкцій, перш за все, належить *пеня,*

68

Л. К. Воронова

яка стягується податковим органом на підставі закону з платника, який пропустив строк сплати податку. Така ж санкція. дшГязана.-.із прострочкоиьлдатежу^ контрагенту за цивільно-правовим зобов'язанням. Але, як зазначає професор М. В. Ка-расьова, в цивільно-правових відносинах пеня сплачується за прострочку виконання договірного зобов'язання. Розмір її встановлюється договором, або ні. Стягується вона, якщо одна сторона не виконала зобов'язання в строк, на користь другої сторони. У випадках несплати добровільно пеня вимагається у судовому порядку. У фінансовому праві пеня (розмір якої встановлено законом) нараховується з дня, що наступає після закінчення строку сплати податку. Стягується вона у безспір-ному порядку з юридичних осіб, а з громадян, якщо вони не сплачують добровільно — через суд. Кошти йдуть до бюджету.

До правопоновлюваних санкцій належить і примусове стягнення не внесених у строк обов'язкових платежів (регулюється Законом України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" № 2181 від 21 грудня 2000 р.).

Каральною санкцією також є *штраф.* На відміну від адміністративного штрафу, у фінансових відносинах штраф не може бути замінений іншим стягненням. Не можна звільнити від штрафу або оскаржити у фінансових правовідносинах і постанову про накладення штрафу в порядку провадження справ про адміністративні штрафи. Часто штраф стягується разом із недоїмкою по податках і пенею.

Фінансові стягнення застосовуються незалежно від причин, через які сталося заниження сплати (випадкова помилка, недосвідченість чи злий умисел).

Залежно від характеру дій суб'єктів фінансових відносин на підставі нормативно-правових актів, що включають різні види фінансово-правових норм, виділяють *чотири форми* реалізації норм фінансового права:

1)  *виконання* (суб'єкти провадять активні дії для втілення приписів, що містяться в зобов'язуючих нормах);

2)  *використання* (суб'єкти фінансово-правових відносин здійснюють суб'єктивні права І обов'язки, передбачені диспозицією фінансово-правової норми);

3)  *дотримання* (суб'єкти виконують припис про заборону дій в галузі фінансів);

Фінансове право України

69

4) *застосування* (органи держави і органи місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями, через правоз-астосовні акти провадять дії, скеровані на формування, розподіл і використання централізованих І децентралізованих фондів коштів.

Фінансово-правова норма і стаття фінансового нормативно-правового акту не тотожні, вони можуть не збігатися. *Норма фінансового права*—*це правило поведінки в галузі фінансових відносин, яке складається з гіпотези, диспозиції та санкції.* Стаття нормативно-правового акту, що регулює фінансові відносини, є формою виразу державної волі, засобом втілення фінансово-правової норми.

Викладаючи правило поведінки в галузі фінансів, владний орган, якому держава дозволяє регулювати фінансові відносини, може всі три елементи норми (гіпотезу, диспозицію і санкцію) включити в одну статтю, може ці елементи внести в різні статті, а може елементи фінансово-правової норми (особливо санкції) зарахувати до різних законодавчих та нормативно-правових актів.

Про значення норм фінансового права дуже влучно сказав відомий французький вчений Поль Марі Годе: „Норми фінансового права дають можливість державі: 1) збирати кошти в розмірі, який необхідний для фінансування першочергових завдань (мова йде про законодавство, про обов'язкові платежі, які створюють доходи держави); 2) розпоряджатися коштами, точно враховувати витрачання коштів, маючи закони і акти про бюджети і казначейські правила; 3) забезпечувати їх використання відповідно до загальнодержавних інтересів (законодавство про видатки)".

*За своїм змістом* норми фінансового права поділяються на *матеріальні* і *процесуальні. Матеріальні* фінансово-правові норми закріплюють види і обсяг коштів, які повинні надійти у централізовані й децентралізовані фонди коштів від юридичних і фізичних осіб, і обсяги видатків, які будуть профінансо-вані за рахунок цих фондів, джерела утворення кредитних ресурсів, тобто вони вмішують матеріальний зміст юридичних прав і обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин.

*Процесуальні* фінансово-правові норми визначають процедуру діяльності органів держави з мобілізації коштів у централізовані й децентралізовані фонди та порядок реалізації обо-

**70**

Л. К. Воронова

в'язків з внесення коштів І витрачання їх з боку другої сторони фінансових правовідносин — юридичних та фізичних осіб. У фінансовому праві його інститути вміщують у єдності як матеріальні, так і процесуальні норми. І тільки в бюджетному праві, як розділі фінансового, матеріальні правові норми об'єднуються в інституті бюджетного устрою, а процесуальні — у бюджетному процесі. Бюджетний процес — це встановлена законом процедура проходження бюджету.

**§ 2. Фінансово-правові відносини, їх зміст і особливості**

У сфері впливу держави на відносини, що виникають в процесі розподілу і перерозподілу внутрішнього валового продукту національного доходу країни та утворення і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, виникають, змінюються і припиняються фінансові правовідносини. Учасники цих відносин виступають як конкретні носії прав і обов'язків, що встановлені фінансово-правовими нормами І забезпечені примусовою силою держави. *Фінансово-правові відносини є юридичною формою вияву і закріплення фінансових відносин.*

У фінансових правовідносинах виявляються суб'єктивні права їх учасників, тобто йде безпосередній вплив права на фінанси, оскільки приписи держави з приводу мобілізації, розподілу або використання коштів, що складають централізовані і децентралізовані фонди, реалізуються в поведінці людей, які беруть участь у цій діяльності.

Фінансові правовідносини в механізмі правового впливу на державні фінанси виконують *три основні функції'.* 1) вказують на коло осіб, на яких у конкретний час розповсюджується дія фінансово-правової норми; 2) закріплюють конкретну поведінку юридичних осіб і громадян в галузі мобілізації, розподілу І використанні фондів коштів, якої вони повинні додержуватися; 3) є умовою для можливості приведення в дію юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і правових обов'язків учасників фінансових правовідносин.

Наприклад, фінансово-правові норми, що містяться в нормативному акті про податок на додану вартість, реалізуються в конкретних правовідносинах, що виникають між фінансових органом І підприємством будь-якої форми власності при внесенні ним нарахованих сум податку на додану вартість. Модель поведінки учасників цих правовідносин (правова форма) сформульована компетентним органом, який ствердив норма-

Фінансове право України

71

тивний акт про податок на додану вартість. У цьому акті встановлені права й обов'язки учасників фінансових відносин при внесенні податку на додану вартість, який є одним із важливіших доходів державного бюджету. Конкретизуються ці приписи у фінансових правовідносинах, що виникають між фінансовим органом і платником, що вносить податок до бюджету. У випадках невнесення платежу в строк або неподання фінансовому органу в строк звіту за відповідний період у дію приводяться юридичні засоби забезпечення прав податкових адміністрацій, що представляють інтереси держави в цілому і обов'язків конкретного платника. Одночасно Із забезпеченням юридичних прав податкових адміністрацій у правовідносинах забезпечується право другого учасника—платника податку на додану вартість.

У фінансових правовідносинах реалізуються всі фінансово-правові норми. Приписи держави з приводу мобілізації, розподілу або використання фондів коштів, які містяться у фінансово-правових актах, є юридичною формою, що наповнюється матеріальними засобами за умови здійснення позитивних дій (внесення платежів, витрачання коштів), цим і досягається мета фінансово-правового регулювання. *.Фінансдві\_відносини\_]с^\_ чують тільки у формі правовідносин.*

Зрозуміло," Що фактичні (матеріальні) відносини в галузі фінансів можуть відхилятися від приписів держави (наприклад, приховування доходу від податку), але це вже правопорушення, а не фінансові відносини поза правовідносинами.

Матеріальним змістом фінансових правовідносин є поведінка суб'єктів (наприклад, внесення плати), а юридичних — суб'єктивні юридичні права й обов'язки, встановлені фінансово-правовими нормами. *Суб'єктивні права* — *це притаманна фінансовому або кредитному органу для задоволення його (тобто держави або муніципального органу, від імені яких він виступає) інтересів міра дозволеної (можливої) поведінки, забезпечена юридичними обов'язками другої сторони відносин,* наприклад, платником податку. Саме обов'язки другої сторони фінансових відносин, які містяться у нормі, і є гарантією додержання прав уповноваженого державою фінансового органу. Обов'язок другої сторони фінансових правовідносин може полягати в утриманні від дій (наприклад, заборона ви-трочання коштів, що призначаються на оплату праці, на інші

**72**

Л. К. Воронова

потреби), або, навпаки, виконання обов'язку (внесення плате-

жу).

Юридичний обов'язок у фінансових правовідносинах — це приписана зобов'язаному суб'єкту (платнику податків, одержувачу бюджетних асигнувань) і забезпечена можливістю державного примусу *міра необхідної поведінки,* якої повинен дотримуватися цей суб'єкт. Ним може бути І фінансовий орган (наприклад, в ст. 40 Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" Верховна Рада України затвердила обсяги міжбюджетних трансфертів згідно з додатками № 4 та № 5 до цього Закону в місцеві бюджети. Цим самим припис Закону України "Про Державний бюджет України" *поклав обов'язок* на фінансові органи передати суми коштів до місцевих бюджетів і надав право органам місцевого самоврядування одержати ці суми).

*Суб'єктами фінансових правовідносин* є юридичні особи і громадяни, які на підставі правових норм можуть бути учасниками фінансових правовідносин. *Об'єкт фінансових правовідносин* — *це фонди коштів, які формуються, розподіляються і використовуються внаслідок реалізації суб 'єктивтіх прав фінансово-кредитних органів і юридичних обов'язків другої сторони фінансових правовідносин.* Об'єкт фінансових правовідносин пов'язаний з інтересом держави, яку представляє уповноважений орган.

Як бачимо, фінансові правовідносини мають характерні риси, що властиві усім видам правовідносин. Проте фінансові правовідносини виникають у специфічній діяльності держави, тому вони мають і свої особливості. їхні специфічні особливості полягають в такому. *По-перше,* вони виникають тільки в сфері фінансової діяльності держави і пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих І децентралізованих фондів коштів, тобто вони завжди мають грошовий характер. *По-друге,* однією стороною фінансових правовідносин виступає держава в особі органів законодавчої або виконавчої влади, або муніципальних органів, фінансово-кредитних органів, які наділяються владними повноваженнями по відношенню до другого учасника відносин. *У фінансових правовідносинах не буває рівності сторін.* Уповноважена державою сторона фінансових правовідносин наділена правом привести в

1 *Алексєєв С. С.* Обшая теория права. — М, 1982.—С. 112-120.

Фінансове право України

**73**

дію юридичні засоби захисту, що забезпечують фінансові приписи держави, бо вона виступає в інтересах держави в цілому. *По-третє,* особливістю фінансових правовідносин є також і те, що їх виникнення, зміна і припинення не відбуваються за волевиявленням сторін, а *пов'язані з фінансово-правовим актом,* як кажуть юристи, "ех 1е§е" (тобто вони виникають, змінюються і припиняються на підставі закону). Наприклад, податкова адміністрація, а точніше — інспектор цієї адміністрації не може на свій розсуд не стягнути пеню з підприємства, яке повинно перерахувати в установлений нормативним актом строк податок. Однак через непостачання сировини це підприємство не виробило продукцію і тому не змогло її реалізувати, що й призвело до порушення строку внеску обов'язкового платежу. Платник буде оскаржувати дії фінансового органу, поведінку постачальника сировини, але до прийняття компетентними органами рішення по цій скарзі нарахування пені і стягнення її після реалізації продукції не припиняється.

Для виникнення фінансового правовідношення видання закону або підзаконного акту недостатньо, оскільки в них установлюють лише типові ознаки для виникнення фінансових правовідносин. Так, податкове законодавство визначає *типову ознаку податкового суб'єкту* — *наявність самостійного джерела доходів.* Для того щоб громадянин, який займається підприємницькою діяльністю, був суб'єктом податкових правовідносин, необхідний певний юридичний факт, а саме — *індивідуальний фінансовий акт* — *декларація про доходи,* які одержав цей громадянин.

*Юридичний факт* — *це життєві обставини, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин.* У фінансових правовідносинах, як і у всіх видах правовідносин, *юридичні факти поділяються* на *дії* та *події*'.

Юридичні факти — дії у фінансових правовідносинах можуть поділятися на *правомірні* та *неправомірні.*

Правомірні дії як вольова поведінка, яка передбачена фінансово-правовою нормою, поділяються на: 1) *індивідуальні акти;* 2) *юридичні вчинки;* 3) *правомірні дії, які скеровані на підтримку фінансових інтересів держави.*

*Індивідуальний акт* — *це правомірна дія суб 'єкта фінансових правовідносин, з якою пов'язані юридичні наслідки.* На-

1 *Алексєєв С. С.* Обшая геория права. — Т. II. — С. 168-171.

**74**

Л. К. Воронова

приклад, подання до податкової адміністрації індивідуального акту — податкової декларації про доходи, що підлягають оподаткуванню.

*Юридичний вчинок* — *це правомірна дія, з якою фінансово-правова норма пов'язує юридичні наслідки в силу самого факту вольової дії.* Наприклад, платник податку заявляє про приховування ним доходу, який підлягав оподаткуванню.

Правомірні дії, скеровані на підтримку фінансових інтересів держави, можуть бути виражені, наприклад, у спонсорських внесках на фінансування необхідних для держави або органів місцевого самоврядування потреб1.

До активних дій як юридичних фактів у фінансовому праві належать і *неправомірні дії,* тобто поведінка, яка не відповідає приписам фінансово-правових норм. Наприклад, нецільове використання бюджетних коштів — це неправомірні дії, що призводять до правопорушень і викликають захист державою своїх фінансових інтересів.

І нарешті, *юридичні факти у вигляді юридичних подій* — *це обставини, що не залежать від волі людей, але тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення фінансових правовідносин.* Так, народження дитини надає одному з батьків право на щомісячне зменшення оподатковуваного доходу.

Зміна фінансових правовідносин, як бачимо, здійснюється на підставі нормативного акту, в якому передбачаються різні факти і події.

Припинення фінансових правовідносин відбувається також у суворо встановлених нормативними актами випадках: наприклад, погашення фінансового обов'язку, вихід на пенсію і т. п.

Держава для її безперебійного функціонування повинна постійно керувати фінансовою діяльністю, мобілізовувати, розподіляти і використовувати кошти, які є частиною внутрішнього валового продукту І національного доходу країни. У зв'язку з цим у фінансових правовідносинах держава виступає як владний суб'єкт, який за допомогою законодавства розпоряджається майном (у даному випадку це майно — кошти), а відносини, що виникають при цьому, мають владно-майновий (грошовий) характер. Держава, здійснюючи через систему своїх органів господарсько-організаторську функцію, забезпечує можли-

1 *Кечекьян С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. — М., 1958. — С. 176.

Фінансове право України

75

вість нормальної фінансової діяльності підприємств різних форм власності.

Фінансові відносини можуть носити і переважно організаційний характер, наприклад, складання фінансових планів, їх затвердження, здійснення фінансового контролю. На основі організаційних фінансово-правових відносин виникають майнові (грошові). Наприклад, держава встановлює види і порядок внесення обов'язкових платежів, нормує видатки тощо. На цій основі виникають конкретні фінансові відносини, які за матеріальним змістом класифікуються на: *бюджетні* з приводу обов'язкових сплат підприємств І організацій в бюджет; *податкові* з приводу державного майнового й особистого страхування; державного кредиту; банківського кредитування і розрахунків; оперативного регулювання грошового обігу і валютних операцій; видатків державного бюджету.

Ретельна регламентація фінансових відносин за допомогою правових норм сприяє розширенню і зміцненню фінансової бази держави, впливає на рентабельність роботи підприємств і організацій, проведенню соціальних заходів.

Отже, *фінансові правовідносини* — *це врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, реалізують приписи цих норм по формуванню, розподілу і використанню державних фондів коштів та централізованих і децентралізованих фондів муніципальних органів.*

§ 3. Суб'єкти **фінансового права і фінансових правовідносин**

Фінансове право регулює відносини, які включаються до його предмета, визначає права й обов'язки їх учасників, тобто юридичних і фізичних осіб, які беруть участь у фінансовій діяльності. Ось ці учасники і є суб'єктами фінансового права і, як правило, вони ж стають суб'єктами фінансових правовідносин.

Але не завжди суб'єкти фінансового права стають суб'єктами конкретних фінансових правовідносин.

*Суб'єкт фінансового права* — *це особа, учасник фінансових відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб 'єктивних прав і обов 'язків.* Так, згідно зі ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом. Отже, **кожний** громадянин є суб'єктом фінансового права і потенційно

76                                                                                               Л. К. Воронова

він може бути суб'єктом фінансових правовідносин. Кожний громадянин може бути носієм суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, він реально здатний брати участь у податкових, бюджетних та інших фінансових правовідносинах в силу приписів Конституції України.

*Властивість юридичної або фізичної особи бути носієм юридичних прав і обов 'язків в силу юридичних норм називається правосуб'єктністю{.* Правосуб'єктність у фінансовому праві включає в себе два елементи: можливість мати права і нести обов'язки (правоздатність) і можливість до самостійного здійснення прав і обов'язків (дієздатність).

Так, у ч. 2 ст. 67 Конституції приписано всім громадянам щороку подавати декларацію про свій майновий стан І доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом. Подаючи декларацію про доходи, громадянин вступає у фінансові правовідносини з податковою адміністрацією.

Правосуб'єктність у фінансовому праві поняття більш широке, ніж суб'єкти фінансових правовідносин.

Суб'єкти фінансового права — це юридичні і фізичні особи, які мають правосуб'єктність, тобто можуть потенційно бути учасниками фінансових правовідносин, а суб'єкт **фінансових правовідносин** — це реальний учасник даних правових відносин2.

Так, у нашому прикладі, громадянин є безумовним носієм фінансових прав і обов'язків в силу дії норм Конституції України, тобто є суб'єктом фінансового права, але, подаючи декларацію в податкову адміністрацію, він вступає у конкретні фінансові правовідносини, бо реалізує надані Конституцією України права й обов'язки, стає суб'єктом фінансових правовідносин, але не губить своїх властивостей як суб'єкт фінансового права.

Суб'єктами фінансового права виступають держава, адміністративно-територіальні утворення; юридичні особи — підприємства й організації усіх форм власності, установи, громадські організації, тобто *колективні суб'єкти* і громадяни як *Індивідуальні суб'єкти.*

Держава виступає, як правило, в особі уповноваженого нею органа: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Мініс-

1  *Алексеев С. С.* Общая теория права. — Т. II. — С. 139.

2  *Хапфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М., 1974. — С. 115—116.

Фінансове право України

**77**

терства фінансів, Національного банку (а в міжнародних фінансових відносинах держава виступає суб'єктом відносин). Суб'єктами фінансового права є адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, міста, райони,

селища, села.

Держава і адміністративно-територіальні утворення виступають у бюджетних правовідносинах, бо вони Конституцією України наділяються правом на бюджет, а звідси витікає їх право на одержання доходів і фінансування видатків, які пов'язані із здійсненням функцій, покладених на них Конституцією. Ці суб'єкти беруть участь і у правовідносинах, пов'язаних із державним кредитом, бо їм надано право випуску державних і місцевих позик.

До колективних суб'єктів фінансового права належать органи законодавчої і виконавчої влади: Верховна Рада, Рахункова палата, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Державне казначейство. Ці державні органи не тільки можуть, але й зобов'язані брати участь у фінансових правовідносинах, оскільки це покладається на них Конституцією та законодавчими актами.

У фінансових правовідносинах беруть участь органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Вони збирають податки, фінансують видатки, наповнюють і витрачають позабюджетні фонди тощо.

Велике коло учасників фінансових правовідносин складають підприємства різних форм діяльності і форм власності. Господарюючі суб'єкти юридичні особи — активні учасники фінансових правовідносин, бо вони є платниками податків, користувачами банківських кредитів, учасниками торгів на біржах тощо.

НекомерційнІ установи одержують з бюджету асигнування для своєї діяльності, але вони змушені добувати грошові засоби для свого фінансування і вступають у Інші види фінансових правовідносин. Суб'єктами фінансового права виступають сімейні приватні підприємства, селянські (фермерські) господарства, які є самостійними господарюючими одиницями. Вони сплачують податки до бюджету, придбавають облігації державних позик, одержують фінансову підтримку з бюджету.

І, нарешті, індивідуальними суб'єктами фінансового права є громадяни. Стаття 67 Конституції України покладає на всіх громадян обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і

78

Л. К. Воронова

розмірах, встановлених законом, щорічно подавати декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік. Громадяни вступають у правовідносини з державою.

**Контрольні запитання**

**1**.  ДаГ-те поняття фінансово-правової норми.

2.  Які особливості властиві фінансово-правовим нормам?

3.  Як класифікуються норми фінансового права за способом впливу на учасників фінансових відносин і які особливості фінансово-правових норм виявляються в кожному виді?

4.  Що таке матеріальні фінансово-правові норми?

5.  Що розуміють під процесуальними фінансово-правовими нормами?

6.  Яка структура фінансово-правової норми?

7.  У чому полягає особливість санкцій фінансово-правових норм?

8.  Дайте поняття фінансово-правових відносин.

9.  Які особливості властиві фінансово-правовим нормам?

10.  Назвіть підстави виникнення, зміни і припинення фінансово-правових норм.

11.  Які види фінансових правовідносин можете назвати?

12.  Дайте поняття суб'єкта фінансового права і суб'єкта фінансового правовідношення.

Фінансове право України

79

*Глава 4.* ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

•  Фінансовий контроль та принципи його здійснення

•  Класифікація фінансового контролю залежно від суб'єктів, що його здійснюють

•  Методи фінансового контролю

•  Сутність аудиторського контролю, права й обов'язки аудиторів

•  Зміст висновку аудиторської перевірки

§ **1. Поняття фінансового контролю, принципи його здійснення**

На всіх стадіях фінансової діяльності, а саме під час формування, розподілу й використання публічних фондів коштів здійснюється фінансовий контроль. Ускладнення фінансової діяльності в період переходу до ринкових відносин тягне за собою значне розширення фінансового контролю. Фінансовому контролю підлягають усі підприємства, організації, установи будь-якої форми власності і будь-яких організаційно-правових форм діяльності. Зрозуміло, якщо державні органи здійснюють контроль приватних підприємств, об'єднань, то перевіряється правильність сплати податків та інших обов'язкових платежів, що ж до контролю за діяльністю публічних органів, то перевіряються не тільки кошти, але й матеріальні засоби, дотримання законності у сфері діяльності юридичної особи, підтримання правопорядку.

Фінансовий контроль не можна визначити однозначно. Це складне явище, оскільки він є складовою частиною державного управління та інструментом реалізації політики держави, а, з другого боку, фінансовий контроль — це управлінська діяльність зі своїми методами, формами1. Саме завдяки проведенню фінансового контролю виявляються недоліки не тільки в конкретній установі. Вони є свідченням недосконалості чинного законодавства або правозастосовної практики, тому фінансовий контроль, забезпечуючи "зворотний зв'язок", допомагає усунути недоліки і сприяє прийняттю досконаліших управлінських рішень.

Як правило, фінансовий контроль включають у фінансове право, оскільки в основному фінансово-контрольні відносини

*Грачева Е. Ю., Талстопятенко Г. П., Рижкова Е. А.* Финрнсовьій контроль. — М., 2004. — С. 122.

**80**

**Л. К. Воронова**

регулюються нормами фінансового права. Однак перехід до ринкових відносин змусив держави СНД поновити систему органів фінансового контролю, разом з цим змінилися цілі, його зміст і сфера застосування. В Україні скасовано органи народного контролю, партійного контролю. До контрольних органів належить І конституційний орган — Рахункова палата. Держава дозволила і незалежний контроль — аудит.

Фінансовий контроль — це функція держави, яка проводиться в конкретних напрямах її діяльності: в бюджетній, податковій, банківській, державному кредиті, страхуванні, грошовому і валютному обігах'. У фінансово-правовій літературі прийнято включати частину матеріалу з фінансового контролю до загальної частини фінансового права (поняття, види, форми, органи), а потім до кожної пїдгалузі фінансового права входять правові норми фінансового контролю, які застосовує держава і органи аудиту, перевіряючи законність конкретного напрямку фінансової діяльності.

Професор О. Ю. Грачева пропонує поділити фінансовий контроль на загальну І особливу частини. До загальної частини пропонує віднести норми, що регулюють організацію і порядок проведення, завдання І принципи здійснення фінансового контролю, характеристику його форм і методів. Фінансово-правові норми, що регламентують проведення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності і мають специфічні цілі, завдання та зміст, включені в кодекси, банківське, страхове, валютне законодавство. Норми, що визначають правовий статус контрольних органів у конкретній галузі фінансової діяльності, повинні бути зараховані до відповідних інститутів фінансового права2. Пропозиція слушна і висловлюється не тільки О. Ю. Грачовою, але поки що єдності думок щодо виділення окремого інституту фінансового права — фінансового контролю — немає.

Однак не зрозуміло, чому в загальній частині фінансового права повинна залишитися частина фінансового контролю, а друга частина має бути перенесена в особливу частину? Зараз багато авторів підручників майже половину їхнього об'єму переносять до податкового права, причому спочатку дають тео-

*Цьткин С. Д.* Финансово-правовьіе институш, их роль в совершенствова-нии финансовой деятельности Советского государства. —- М., 1983.

*Грачева Е. Ю., Тоястопятенко Г. П„ Рьіжкова Е. А.* Финансовьій контроль. — М, 2004. — С. 127.

Фінансове право України

НІ

рію податкового права, а потім розглядають податки. А хіба не можна віднести важливий і величезний за обсягом фінансово-правовий інститут фінансового контролю в особливу частину? Чи зможе існувати бюджетне, податкове, валютне право без фінансового контролю? Фінансовий контроль (або як його називає проф. К. С. Бєльський — фінансово-контрольне право) повинен зайняти своє місце в особливій частині фінансового права, бо він є постійно працюючим у державі механізмом фінансово-правового регулювання1. Думку про те, що фінансовий контроль треба виділити в особливу частину фінансового права, висловлював і проф. А. А. Ялбулганов. Але він пропонував створити комплексний інститут фінансового контролю, що складається з норм конституційного, адміністративного та фінансового права. Вважаємо, що залучення до фінансового права комплексних правових інститутів зробить неможливим вважати цю галузь самостійною.

Фінансовий контроль у сучасних умовах переходу до ринкових відносин скеровано на розвиток суспільного і приватного виробництва, він охоплює виробничу і невиробничу сфери, втілюється завдяки дІяльністі державних органів і органів місцевого самоврядування. Державний фінансовий контроль є різновидом державного контролю за фінансовою і господарською діяльністю господарюючих суб'єктів. Але фінансовий контроль, на відміну від інших видів контролю за господарською діяльністю, провадиться за тими відносинами, які пов'язані із формуванням (наприклад, за внесками обов'язкових платежів), цільовим розподілом і ефективним використанням фондів коштів.

Сутність фінансового контролю полягає в тому, що суб'єкт управління фінансами здійснює перевірку того, як об'єкт, що управляється (державний орган, місцевий, бюджетна організація, підприємство будь-якої організаційно-правової діяльності і форми власності), дотримується законодавства.

Фінансовий контроль органічно пов'язаний із фінансовою діяльністю держави, в процесі якої збираються й витрачаються величезні кошти, що становлять частину національного доходу країни. У всіх фінансово-правових Інститутах є правові норми, які регулюють відносини з приводу обліку, зберігання, використання матеріальних і фінансових ресурсів усіма підприємс-

1 *Бельский К. С.* Оригинальньїй взгляд на предмет финансового права // ґосударство и право.— 2005.— № 4. — С. 107-116.

82

Л. К. Воронова

твами, організаціями й установами державної і муніципальної форм власності, посадовими особами, громадськими організаціями та публічними органами, дозволеними державою. Підприємства приватної форми власності сплачують обов'язкові платежі, тому вони також підлягають фінансовому контролю. Окремі громадяни, які мають дохід і подають податкові декларації, також підлягають перевірці органами податкової служби.

Фінансовий контроль покликаний забезпечувати законність і фінансову дисципліну.

Усі контролюючі органи держави і аудитори перевіряють дотримання ***фінансової дисципліни,*** *під якою розуміють сукупність вимог, установлених законодавством щодо функціонування фінансового механізму держави і обов'язок дотримуватися їх всіма учасниками фінансових правовідносин.*

***Фінансовий контроль*** — *це регламентована правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів з перевірки своєчасності* ***й*** *точності планування, обгрунтованості* ***й*** *повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання.*

За допомогою фінансового контролю забезпечується законність у фінансовій і господарській діяльності. Він є одним із засобів попередження безгосподарності, виявлення фактів зловживань, марнотратства.

Оскільки фінансовий контроль провадиться не тільки державними та муніципальними органами, а й громадськими (аудит) і самими господарюючими суб'єктами, важливою є їх взаємодія та співробітництво із правоохоронними органами.

Система фінансового контрою у розвинених країнах є одно-типовою. Принципи, на яких він будується у сучасний період, були сформульовані у Лімській декларації1. Однак принципи

1 Міжнародна організація контрольних органів ШТ08А1, шо діс під егідою ООН, на Всесвітньому Конгресі в м. Лімі сформулювала універсальні принципи організації державного фінансового контролю: незалежність, об'єктивність, компетентність, гласність, публічність. Див.: Правовое регулирова-ние государственного финансового контроля в зарубежньїх странах. Аналити-ческий обзор и сборник нормативних документов // Составители: С.О. Шо-хин, В.И. Шлейников. Лимская декларация руководящих принципов контроля. — М., 1998. — С. 42-51; У листопаді 1998 р. Рахункову палату України прийнято до ІНГ08А.І. Керівники органів фінансового контролю СНД 8 червня 2001 р. у м. Києві прийняли Декларацію про загальні принципи діяльності органів фінансового контролю.

*Ч*

Фінансове право України

*законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, оперативності, гласності, дотримання професійної етики* **не** внесені до нормативно-правових актів, які визначають правовий статус фінансово-контролюючих органів України, бо вони були прийняті раніше, ніж сформульовані в ЛімськІЙ декларації, більшість з них покладена в основу побудови органів фінансового контролю в Україні. Особливо це стосується правового статусу Рахункової палати1.

Принцип *законності* є діяльності органів державного фінансового контролю полягає в тому, що перевіряється дотримання фінансового законодавства при створенні, розподілі й використанні фондів коштів, оскільки порушення фінансово-правових норм може тягти за собою невиконання фінансових планів на всіх рівнях, затримки у фінансуванні державних і муніципальних потреб. Під час проведення фінансового контролю забезпечується можливість притягнення до відповідальності винних

осіб.

Принцип *публічності* при проведенні фінансового контролю означає, що дані, одержані контролерами, якщо вони не пов'язані з комерційною таємницею, повинні через засоби масової інформації бути доведені до відома громадян2.

Принцип *плановості* у здійсненні фінансового контролю, по-перше, базується на тому, що вся фінансова діяльність здійснюється на підставі фінансово-планових актів, які затверджені законами і постановами Уряду України. Контролюючі органи перевіряють своєчасність і повноту виконання цих актів (актів про бюджет, кошторисів цільових державних позабюджетних фонів, кошторисів бюджетних установ, баланси доходів і видатків підприємств). По-друге, вся діяльність контролюючих органів побудована на планах своєї роботи.

1   Нормативні акти, які визначають повноваження органів фінансового контролю, були прийняті раніше (Закон "Про державну податкову службу в Україні", Закон "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні", Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України, затверджене Указом Президента України), ніж була ухвалення Декларація про загальні принципи діяльності органів фінансового контролю.

*2* На жаль, принцип публічності в літературі часто ототожнюється з принципом гласності. Гласність — це обов'язковість дебатів, обговорення у представницьких органах. Питання, які вирішують органи влади, повинні проходити обговорення представниками народу — депутатами виборних органів різного рівня.

84

Л. К. Воронова

*Незалежності* як принципу діяльності контролюючих органів у галузі фінансів можуть дотримуватись у повній мірі аудиторські організації, бо вони незалежні від держави. Але всі контролюючі органи залежать від закону, який приймає Верховна Рада України. В усіх державах будь-який її орган не може бути поза законом, тому про абсолютну незалежність мова не йде.

*Об'єктивність* — це принцип, який повинні "сповідувати" усі контролюючі органи, бо об'єктивність пов'язана із законністю. Об'єктивно податковий інспектор бачить, що платник податку був хворий, тому і не сплатив податок, але пеню він мусить нарахувати, бо закон йому не дозволяє поступитися нормою.

*Компетентність* — це принцип, який проходить через усі нормативно-правові акти, якими встановлюється правовий статус фінансового і контролюючого органу. До службовців і посадових осіб висуваються вимоги про певну освіту, наявність стажу професійної роботи, рангів службових осіб, все це скеровано на досягнення компетентності як органу фінансового контролю, так і його посадових осіб і контролерів.

Щодо *принципу дотримання професійної етики,* то можна сказати, що він витримується не завжди і не всіма — завдання майбутнього. Наприклад, у Законі України "Про державну податкову службу" в ст. 25 записано, що посадова або службова особа при порушенні прав і законних Інтересів громадянина зобов'язана застосувати заходи з відновлення цих прав і *за вимогою громадянина публічно вибачитися.* Проте виникає питання, чому тільки після вимоги громадянина?

*Принцип гласності* в діяльності фінансово-контрольних органів держави виконується через прийняття Верховною Радою України основних законів, норми яких регулюють фінансові відносини. Оскільки принцип гласності означає відкритість обговорення питань щодо фінансової діяльності представницькими органами всіх рівнів (від Верховної Ради України до сільської чи селищної ради), відносини у діяльності з фінансового контролю будуються із дотриманням цього принципу.

**§ 2. Контрольні правовідносини**

**Фінансовий контроль** — вид фінансової діяльності. Правовідносинам у галузі фінансового контролю властиві особливості, що є у всіх фінансово-правових відносинах. Усі

Фінансове право України

85

контрольні правовідносини мають державно-владний характер, тобто кожний суб'єкт, який проводить контроль, забезпечений відповідними владними повноваженнями, що необхідні для досягнення цілі контролю1. Контролюючи, підконтрольний орган, контролер у межах наданих йому повноважень вибирає питання, які зможуть досягнути цілі контролю, незалежно від згоди і бажання підконтрольного органу2.

Відносини при проведенні контролю побудовані на засадах субординації, оскільки вони завжди основані на засадах влади і підпорядкування3. Контролери, виконуючи свої обов'язки, цим самим надають допомогу з покращення діяльності, дотримання законодавства підконтрольним органом, представляючи публічний фінансовий Інтерес.

Контрольні правовідносини складаються не заради власних Інтересів контролюючих органів. Наприклад, ГДПА, контролюючи будь-який об'єкт, намагається перевірити і виявити недоліки не тільки тому, що контролюючий орган зацікавлений їх виявити. Мета ГДПА, наприклад, виявити недолік, якщо він є, і викоренити його не тільки на цьому підконтрольному об'єкті, але й домогтися, щоб інші органи не допускали таких помилок, тобто організувати відносини належним чином. Контролюючий суб'єкт може підказати і нормотворчому органу недоліки у законодавстві, які сприяють помилкам підконтрольних органів. Таким чином, контрольні правовідносини відіграють службову роль стосовно тих суб'єктів, які перевіряли контрольні органи.

Організуючі контрольні правовідносини, як слушно вказує професор О. Ю. Грачова, завжди побудовані на засадах субординації, влади І підпорядкування4.

Як і будь-які правовідносини, контрольні складаються з суб'єктів, змісту і об'єктів. Суб'єкти визначають завдання, форми й об'єм контролю. У контрольних правовідносинах суб'єк-

1  *Селивон И. Ф.* Контрольная функция местннх Советов народних депута-тов. — К„ 1980. — С. 81.

2  *Шерина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного упра-■лєкия в СССР.— М., 1981.— С. 183.

3  У зв'язку з цим Закон України "Про Національний банк України" надав НБУ право *нагляду* (а не контролю) за комерційними банками, як не підпорядковані у своїй діяльності НБУ.

*Грачева Е. Ю.* Проблемьі правового регулирования государственного фи-мансового контроля. — М., 2000. — С. 36.

**86                                                                                               Л. К. Воронова**

ти мають різні цілі І завдання. Одна група суб'єктів — це контролюючі органи, які виконують свої функції в інтересах держави, органи місцевого самоврядування або інші, дозволені державою органи. Ця група суб'єктів — контролюючих органів — наділена владними повноваженнями для досягнення цілей контролю.

Друга група — підконтрольні суб'єкти, що мають обов'язки пред'явити всі необхідні для проведення контрольних дій документи, інші об'єкти і понести юридичну відповідальність за порушення державних вимог, що вміщені у законодавстві.

Фінансовий контроль здійснюють усі без винятку органи держави, їх посадові особи та система органів, спеціально створених для проведення контрольних дій.

Законодавство чітко визначає контролюючого суб'єкта, коло його повноважень. Однак у правовідносинах завжди правам кореспондують обов'язки, а обов'язкам — права іншого суб'єкта. У контрольних правовідносинах орган, що контролюється, наділений обов'язками виконувати вимоги контролера і одночасно правами, наприклад, оскаржити дії контролерів.

В юридичній літературі виділяють чотири групи контрольних повноважень: 1) повноваження провадити контроль за своєю ініціативою у межах своєї компетенції; 2) повноваження давати вказівки обов'язкового характеру відповідним органам і посадовим особам про ліквідацію викритих порушень та їх наслідків; 3) повноваження притягнути до відповідальності винних посадових осіб; 4) повноваження з вироблення рекомендацій превентивного характеру, що особливо важливо для фінансового контролю у галузі фінансової діяльності1.

Загальна теорія права традиційно визнає об'єктами правовідносин різні матеріальні й нематеріальні блага, які можуть задовольнити інтерес уповноваженої особи. Але в фінансово-контрольних правовідносинах суб'єкти, наділені владними повноваженнями, не мають свого Інтересу, вони представляють публічний інтерес, тому об'єктом контрольних правовідносин виступає правовий вплив контролюючого суб'єкта на

*Грачєва Е. Ю.* Проблеми правового регулирования государственного фи-нансового контроля. — М„ 2000. — С. 139; *Алехин А. її., Кармолицний А. А-Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. — М, 1996; *Погосян И.Д.* Счетная палата Российской Федерации. — М, 1998; *Воронина Л. Н., Шохші С. О.* Бюджетно-финансовьш контроль и аудит. Тео-рия и практика применения в России. — М., 1997.

»

Фінансове право України

**87**

підконтрольний об'єкт. Безпосереднім об'єктом фінансових правовідносин виступає суб'єктивна фінансова діяльність підконтрольних суб'єктів1, тобто розподільчі відносини, які й викликають необхідність перевірки їх відповідності вимогам законодавства.

**§ 3. Види фінансового контролю**

Залежно від природи суб'єктів, що займаються контрольною діяльністю, фінансовий контроль може бути *державний* і *недержавний.*

*Державний* фінансовий контроль, в свою чергу, поділяється на *загальнодержавний,* що проводиться органами державної влади загальної компетенції та спеціально створеними для цього органами, та *відомчий,* який у свою чергу може бути *внутрішньовідомчий* та *внутрішньгосподарський.*

*Недержавний* фінансовий контроль включає: аудиторський та внутрішній контроль комерційних підприємств та організацій2 (див. схему).

Класифікація фінансового контролю залежно від суб'єктів, що його здійснюють

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ■ ■.їй'» | **Фінансовий контроль** | | | | | | | |  |
|  |  | | |  | | |  | |  |
| **державний** | | | |  | | | **недержавний** | | |
|  |  |  | |  | |  |  |  |  |
| **загальнодержавний** |  | ВІДОМЧИЙ | |  | | **аудиторський** | |  | **внутрішній приватних, комерційних організацій** |
|  | |  | |  |
|  |  |  |  |  |  | | | |
| **внутрішньовідомчий** | |  | **внутрішньогосподарський** | |  | | | |  |
|  |  |  |  | |  | | | | |
| 1 *Грачева Е. Ю.* Там само. — С. 141. ^  *3 Тосунян Г. А., Викулш А. Ю.* **Финанорвое** право. — М., 2001. — С. **89-90.** | | | | | | | | | |

88

Л. К. Воронова

*Державний контроль* здійснюється органами державної законодавчої та виконавчої влади загальної компетенції (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України) та спеціально створеними органами виконавчої влади.

Верховна Рада України законами регулює основні питання, пов'язані з проведенням фінансового контролю. Крім того, Верховна Рада України безпосередньо і через Комітети з питань бюджету та з питань фінансової та банківської діяльності здійснює фінансовий контроль під час складання бюджетної резолюції, розгляду, обговорення проекту державного бюджету, затвердження закону про державний бюджет, внесення змін і доповнень до нього, затвердження звіту про виконання державного бюджету. Верховна Рада України заслуховує звіти Кабінету Міністрів України про хід виконання Державного бюджету.

Аналогічні питання в галузі фінансового контролю вирішують місцеві органи самоврядування та їх виконавчі органи. Конституція України в ст. 143 надала право обласним і районним радам затверджувати свої бюджети. У цій же статті Конституції право затверджувати свої бюджети і контролювати їх виконання закріплено за територіальними громадами сіл, селищ, міст, безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання.

Конституція України (ст. 98) ввела в систему суб'єктів державного фінансового контрою Рахункову палату — *постійно діючий орган державного фінансового контролю.*

Рахункова палата1 діє на підставі Закону України "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 р. зі змінами, внесеними рішенням Конституційного Суду України від 23 грудня 97 р. № 7-зп.

Основними завданнями Рахункової палати України є:

— визначення доцільності витрат державного бюджету і використання державної власності;

— оцінка обґрунтованості витрат проекту державного бюджету та позабюджетних централізованих цільових фондів;

— проведення експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, що передбачають витрачання бюджетних коштів.

1 Детально про правовий статус і функції Рахункової палати див. монографію *Савченко Л. А.* Правовий статус Рахункової палати України. — Ірпінь, 2002.

Фінансове право України                                                                              89

Голова Рахункової палати України призначається Верховною Радою терміном на 7 років з правом призначення на другий термін. Кандидат на посаду вважається призначеним, якщо за результатом голосування він отримав більшість голосів від конституційного складу Верховної Ради України. На такий же строк затверджуються перший заступник, заступник, секретар та голови департаментів. До Голови Рахункової палати України закон передбачає підвищені вимоги. Головою Рахункової плати України може бути громадянин України, який має вищу економічну або юридичну освіту, досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права і підтвердив свої професійні знання під час обговорення його кандидатури.

Рахункова палата України здійснює контрольно-ревізійну, експертно-аналітичну, інформаційну діяльність, забезпечує єдину систему контролю за виконанням державного бюджету, цільових централізованих позабюджетних фондів; здійснює комплексні Й тематичні перевірки за окремими розділами бюджету; експертизу проектів державного бюджету, законів, нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, що зачіпають фінансові Інтереси держави; готує висновки з питань, що розглядає, для подання до Верховної Ради України.

Президент України. Повноваження Президента України визначаються Конституцією України. Президент України має право звертатися з посланнями до народу та зі щорічними посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. В останні роки Президент України звертається до Верховної Ради з посланнями перед виробленням і прийняттям Бюджетної резолюції. Президент України наділений правом законодавчої ініціативи й правом підпису та оприлюднення законів. Це дозволяє йому контролювати зміст законів, норми яких регулюють фінансові відносини, особливо щорічні закони про державний бюджет.

До установчих повноважень Президента як глави держави належить право формування органів виконавчої влади. Так, згідно зі ст. 106 Конституції України Президент призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, призначає на посаду і звільняє з посади міністра фінансів, призначає половину складу Ради Національного банку України. Як гарант Конституції Президент, поряд з правом відкладального вето, має пра-

90

Л. К. Воронова

во звернення до Конституційного Суду з питань конституцій-ності законів із фінансових питань.

Президент України на основі Конституції та законів України видає укази і розпорядження з фінансових питань1.

Кабінет Міністрів України — *вищий орган у системі органів виконавчої влади, на який статтею 116 Конституції України покладено повноваження у зв 'язку зі складанням проекту бюджету І підготовкою проекту закону про Державний бюджет, контролю за його виконанням.*

Суб'єктом державного фінансового контролю є Міністерство фінансів України. Згідно з Положенням про нього2 Міністерство фінансів України здійснює контроль за виконанням державного бюджету, цільовим використанням коштів бюджетів усіх рівнів та коштів державних цільових позабюджетних фондів. Міністерство фінансів України:

— проводить комплексні ревізії і тематичні перевірки надходжень і витрачання коштів державного бюджету та цільове витрачання коштів державних позабюджетних фондів;

— здійснює документальні ревізії і перевірки фінансово-господарської діяльності;

— організує ревізії і фінансові перевірки в організаціях за зверненням органів державної влади І місцевого самоврядування .

Міністерство фінансів, здійснюючи дозволені йому законодавством функції, має право:

1  Указ Президента України від 25 грудня 2001 р. № 1251/2001 "Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері // Урядовий кур'єр. — 11 січня 2002 р. — № 6; Указ Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів" від 19 вересня 2000 р. № 1074/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 38. — С. 16-17.

2  Положення про Міністерство фінансів України. Затверджене Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. № 1081/99 // Збірник Указів Президента України. — 1999. — № 3. — С. 132-139.

3  3 цього питання див.: Методичні рекомендації про порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні ревізій і перевірок за зверненням місцевих державних адміністрацій. Затверджені наказом Головного Контрольно-ревізійного управління від 2 червня 1999 р. № 58 // Довідник працівника контрольно-ревізійної служби // Автори-упорядники Ка-ленський М. М., Стефанюк І. Б., Рубан Н. І., Кіруца С. М., Хлопіна О. І., Ярем-чук Т. М. — Т.І. — К., 2001. — С. 106-111.

Фінансове право України                                                                             91

•    обмежувати, призупиняти І зупиняти операції з бюджетними коштами (ст. 118 Бюджетного Кодексу та чинне законодавство);

•   стягувати в установленому порядку з організацій кошти державного бюджету, витрачені поза бюджетних призначень.

Особливим підрозділом Міністерства фінансів є Державне казначейство, яке було утворено Указом Президента України від 27 квітня 1995 р. і входить у систему органів державної виконавчої" влади, організовує виконання Державного бюджету України та здійснює контроль за його виконанням, веде облік виконання і складає звіт про виконання Державного та Зведеного бюджетів. Воно контролює надходження і витрачання коштів державних цільових позабюджетних фондів1.

Державна контрольно-ревізійна служба України створена відповідно до Закону України "Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26 січня 1993 р.2, а Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України", в якому ГоловКРУ України визнано центральним органом виконавчої влади, діяльність якого скеровується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, затверджене Указом Президента України 28 листопада 2000 р.3 Цей орган здійснює державний контроль за використанням коштів і матеріальних цінностей, їх зберіганням, станом, достовірністю обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних фондах, бюджетних установах, в усіх установах, підприємствах і організаціях, які одержують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, а також розробляють пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень.

і Одним із головних фінансових контрольних органів є орга-ніг'державної податкової служби, які здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства про податки та збори, правильністю їх обчислення, повнотою і своєчасністю їх спла-

1   Про Державне Казначейство України. Указ Президента України від 27 квітня 1995 р. Хе 335/95 // Збірник Указів Президента України. — 1995. — № 2. — С. 70-72. Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 70/99 від 27 січня 1999 р. і № 173/99 від 15 лютого 1999 р.

2  Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

3  Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України. Затверджено Указом Президента України від 28 листопада 2000 р. № 1265/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 48. — Ст. 2080.

92

Л. К. Воронова

ти; виробляють податкову політику з метою забезпечення своєчасного надходження до бюджетів усіх рівнів та позабюджетних цільових фондів установлених законодавством обов'язкових платежів. На органи податкової служби покладена координація фінансового контролю всіма державними органами. Органи державної податкової служби проводять у міністерствах, відомствах, на підприємствах, в установах і організаціях будь-якої форми власності та у громадян-підприємцІв перевірку грошових та бухгалтерських документів, кошторисів, декларації і всієї документації, пов'язаної з нарахуванням і сплатою податків.

Організують роботу державних податкових інспекцій з обліку, оцінки і реалізації конфіскованого майна, безхазяйного майна, що перейшло до держави. Повертають кошти, переплачені в бюджет юридичними І фізичними особами, через кредитні установи.

Згідно зі ст. 11 Закону України "Про Державну податкову службу України"1 органи податкової служби мають право перевіряти грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, кошториси, декларації, товарно-касові книги, показники електронних контрольно-касових апаратів І комп'ютерних систем, а також інші документи незалежно від способу подання Інформації (включаючи комп'ютерний), пов'язані з обчисленням і сплатою податків та інших платежів. Періодичність таких перевірок встановлюється Державною податковою адміністрацією України.

Метою проведення планових та позапланових перевірок з питань дотримання порядку розрахунків за товари та послуги є виявлення фактів порушення вимог законодавства під час здійснення суб'єктами підприємницької діяльності розрахунків у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг за готівку або з використанням платіжних карток, платіжних чеків, жетонів тощо.

Органами державної податкової служби проводиться аналіз фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, на підставі такого аналізу складають плани прове-

1 Закон України "Про державну податкову службу в Україні" // Відомості Верховної Ради України. І99І — № 6. — Ст. 37; Указ Президента України від 13 липня 2000 р. № 886/2000 "Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України" // Офіційний вісник України. — 2000. — №29. — Ст. 1200.                                                                                                     *ч>--.*

Фінансове право України

93

дення перевірок, про які йде мова. Перевірка того чи іншого суб'єкта господарювання може бути включена до плану на підставі інформації, що свідчить про наявність порушень суб'єктом чинного законодавства при проведенні розрахунків. І планові, і позапланові перевірки можуть проводитися виключно за рішенням керівника податкового органу або Його заступника. Результати перевірки оформляються відповідним актом, складеним та зареєстрованим у податковому органі згідно з порядком, визначеним внутрішньовідомчими процедурами державної податкової служби'.

Наказом Державної податкової адміністрації України від 1 квітня 2004 р. № 187 встановлено Порядок взаємодії між підрозділами органів державної податкової служби України при організації документальних перевірок юридичних осіб2.

Органи податкової служби передають правоохоронним органам матеріали за фактами порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, та подають до суду або до господарських судів позови.

У 2000 р. наказом Державної податкової інспекції України в кожній області створено постійні комісії з оперативного вирішення спірних питань з оподаткування та валютного регулювання, що виникають під час документальних перевірок. Ці комісії, очолювані заступником керівника податкового органу, розглядають питання, які виникають між контролюючими органами й підприємствами, та ухвалюють узгоджене рішення. Якщо підприємство не згодне з висновками акта перевірки, воно може оскаржити його до остаточного затвердження в комісії.

Класифікація фінансового контролю залежно від часу проведення. Залежно від часу проведення контроль поділяється на: *попередній, поточний* і *наступний .*

*Попередній фінансовий контроль* проводиться до виконання фінансових заходів (як правило, перевірка законності документів для одержання коштів). Попередній контроль скеровано на

1  *Воєнко Л.* Як планується контрольно-перевірочна робота в ДПА України // Консультант. — 2001. — № 5(276).

2  Бухгалтерія. — 2004. — № 21. — С. 13-23.

3  Закон України "Про Національний банк України" передбачає ще одну форму контролю за часом проведення — *вступний.* Це контроль за точною відповідністю законодавству пакету документів, необхідних для реєстрації кредитної установи.

94

Л. К. Воронова

перевірку фінансових документів у зв'язку з мобілізацією, розподілом і використанням коштів. Це стосується проектів бюджетів, кошторисів, фінансових планів. Попередній контроль здійснюється розпорядником бюджетних коштів, головним бухгалтером при підписанні відомості на заробітну плату, коштів під звіт та інших грошових документів.

*Поточний фінансовий контроль* провадиться в процесі одержання і видачі коштів за чеками або при зарахуванні на рахунки перерахованих чи переказаних сум, наприклад, за платежами у бюджет.

*Наступний фінансовий контроль* провадиться після здійснення грошових операцій. Він втілюється шляхом ревізій І перевірок при розгляді й затвердженні звітів про виконання бюджету, перевірок правильності та ефективності використання коштів, списанні матеріальних цінностей. За допомогою наступного контролю виявляються порушення законності й фінансової дисципліни, викриваються недоліки та застосовуються заходи для їх усунення.

**§ 4. Методи фінансового контролю**

***Методи*** *фінансового контролю* — *це прийоми і засоби його здійснення, їх нараховується багато залежно від об'єкта контролю, мети контролюючого органу.* До методів фінансового контролю слід віднести різноманітні перевірки (стан обліку і звітності, списання недостач, зберігання фінансових документів тощо); аналіз фінансово-господарської діяльності; звіти про фінансову діяльність на сесіях представницьких органів усіх рівнів, засіданнях органів виконавчої влади, ревізії тощо.

**Перевірка** — як спосіб контролю за дотриманням суб'єктами фінансового законодавства І дотриманням фінансової дисципліни проводиться багатьма органами держави.

До органів, які мають право здійснювати перевірки та обстеження фінансової діяльності, належать:

1.  Антимонопольний комітет України, на який покладено функцію проведення контрою за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

2.  Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, який проводить державний контроль з питань

Фінансове право України

використання у заявлених цілях імпортованих в Україну товарів, що підлягають державному експортному контролю.

3.  Державна служба експортного контролю провадить контроль з питань використання імпортованих в Україну товарів, які підлягають державному експортному контролю.

4.  Державна інспекція з контролю за цінами здійснює контроль з питань державної дисципліни цін при встановленні і -застосуванні державних фіксованих цін і тарифів.

5.  Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України провадить контроль за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, дотримання законодавства у цій сфері, дотримання емітентами порядку реєстрації випуску цінних паперів та інформації про випуск цінних паперів, умов продажу цінних паперів, передбачених такою інформацією.

6.  Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державний контроль за дотриманням норм і правил використання і охорони природних ресурсів.

7.  Міністерство внутрішніх справ провадить контроль за суб'єктами господарювання в межах компетенції, встановленої для нього законодавством'.

Державна податкова служба, Державна митна служба, Контрольно-ревізійна служба провадять державний контроль за дотриманням фінансового законодавства про податки, інші платежі, за витрачанням коштів і матеріальних цінностей. їх повноваження будуть розглянуті більш детально.

Інші центральні й місцеві органи виконавчої влади можуть провадити обстеження діяльності суб'єктів господарювання щодо дотримання ними чинного законодавства з питань, віднесених законодавством до їх компетенції.

Перевірку стану бюджетної дисципліни і витрат цільових фондів здійснюють два контрольних органа: Рахункова палата і Головне контрольно-ревізійне управління з регіональними підрозділами. Перед Рахунковою палатою стоять питання, пов'язані з бюджетною політикою, з політикою витрат централізованих державних ресурсів. Головне контрольно-ревізійне управління (ГоловКРУ) покликане здійснювати внутрішній державний контроль за використанням коштів затвердженого

1 *Іванова І.* Про перевірки та інші "приємні" речі // Бухгалтерія. — 2002. — С. 10-11.

**96**

**Л. К. Воронова**

бюджету, грошових потоків (у тому числі місцевих органів влади) і цільових фондів. Указом Президента України від 27 серпня 2000 р. № 1031 "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи" Головному контрольно-ревізійному управлінню України надано статус центрального органу виконавчої влади. ГоловКРУ здійснює контроль за використанням державного майна, комунальної власності І земельних ресурсів, а також за поверненням кредитів, виданих під гарантію уряду. За десять років роботи органи КРУ провели 500 тисяч ревізій та перевірок підприємств, установ та організацій різних форм власності. Підприємства недержавної форми власності перевіряються за завданнями правоохоронних органів. Головною формою діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби є проведення ревізій та перевірок фінансової діяльності. План перевірок на рік затверджується першим віце-прем'єром. Як правило, перевірки провадяться за планом. Позапланові перевірки провадяться за завданнями правоохоронних органів. Так, у 2002 р. було перевірено 37 тисяч підприємств і організацій і на 16,6 тисяч з них виявлено 1 млрд. гривень нецільового, незаконного витрачання коштів і недостач. У 2002 р. було проведено ще й 6100 позапланових перевірок за проханням правоохоронних органів.

Планові перевірки дотримання фінансового законодавства провадяться за місцем знаходження органу управління цього суб'єкта або за місцем знаходження його відокремленого структурного підрозділу, згідно з передбаченим планом-графіком перевірок, що щороку складає ДПАУ за узгодженням з усіма органами контролю.

Планову виїзну перевірку провадять не частіше одного разу на календарний рік у виробничій сфері, а у невиробничій — не рідше як двічі на рік.

Указ Президента України "Про деякі заходи з дерегулюван-ня і підприємницької діяльності" передбачив можливість проводити і *позапланові виїзні перевірки.* їх можна проводити:

— якщо за наслідками зустрічних перевірок виявлено факти порушення норм законодавства;

— якщо підприємцем не подано в установлений строк документи обов'язкової звітності;

— при виявленні не достовірності даних, заявлених у звітних документах;

Фінансове право України

97

-\*\*■ якщо суб'єкт господарювання подав скаргу про порушення •з законодавства посадовими особами контролюючого органу ^ під час перевірки;

-^ у разі потреби перевірити відомості, отримані від ділового г партнера, який мав правовідносини з суб'єктом господарю-■\* вання, якщо останній не надасть відповідні документальні ;: пояснення на обов'язковий письмовий запит контролюючо-

]\* го органу впродовж трьох робочих днів від дня отримання ^ запиту;

•Ь- у разі ліквідації або реорганізації підприємства1.

Право на проведення документальної перевірки надається на підставі посвідчення, що оформляється на спеціальному бланку суворої звітності податкового органу, форму якого затвердила Державна Податкова Адміністрація України, і засвідчується гербовою печаткою та підписом:

— на планову перевірку — керівником податкового органу або його заступником, якому підпорядкований підрозділ, що очолює перевірку;

— на позапланову перевірку — виключно керівником податкового органу.

Посвідчення на перевірку видається окремо на кожного працівника, який бере участь у перевірці. Це посвідчення дає право на перевірку тільки одного підприємства.

П. 7 Указу Президента України "Про деякі заходи з дерегу-лювання підприємницької діяльності" від 23 липня 1998 р. № 817/98 рекомендує підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності вести журнали відвідування їх та їх структурних підрозділів представниками контролюючих органів з обов'язковим зазначенням у цих журналах строків та мети відвідання, посади і прізвища представника, який обов'язково ставить свій підпис у цьому журналі. Відмова представника контролюючого органу від підпису в журналі є підставою для недопущення його до проведення перевірки. Про факт цієї відмови суб'єкт підприємницької діяльності повідомляє письмово у триденний строк контролюючий орган, в яко-

1 Указ Президента України від 23 липня 1998 р. № 817/98 "Про деякі питання щодо дерегулювання підприємницької діяльності // Урядовий кур'єр. — 1498. — № 143. Така ж можливість передбачена і постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 р. Хе 112 // Офіційний вісник України. —

1999. — № 5. — Ст. 41^12.

98

Л. К. Воронова

му працює контролер. Усі акти, якими завершуються контрольні перевірки усіх форм і методів, повинні прийматися в певні, установлені законодавством терміни, бути підписані контролерами та суб'єктами, які підлягають контролю.

Президія Вищого арбітражного суду України у постанові від 26 січня 2000 р. № 02-5/35 "Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із визнанням недійсними актів державних та Інших органів" визначила: "Недодержання вимог правових норм, які регулюють порядок прийняття акта, у тому числі стосовно його форми, строків прийняття тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише у тому разі, коли відповідне порушення спричинило прийняття неправильного акта. Якщо ж акт в цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства та прийнятий відповідно до обставин, що склалися, тобто є правильним по суті, то окремі порушення встановленої процедури прийняття акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним, якщо інше не передбачено законодавством".

Перевірка як правило не триває більше ЗО робочих днів, і на цей термін видається контролеру посвідчення. Винятком з цього правила є перевірка підприємств із річним сукупним валовим доходом понад 20 мли. гривень. Для цього треба отримати дозвіл керівника органу податкової служби, якому підпорядкована податкова Інспекція. Цей керівник видає контролеру і нове посвідчення.

Керівники контрольованих підприємств І організацій мають право не допускати перевіряючих у випадках, передбачених законодавством:

— у разі непогодження графіків проведення *планових* перевірок, якщо за 10 днів до початку перевірки юридичну особу письмово не повідомили про її проведення;

— якщо контролер не пред'явив службового посвідчення на перевірку.

Про такі випадки недопущення контролера необхідно скласти акт. Якщо перевіряючий відмовляється підписувати цей акт, необхідно запросити третю особу і повідомити про це контролюючий орган.

Основним методом фінансового контролю є *ревізія.* **Ревізія** — *метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації дотри-*

-чча\*

Фінансове право України                                                                              *99*

*манням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку І звітності, спосіб документального викриття недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань1.*

Законодавство закріплює обов'язковий і регулярний характер ревізії. Вона повинна провадитися, як правило, на місці і засновується на перевірці первинних документів, бухгалтерської, статистичної звітності, фактичної наявності готівки. Як правило, ревізії провадяться за планом І заздалегідь складеною програмою перевірки. Нормативно-правові акти передбачають координацію перевірок підконтрольних об'єктів з тим, щоб контролюючі органи не заміняли один одного на підконтрольному об'єкті, а починали роботу або одночасно, або один із них2.

Ревізори перевіряють на об'єктах первинні документи, бухгалтерську звітність, плани, кошториси, наявність готівки, цінних паперів, товарно-матеріальних цінностей, основних фондів. Вони мають право проводити часткові й суцільні інвентаризації, опечатувати склади, каси; залучати фахівців та експертів для проведення ревізії; одержувати письмові пояснення до питань, які виникають під час перевірок тощо3.

*За змістом ревізії* поділяються на *документальні* та *фактичні. Документальні* ревізії включають в себе перевірку різних фінансових документів, аналіз яких дає можливість вста-

' Методи фінансового контрою слід відрізняти від методики проведення фінансового контролю, яка означає детальні засоби конкретної перевірки. Так, при перевірці зберігання коштів у касі установи необхідно спочатку провести інвентаризацію каси. Для чого відповідно з банківськими правилами закрити й опечатати місця зберігання коштів, проглянути касову книгу касира і всі документи щодо приходу прибутків і витрат каси цього дня, що знаходиться у касира, або електронні варіанти. Останні номери прибуткових і видаткових ордерів зіставляються з даними журналу реєстрації касових ордерів у бухгалтерії і встановлюється, де знаходяться ордери, що не надійшли в касу. Після чого перевіряються сейфи або інші сховища коштів, і перевіряючий починає дивитись готівку.

*2* Порядок координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності контролюючими органами. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 р. № 112 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 5. — Ст. 41-42.

■ Інструкцію про порядок проведення ревізій і перевірок органами Державної Контрольно-ревізійної Служби в Україні, затверджену наказом ГоловКРУ України від 3 жовтня 1997 р. № 121 // Офіційний вісник України. — 1997. — *Ні* 44. — Ст. 266 із змінами і доповненнями від 4 жовтня 1999 р. № 88, від 29 листопада 2000 р. № 95.

100

Л. К. Воронова

новити законність, доцільність та ефективність витрачання конідіє або матеріалів.

При проведенні *фактичної* ревізії перевіряється наявність готівки, цінних паперів, матеріальних цінностей.

За часом здійснення ревізії поділяються на *планові* й *позапланові.*

Періодичність перевірок контролюючими органами встановлюється нормативно-правовими актами .

Документальна перевірка великих платників податків стосовно дотримання податкового й валютного законодавства, правильності та своєчасності сплати обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів проводиться комплексно один раз на рік за затвердженими планами.

Зустрічні перевірки дозволяються при виникненні необхідності в їх проведенні на підставі звернення органів податкової служи, які взяли на облік юридичних або фізичних осіб за місцем їх проживання протягом десяти робочих днів з моменту одержання завдання.

Перевірки на подання правоохоронних органів провадяться незалежно від кількості раніше проведених перевірок у цього господарюючого суб'єкта.

Перевірки всіх суб'єктів підприємницької діяльності у зв'язку з надходженням оперативної інформації стосовно протиправних дій посадових осіб, правопорушень у сфері оподаткування, ухилення від сплати податків здійснюється при надходженні такої інформації.

У Контрольно-ревізійних органів з'явилися нові форми роботи, зокрема аудит ефективності виконання державних програм із метою комплексної оцінки зробленого. Основною метою перевірки КРУ стало: *не констатувати факт порушення, а виявити причини збиткової діяльності, щоб внести пропозиції щодо реорганізації збиткової галузі.*

Під час запровадження нової форми контролю необхідно враховувати таке: результати аудиту ефективності будуть більш вагомими, коли його елементи будуть поєднані з ревізією. Такий підхід вимагає підвищення кваліфікації ревізорів

1 Порядок періодичності перевірок і проведення обстежень виробничих, складських, торговельних та інших приміщень. Затверджено наказом Державної податкової адміністрації України від ЗО липня 1998 р. № 371 // Бізнес, — 1998. —№ 34. — С. 47 вкладника).

***Г***

Фінансове право України                                                                            101

з питань експертизи нормативно-правових актів, економічного аналізу й менеджменту, а також потребує посиленої аналітичної роботи ГоловКРУ та його галузевих управлінь. *Аудит ефективності* — це форма контролю, яка складається з сукупності статистичних, ревізійних та аналітичних дій, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладень при реалізації запланованих цілей, встановлення факторів, що перешкоджають досягненню максимального результату при використанні визначеного обсягу трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, та обгрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів1.            .

Відомчий фінансовий контроль *проводиться в системі міністерств й інших центральних органів виконавчої влади* за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, що віднесені до сфери їх управління2.

Відомчий фінансовий контроль покладається на міністерства та відомства, контрольно-ревізійні підрозділи яких провадять ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності на підпорядкованих їм державних (казенних) підприємствах, установах і організаціях.

Ревізії та перевірки проводяться комплексно на підставі річних планів, узгоджених із ГоловКРУ або з його підрозділами на місцях. В окремих випадках за наказом міністра або керівника іншого центрального органу виконавчої влади можуть відбуватися позапланові ревізії і перевірки.

Законодавством заборонено дублювання ревізій і перевірок, тому робота органів відомчого контролю координується із роботою органів державної контрольно-ревізійної служби. Державна контрольно-ревізійна служба може провадити загальні ревізії та перевірки разом Із органами відомчого контролю.

1 *Стефанюк І. Б.* — перший заступник Голови КРУ України: "До нової ■кості бюджетного контролю через аудит ефективності".

Див.: Положення про відомчий контроль у системі міністерств, Інших центральних органів виконавчої влади за фінансово-господарською діяльніс-ІЮ підприємств, установ і організацій, віднесених до сфери їх управління. За-ікрлжено постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 1998 р. )\* 1053 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 28. — Ст. 1041; Порядок шйсненнч міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685.

102

Л. К. Воронова

Ревізори мають право перевіряти на контрольованих об'єктах плани, кошториси, грошові та інші документи, наявність готівки, цінностей. У випадках виявлення підробок або інших зловживань вилучати необхідні документи на термін проведення ревізії або перевірки, залишаючи у справі акт вилучення, копії або реєстри документів.

Ревізори перевіряють наявність сировини, правильність її списання, можуть вимагати проведення інвентаризації цінностей, опечатувати каси, касові приміщення, склади тощо. Ревізор діє, користуючись вимогами законодавства і зобов'язаний брати участь у розробці пропозицій щодо покращення справ у підконтрольного об'єкта, посилення контролю за фінансово-господарською діяльністю та дотриманням фінансової дисципліни.

**Внутрішньогосподарський контроль** являє собою перевірку виробничої і господарської діяльності підприємств, "їх структурних підрозділів, яка здійснюється бухгалтерією, фінансовим відділом господарюючого суб'єкта. Основний обов'язок з проведення внутрішньогосподарського контролю лежить на головному бухгалтерові, який несе відповідальність за ведення бухгалтерського обліку, своєчасно подає повну і достовірну бухгалтерську звітність; забезпечує відповідність господарських операцій законодавству України, контроль за виконанням зобов'язань, рухом майна.

Здійснюючи свої повноваження, головний бухгалтер має право другого підпису фінансових документів і безпосередньо підпорядкований керівнику своєї організації, ним призначається й звільняється з роботи.

Якщо між керівником і головним бухгалтером виникли непорозуміння з приводу підпису фінансового документа, то у випадку підпису документа керівником головний бухгалтер свій підпис може не ставити. Повну відповідальність у таких випадках несе керівник.

**§ 5. Аудиторський контроль**

Аудиторська діяльність в Україні регулюється **Законом** України "Про аудиторську діяльність" від 22 квітня 1993 р. та іншими законами України і включає в себе організаційне і методичне забезпечення аудита, виконання перевірок (аудит) і пов'язаних з ними експертиз, консультацій з питань бухгалтерсь-

Фшансове право України

103

кого обліку, звітності, оподаткування та інших видів економіко-правового забезпечення підприємницької діяльності фізичних і юридичних осіб.

Прибуток від аудиторської діяльності оподатковується за законодавством.

***Аудит*** — *це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації з фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству і встановленим нормативам1.*

Аудитором можуть бути громадяни, які мають кваліфікаційний сертифікат на право на заняття аудиторською діяльністю на території України2.

Аудит здійснюється незалежними особами або аудиторськими фірмами, які мають ліцензію на право здійснення аудиторської діяльності на території України. Одноосібний аудитор повинен на підставі діючого сертифіката одержати ліцензію.

Право на одержання сертифіката (підтвердження придатності до аудиторської діяльності) мають громадяни з вищою освітою, певними знаннями з питань аудита і досвідом роботи не менше трьох років підряд на посадах аудитора, ревізора, бухгалтера, юриста, фінансиста або економіста. Знання аудита перевіряються відповідним іспитом.

Аудиторам закон забороняє безпосередньо займатися торговою, посередницькою і виробничою діяльністю. Але їм дозволено одержувати дивіденди від акцій і доходи від інших корпоративних прав.

Сертифікацію і ліцензування осіб, що мають бажання **займатися** аудиторською діяльністю, затвердження програми **підготовки** аудиторів, норм і стандартів аудита, а також ведення **Реєстру** аудиторських фірм і аудиторів здійснює *Аудиторська палата України.*

***Аудиторська палата*** — *незалежний, самостійний орган, що діє на принципах самоуправління.* Аудиторська палата **формується** шляхом делегування до ЇЇ складу п'яти представників •ід професійної громадської організації аудиторів України, по

' Див.: ст. 6 Закону України "Про аудиторську діяльність".

1 Доповнення до Закону "Про аудиторську діяльність", внесене Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України".

**104**

**Л. К. Воронова**

одному представнику від Міністерства фінансів України, Головної державної податкової адміністрації України, НБУ, Мінстату України, Мінюсту України та п'яти представників від учбових, наукових чи Інших організацій за рекомендацією вищевказаних державних органів.

Повноваження Аудиторської палати визначаються Законом та Статутом Аудиторської палати. Загальна кількість членів Аудиторської палати складає 20 осіб. Строк повноважень не може перевищувати 5 років. Щороку проводиться ротація не менше як 3 членів. Ротація здійснюється на підставі визначення особистого рейтингу членів Аудиторської палати шляхом таємного анкетування аудиторів України.

Ліцензування на заняття аудиторською діяльністю надається Аудиторською палатою на підставі клопотання фірми або окремого аудитора після державної реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності. Ліцензія надається на 5 років.

Аудитор повинен мати знання з організації, технології та етики аудиту, бухгалтерського обліку, кредиту, оподаткування, економіки і управління виробництвом, комп'ютеризації обліку. Він зобов'язаний вміти захистити законні майнові інтереси господарюючих суб'єктів в органах податкової служби і правоохоронних органах1.

Закон вимагає, щоб аудитор був особою, яка відповідає кваліфікаційним вимогам, що встановлені державою, і мав кваліфікаційний атестат аудитора.

Аудиторський контроль не підміняє державного фінансового контролю, а співпрацює з державними органами.

Аудит може бути *ініціативним* (наприклад, за бажанням керівництва підприємства) і *обов'язковим,* який передбачається ст. 10 Закону України "Про аудиторську діяльність". Обов'язковий аудит проводиться для; 1) підтвердження достовірності й повноти річного балансу і звітності комерційних банків, фондів, бірж, компаній та інших господарюючих суб'єктів, звітність яких обнародується офіційно, крім бюджетних установ і організацій, які не займаються підприємницькою діяльністю; 2) емітентів цінних паперів та у інших випадках, передбачених ст. 10 Закону України "Про аудиторську діяльність".

**Див.:** *Лабьшцев Я. Т., Ковалева О. В.* Аудит: **теория и практика. — М., 1999. — С. 60.**

**Фінансове право України**

**105**

При здійсненні перевірки *аудитор має право:*

*•* перевіряти у господарюючих суб'єктів у повному обсязі документацію з фінансово-господарської діяльності, наявність готівки та матеріальних цінностей;

•    одержувати роз'яснення по питаннях І додаткові відомості, необхідні для аудиторської перевірки, та роз'яснення від третіх осіб, державних органів, які доручили проведення аудиторської перевірки;

•    самостійно визначати форми І методи проведення аудиторської перевірки, виходячи із вимог нормативно-правових актів, залучаючи для перевірки аудиторів, що працюють в інших аудиторських фірмах;

•   відмовитися від проведення аудиторської перевірки у випадках непредставлення об'єктом, що перевіряється, необхідної документації, а також у випадках незабезпечення особистої небезпеки аудитора або членів його родини за наявності такої необхідності.

*Аудитори зобов 'язані:*

— дотримуватися законності під час перевірки;

— надавати кваліфіковані послуги;

— забезпечити збереження документів, які одержані в ході проведення перевірки, та нерозголошення їх змісту без згоди господарюючого суб'єкта, за винятком випадків, передбачених законодавством;

— відповідати перед замовником за порушення умов договору відповідно до чинного законодавства України.

Закон забороняє проведення аудита:

— аудиторам, що мають прямі родинні зв'язки з керівництвом суб'єкта, що перевіряється;

— якщо аудитор має особисті майнові інтереси у суб'єкта, що перевіряється;

— якщо він є членом керівництва, засновником, власником господарюючого суб'єкта, що перевіряється, його працівником або працівником чи власником дочірнього підприємства, філіалу або представництва.

Наслідком аудиторської п^ревірки^висновок, що має силу офіційного документа. Аудиторський висновок складається із І дотриманням відповідних норм і стандартів і повинен вміщувати підтвердження достовірності, повноти і відповідності бухгалтерської звітності замовника законодавству.

106

Л. к\ Воронова

Текст аудиторського висновку включає:

— вступну частину (юридична адреса аудиторів, що беруть участь у перевірці, дати видачі ліцензій тощо).

— аналітичну частину, в якій вказуються наслідки перевірки організації бухобліку, складання відповідної звітності і стану внутрішнього контролю, факти виявлених порушень, що можуть впливати на достовірність звітів, порушення законодавства, які наносять збитки як власникам, так і третім особам;

— підсумкову частину, де підтверджується достовірність фінансової звітності підприємства, що перевіряється.

Прибуток від аудиторської діяльності оподатковується за законодавством.

За неналежне виконання своїх зобов'язань, визначених у законодавстві та договорі, аудиторська фірма несе майнову відповідальність, розмір якої не може перевищувати фактично нанесених замовнику збитків.

За умови неодноразового грубого порушення чинного законодавства України, фактів низької якості аудиторських перевірок Аудиторська палата може припинити дію сертифіката І ліцензії. Це рішення може бути оскаржене в суді чи господарському суді.

**Контрольні запитання**

1.  Поняття, значення та види фінансового контролю.

2.  Форми фінансового контролю.

3.  Органи держави загальної компетенції, які здійснюють фінансовий контроль, їх функції.

4.  Спеціальні державні органи фінансового контролю, їх функції.

5.  Методи фінансового контролю.

6.  Ревізія як основний метод фінансового контролю, їх види.

7.  Порядок проведення планових І позапланових перевірок органами фінансового контролю.

8.  Чим відрізняється метод фінансового контролю від методики його проведення?

9.  Сутність аудиторського контролю. Права Аудиторської палати.

10.  Права й обов'язки аудиторів.                                              ,-;

11.  Зміст і значення висновку аудиторської перевірки. , , -

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Модуль 2

Правове регулювання

державних і місцевих

централізованих

фондів коштів

*Глава 5.* БЮДЖЕТНЕ ПРАВО І БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

•  Бюджет як економічна і як правова категорія

•  Значення бюджету для функціонування держави і органів місцевого самоврядування

•  Бюджетне право й особливості бюджетно-правових норм і бюджетно-правових відносин

•  Бюджетна система України та принципи її побудови

•  Зведений бюджет і його призначення

•  Правове регулювання структури бюджетів

§ 1. Поняття бюджету та його значення для функціонування держави й органів місцевого самоврядування

Зміст і направленість діяльності нашої держави відповідно до Конституції України визначають права, свободи людини І громадянина та їх гарантії. Людина, її життя, здоров'я, честь, достоїнство і безпека повинні в Україні стати найвищою соціальною цінністю. Дня виконання завдань і функцій, визначених Конституцією, державі потрібні матеріальні засоби, які в умовах товарно-грошових відносин, ринкової економіки мають грошовий вираз. Кошти потрібні всім без винятку державам, і вони їх отримують із централізованих фондів коштів, що знаходяться в їх розпорядженні, — бюджетів.

Бюджет є тим централізованим фондом кожної держави або муніципального органу, з якого протягом певного, встановленого законодавством періоду, можна використовувати кошти на фінансування щоденних потреб. Сукупність усіх бюджетів на території держави складають її бюджетну систему.

Відомий вчений, юрист, що займався питаннями фінансового права, сформулював поняття "бюджет" так: *під бюджетом у вузькому розумінні вважають загальне можливе обчислення майбутніх видатків і очікуваних для їх покриття доходів держави із підведеним балансом для певного майбутнього періоду часу, який має назву фінансовий або бюджетний рік1.*

Багато науковців вважають, що бюджет держави — це її фінансовий план. У держави багато фінансових планів, наприклад, баланс фінансових ресурсів, кошторис бюджетної установи й т. ін. Бюджет стосовно всіх фінансових планів завжди має координуючий характер. Адже для успішного функціону-

1 *Иловайский С.* Я. Учебник финансового права / Под ред. Н.П. Яснопольс-кого, профессора Университета святого Владимира в Києве. — Одесса, 1912. — С. 140.

Фінансове право України

109

вання державі *необхідно запланувати* таку кількість доходів, які надійдуть у централізований фонд і яких вистачить для фінансування першочергових, пріоритетних видатків, без покриття яких їй не обійтися. Планувати на далеку перспективу важко, оскільки надходження до бюджету — це частина національного доходу, тому ці надходження треба планувати на певний період, коли їх можна підрахувати.

Внесення платежів до бюджету і одержання коштів органами держави і органами місцевого самоврядування для покриття витрат, пов'язаних із виконанням ними завдань і функцій, — це суспільні відносини, пов'язані із формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, тобто мова йде про бюджет як економічну категорію.

Київський професор-економіст О. Д. Василик визначає державний бюджет України як централізований фонд фінансових ресурсів держави, який використовується нею для виконання покладених Конституцією функцій1. Тепер є визначення бюджету і в Бюджетному кодексі: *"Бюджет* — *план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду2,*

Юристи-фінансисти вважають, що бюджет можна розглядати як *економічну й юридичну* категорії3.

*Бюджет як економічна категорія* — це сукупність суспільних відносин при формуванні, розподілі та використанні централізованого фонду коштів на рівні держави й органів місцевого самоврядування, необхідних державі і місцевому самоврядуванню для виконання їхніх завдань і функцій.

*За матеріальним змістом* бюджет — централізований фонд коштів держави або муніципального органу, який здійснює функції на певній адміністративній території. Бюджет у державі затверджується законом, а в адміністративно-територіальних одиницях — рішеннями відповідних представницьких органів — рад. Цими актами, в першу чергу, покладаються обов'язки на відповідні органи виконавчої влади з мобілізації коштів, необ-

1  *Василик Д.* Державні фінанси України. — К.: Вища школа, 1997. — С. 28,

2  Див.: ст. 2 Бюджетного кодексу України.

3  Див.: Финансовое право. Учебник / Под ред. проф. Н.И. Химичевой. — М„ 1999. — С. 139; Финансовое право / Под ред. проф. Грачевой Е.Ю. и проф. Толстопятенко Г.П. — М: Проспект, 2003. — С. 63.

**110**

**Л. К. Воронова**

хідних для виконання запланованих видатків, пов'язаних із функціонуванням держави чи органу місцевого самоврядування. Усі доходи, які формують бюджет, справляються державою (або стягуються, якщо не вносяться в силу покладеного на всіх, хто має доходи, Конституцією України обов'язку) на підставі постійно діючого законодавства. Але чинне законодавство про доходи встановлює види платежів, розміри, і, виходячи із суми прибутку або доходу окремого платника, тоді вони надходять до бюджету. Законодавство встановлює також види видатків, нормує їх. Проте чинне законодавство про доходи і видатки не може визначити загального обсягу доходів і видатків, необхідних державі або органу місцевого самоврядування на певний плановий період.

Це робиться в акті про бюджет — законі про державний бюджет або рішенні відповідної місцевої ради, де встановлюється загальна сума доходів, які необхідно зібрати в планованому році, І загальна сума видатків, потрібних для виконання першочергових завдань, що стоять перед державою і органами місцевого самоврядування.

У правовому призначенні бюджету полягає і одна з найважливіших гарантій закономірності І необхідності управління в країні, оскільки прийняття і виконання будь-якого управлінського рішення вимагає витрат коштів. Правове значення бюджет має тільки в країнах, де парламент приймає бюджет у формі закону (а муніципальний орган у формі рішення місцевого представницького органу). Саме в цьому і виявляється воля представницького органу влади.

Бюджет має і *політичне значення,* оскільки своїм волевиявленням законодавчий орган затверджує обсяг доходів і видатків бюджету. Цим парламент зобов'язує уряд виконувати закон і ставити свою діяльність під контроль. Те саме слід сказати І про рішення місцевих представницьких органів про місцеві бюджети.

Бюджет відіграє різну роль у житті кожної країни. Його можна розглядати в таких аспектах:

— у *матеріальному* — як документ, в якому об'єднуються доходи і видатки держави або органу місцевого самоврядування;

— в *юридичному* — як закон або рішення місцевих органів про бюджет, тобто юридичні акти різної правової форми;

— в *адміністративному* як попередній план доходів і видатків;

— у *бухгалтерському* — як зведену таблицю зібраних доходів і видатків (за класифікацією доходів і видатків);

**Фінансове право** України

**111**

#- у *політичному* —- як дозвіл законодавчого (або місцевого *■Ь* представницького) органу уряду на формування і викорис-ііЬ; тання державних (і місцевих) фінансових ресурсів; -\*— в *економічному і соціальному* — як інструмент впливу деручі жави або органу місцевого самоврядування на економічне і а соціальне життя країни1.

Сутність бюджету будь-якої держави визначається її соціально-економічним устроєм, завданнями і функціями. Головною метою економічного розвитку України є подолання кризових явищ І припинення падіння виробництва, укріплення фінансово-кредитної і грошової системи.

У соціальній сфері держава прагне підвищення життєвого рівня трудящих, поступового введення нових елементів соціального забезпечення, вдосконалення форм надання допомоги малозабезпеченому населенню. Суверенна держава забезпечує оборону країни і фінансує витрати, пов'язані з виконанням цієї функції. Держава фінансує видатки, пов'язані з утриманням правоохоронних органів, органів державної виконавчої влади, що і визначає видатки бюджетів. Перехід до ринкової економіки робить основним доходним джерелом *податкові* платежі юридичних і фізичних осіб, а також усі види неподаткових платежів.

Виходячи із вищевикладеного державний *бюджет та бюджети органів місцевого самоврядування* можна визначити як *установлений нормами закону, прийнятого Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу І використання централізованого* (для держави або відповідної території) *фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій держави в цілому і адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування.*

У більшості країн бюджет приймається на один рік. Річний бюджет було введено у Великобританії ще в XVII столітті. І поступово *принцип щорічності* став одним з основних. Парламент дає згоду виконавчій владі збирати доходи, встановлені законодавством, і витрачати їх на санкціоновані ним витрати тільки протягом *певного* періоду, який одержав назву *бюджетного періоду, фінансового або адміністративного року.* Як правило, цей період триває 12 місяців у всіх державах. Од-

1 *Рижкова Е. А.* Бюджетное право и процес // Сб. научньк трудов МГИМО. — М. — Внп. II. — С. 42.

**112**

Л. К. Воронова

нак початок цього періоду не збігається в різних країнах. В Україні ст. 96 Конституції встановила, що Державний бюджет затверджується щорічно на період із 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — на Інший період.

Як і в Україні, бюджетний рік відповідає календарному в Росії, Австрії, Бельгії, Італії, Польщі, Франції, Швейцарії та деяких Інших країнах.

Із 1 квітня бюджетний рік починається у Великобританії, Данії, Японії; з 1 червня — в Австралії, Норвегії, Швеції; з 1 жовтня — в США, Нігерії. Початок бюджетного року пристосовується до закінчення бюджетної сесії парламенту країни, в якій приймається бюджет.

Принцип щорічності порушується в державах, де поруч зі щорічним приймаються бюджети, в яких виконавчій владі дозволяється використовувати 1/12 частку минулорічного, існують квартальні бюджети, затверджуються бюджетні асигнування в формі консолідованих кредитів, які не вимагають щорічного підтвердження (наприклад, Цивільний лист у Великобританії") і т. ін.1

Законодавство кожної держави встановлює не тільки тривалість бюджетного періоду, але й термін, до якого закон про бюджет повинен бути прийнятий. Так, ст. 44 Бюджетного кодексу України встановила, що Закон про Державний бюджет України має бути прийнятий до І грудня року, що передує плановому. Верховна Рада не може затримувати бюджетні матеріали, встановивши строк, протягом якого проект закону про Державний бюджет вважається таким, що знаходиться у Верховній Раді (ст. 45 Бюджетного кодексу).

Стаття 96 Конституції України передбачає можливість за особливих обставин затвердження бюджету на інший період, а ст. З Бюджетного кодексу вказує на обставини, коли бюджетний період для Державного бюджету може бути іншим:

1)  у випадках введення воєнного стану;

2)  оголошення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

3)  оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, необхідність усунення природних чи техногенних катастроф.

1 *Рьіжкова Е. А.* Бюджетное право і бюджетний процесе. — С. 38-42.

Фінансове право України

**113**

Прийняття Державного бюджету України на інший бюджетний період може потягти за собою прийняття на такий же період і місцевих бюджетів (п. 4 ст. З Бюджетного кодексу).

**§ 2. Бюджетне право, його предмет і особливості. Бюджети о-правові норми** і **бюджетно-правові відносини**

*Бюджет* — *центральна ланка фінансової системи держави,* а *фінанси,* як відомо, — це *система грошових відносин, у про-цесі яких формуються і використовуються централізовані фонди коштів, необхідні для виконання завдань і функцій держави й органів місцевого самоврядування.* Тому сукупність фінансово-правових норм, які регулюють відносини в галузі бюджету і складають *бюджетне право,* що є центральним розділом фінансового права.

*Предметом* бюджетного права є: відносини, що виникають у зв'язку із встановленням бюджетної системи, із формуванням, розподілом І використанням централізованих фондів коштів, що надходять у розпорядження держави і органів місцевого самоврядування на кожній території. Ці відносини можна об'єднати в певні групи, які регулюють окремі сторони бюджетної діяльності:

1)  встановлення видів бюджетів, які входять до бюджетної системи України, принципи їх зв'язку;

2)  структуру доходів й видатків як бюджетної системи в цілому, так і кожного виду бюджетів, принципи розподілу доходів і видатків між бюджетами;

3)  повноваження України і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності.

В юридичній літературі норми бюджетного права за змістом поділяються на *матеріальні* та *процесуальні1.*

*Бюджетні матеріальні норми* закріплюють структуру бюджетної системи України, перелік доходів І видатків та порядок їх розподілу між бюджетами, а також повноваження суб'єктів правовідносин у галузі бюджетів.

*Процесуальні норми* встановлюють порядок проходження бюджету — складання і розгляд проекту бюджету, затвердження й виконання бюджету, а також складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

*Химичева Н. И.* Субьектьі бюджетного права. — Саратов, 1978. — С. 48.

114

Л. К. Воронова

Для здійснення владних повноважень органи, що представляють державу або окрему адміністративно-територіальну одиницю, повинні мати у своєму розпорядженні централізований фонд коштів — бюджет. Право на власний бюджет — основне матеріальне право. Із нього випливають й інші: право на одержання в бюджет визначених законодавством доходів і фінансування заходів, пов'язаних із функціонуванням держави, територіальних громад. Отже, *бюджетне право як підгалузь фінансового права* — *це сукупність правовик норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес.*

Бюджетно-правові норми, які складають бюджетне право — підгалузь фінансового права, природно, є видом фінансово-правових. Для них характерні всі особливості фінансово-правових норм, про які ми говорили в Загальній частині. Усі вони мають категоричний характер, суми платежів, які планувалися при складанні бюджету, стають обов'язковими після затвердження акта про бюджет.

Органи виконавчої влади зобов'язані виконати приписи, вміщені в акті про бюджет щодо мобілізації доходів, і мають право на цільове використання їх у розмірах, передбачених у цих актах. Загалом, учасники бюджетних відносин мають права і обов'язки, покладені на них нормами актів бюджетного законодавства. Врегульовані бюджетно-правовими нормами бюджетні відносини набувають форми бюджетних правовідносин.

*Бюджетні правовідносини* — вид фінансово-правових відносин. Вони, як і всі фінансово-правові, виникають із фінансової діяльності і мають грошовий характер; одна сторона відносин має владні повноваження стосовно Іншої сторони, яке б місце в системі органів держави вона не посідала; виникають, змінюються і припиняються вони тільки в зв'язку із нормативно-правовими актами. Але бюджетна діяльність — вид фінансової і має свої специфічні особливості, які не можуть не впливати на правовідносини. По-перше, як і всі види фінансових, бюджетні відносини виникають, змінюються і припиняються на підставі законів (ст. 92 Конституції України). Стаття 96 Конституції встановила, що Державний бюджет України затверджується на період з 1 січня до 31 грудня, тобто закон про бюджет приймається на один річний період, а всі відносини, що виникають на його основі, діють стільки ж — один пе-

Фінансове право України

115

ріод — з 1 січня до 31 грудня1. Це дає можливість виявити *таку особливість бюджетних правовідносин як періодичність.* Із початком нового бюджетного періоду і дією нового закону про державний бюджет або рішення місцевої ради про відповідний місцевий бюджет виникають бюджетні правовідносини (як правило, між тими ж сторонами) на новій правовій підставі і тривають до кінця бюджетного періоду.

Другою особливістю бюджетних правовідносин є те, що в них бере участь *більш вузьке коло суб'єктів,* ніж в інших видах фінансових правовідносин. Суб'єктами бюджетних правовідносин є юридичні особи, які беруть участь у розподілі доходів і видатків між різними видами бюджетів, або які одержують із державного або місцевих бюджетів кошти в різних формах (фінансування, дотацію, субвенцію і т. ін.), або беруть участь хоча б в одній стадії бюджетного процесу (складанні, розгляді, затвердженні чи виконанні бюджету). Таким чином, не бувають суб'єктами бюджетних правовідносин юридичні особи — підприємства й організації недержавної І немуніци-пальної форми власності. їх взаємовідносини із бюджетом опосередковуються через податкові або кредитні відносини.

Не можуть бути суб'єктами бюджетних правовідносин і окремі громадяни. їх взаємовідносини із бюджетом також опосередковуються через податкові, трудові, цивільні та інші правовідносини.

Бюджетні відносини згідно зі с. 4 Бюджетного кодексу регулюються такими нормативно-правовими актами:

1)  Конституцією України;

2)  Бюджетним кодексом;

3)  Законом про Державний бюджет України;

4)  іншими законами, які керують процесом складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного та місцевих бюджетів;

5)  нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, прийнятими на підставі і на виконання Бюджетного кодексу та інших законів України;

1 У нашій державі останнім часом увійшло в практику залишати приписи «конів про державний бюджет діяти довше, ніж один бюджетний період. Це \* основному стосується ставок обов'язкових платежів. Хоча це йде в розріз із ммним законодавством, але строк дії приписів законів по державний бюджет продовжуються також законами.

116

Л. К. Воронова

6)  нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади;

7)  рішенням органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

При здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного кодексу та Закону про Державний бюджет.

Україна як суверенна держава розширює свої міжнародні зв'язки за міжнародними договорами. Якщо міжнародним договором, поданим на ратифікацію, встановлені Інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами щодо внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно із цим міжнародним договором при його ратифікації.

Для законопроектів, внесених до Верховної Ради України, які впливають на доходну або видаткову частину бюджетів, Бюджетним кодексом в ст. 27 передбачено особливий порядок подання і розгляду Верховною Радою України. У будь-якому разі жодна зміна не повинна призвести до збільшення державного боргу і державних гарантій, розмір яких установлено Законом про Державний бюджет України, слід також одержати експертний висновок Комітету з питань бюджету Верховної Ради і Міністерства фінансів України. Такі закони мають бути оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому. В іншому разі норми відповідних законів застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, наступного за плановим.

Основним систематизованим джерелом серед вказаних нормативно-правових актів є Бюджетний кодекс України, який введено в дію з 1 січня 2002 р. і складається із шести розділів1.

*Розділ перший. Загальні положення.* У розділі визначаються відносини, що регулюються кодексом, роз'яснюються основні терміни, дається визначення бюджетного періоду, перелік джерел бюджетного законодавства, принципи побудови бюджетної системи, поняття бюджетної класифікації. У ньому дається визначення бюджетного процесу по всіх ланках бюджетної сис-

1 Зараз розглянемо тільки загальний зміст Кодексу. Кожний розділ буде проаналізовано в наступних питаннях бюджетного права.

Фінансове право України

117

теми. Вказані головні розпорядники бюджетних коштів, їх повноваження, порядок формування резервних фондів для різних видів бюджетів, порядок проведення фінансового контролю й аудиту, обнародування бюджетних матеріалів.

*Розділ другий. Державний бюджет України.* У ньому визначається склад доходів і видатків Державного бюджету. Регламентується порядок складання прогнозів Державного бюджету України, Основних напрямів бюджетної політики, розгляду проекту бюджету Верховною Радою України в трьох читаннях, затвердження Державного бюджету України, розкривається роль Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, державного казначейства на різних стадіях бюджетного процесу. Визначаються основи ведення бухгалтерського обліку і заключення бюджету після закінчення бюджетного періоду.

*Розділ третій. Місцеві бюджети.* У ньому визначаються доходи І видатки місцевих бюджетів, закріплені за ними. Регламентуються стадії бюджетного процесу у місцевих бюджетах.

*Розділ четвертий. Міжбюджетні відносини.* У ньому подані критерії розмежування видів видатків між бюджетами і витрати, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Розкривається механізм передання коштів для виконання власних повноважень між місцевими бюджетами І передання права на виконання делегованих повноважень. Визначаються фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, регулюються питання міжбюджетних трансфертів, дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, різних видів субвенцій із державного бюджету.

*Розділ п 'ятий. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства і відповідальність за бюджетні правопорушення.* У розділі визначаються повноваження з контролю Верховної Ради України, Рахункової палати, Міністерства фінансів, Державного казначейства, державної контрольно-ревізійної служби, Верховної Ради І Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевого самоврядування. Визначені поняття бюджетного правопорушення, критерії нецільового використання бюджетних коштів, порядок прийняття рішення про накладення стягнення і його оскарження. Міністерство фінансів визначає форму, порядок передачі за призначенням протоколу про бюджетні правопорушення.

118

Л. К. Воронова

*Розділ шостий* присвячено перехідним положенням. У ньому визначається термін дії деяких приписів Кодексу — до п'яти років і визначено перелік законів, які необхідно прийняти Верховній Раді України для того, щоб бюджетне законодавство відповідало Бюджетному кодексу України.

У зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу приписи бюджетного законодавства можуть застосовуватися лише тоді, коли вони не суперечать нормам Конституції України, Бюджетного кодексу України і законів про Державний бюджет України.

**§ 3. Бюджетна система України і принципи її побудови**

Бюджетна система України, як це записано в ст. 5 Бюджетного кодексу, складається з Державного і місцевих бюджетів.

До місцевих бюджетів належать: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, а також бюджети місцевого самоврядування — бюджети територіальних громад, сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Таким чином, в основу побудови бюджетної системи України покладено адміністративно-територіальний поділ України.

Правом на бюджет наділяється територія в особі органів, що очолюють її: держава, область, район, місто, село. Представницький орган, що очолює територію, затверджує відповідний бюджет, надаючи основному фінансовому плану правову форму закону або рішення органу місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс (ст. 7) установив такі *принципи побудови бюджетної системи* України:

1) *єдність* бюджетної системи, яка забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання і ведення бухгалтерського обліку й звітності; 2) *збалансованість* повноважень на витрату бюджетних коштів не може бути більше, ніж включено в бюджет на ці цілі. Однак Державний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим, міські бюджети можуть бути прийняті на певний бюджетний період із *дефіцитом,* але тільки за умови наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту. Такими джерелами можуть бути державні внутрішні й зовнішні позики органів влади Автономної Республіки Крим, внутрішні й зовнішні позики органів місцевого самоврядування (ст. 15 Бюджетного кодексу). Законодавство України

Фінансове право України

119

наділяє Кабінет Міністрів правом одержувати позики в межах, які встановлені Законом про Державний бюджет. За дорученням Кабінету Міністрів України міністр фінансів України може здійснювати державні внутрішні і зовнішні позики. *Внутрішні позики* можуть здійснювати і Верховна Рада Автономної Республіки Крим, і міські ради, а *зовнішні* — виключно ради міст Із населенням понад вісімсот тисяч (ст. 16 Бюджетного кодексу). Величина основної суми боргу держави не повинна перевищувати 60% фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту. Профіцит бюджету (перевищення доходів над видатками) затверджується виключно з метою погашення основної суми боргу;

3)  *самостійність* — держава і органи місцевого самоврядування самостійні в галузі своїх бюджетів. Держава не відповідає за взяті органами місцевого самоврядування бюджетні зобов'язання, а органи місцевого самоврядування не несуть відповідальності за бюджетними обов'язками, які взяті кожним з них, а також за бюджетними обов'язками держави. Усі вони самостійно затверджують свої бюджети, вносять до них зміни І затверджують звіти про виконання

бюджету;

4)  *повнота* означає, що в бюджети включаються всі надходження і видатки, які здійснюються відповідно до норматив- . но-правових актів органів держави і місцевого самоврядування;                                                                                                       *Ці*

5)  *обгрунтованість* — це формування бюджетів на підставі реальних показників економічного і соціального розвитку держави, розрахунків надходжень до бюджетів і видатків бюджетів, які здійснюються згідно із затвердженими методиками і правилами;

6)  *ефективність* — складання і виконання бюджету повинно здійснюватися при використані мінімальної кількості коштів для досягнення мети;

7)  *субсидіарність* (лат. зиЬзІолагіиз — резервний, допоміжний) — такий розподіл доходів і видатків між ланками бюджетної системи, при якому надання громадських послуг максимально наближується до їх безпосереднього споживача;

8)  *цільове* використання коштів, тобто покриття тільки запланованих потреб;

120

Л. К. Вороновії

9) *справедливість* і *неупередженість* — бюджетна система в Україні повинна будуватися так, щоб доходи і видатки включалися до бюджетів без упередженості, все національне багатство розподілялося справедливо між територіальними общинами й громадянами1;

10)  *публічність* і *прозорість* — тобто всі" акти бюджету повинні бути оприлюднені після затвердження їх відповідними представницькими органами — Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами2;

11)  *відповідальність учасників бюджетного процесу.* Вперше в нашому бюджетному законодавстві з'явився розділ, присвячений відповідальності учасників бюджетного процесу. Тепер відповідальність кожного учасника бюджетного процесу за свої дії або бездіяльність взята за принцип.

Отже, *бюджетна система України* — *це заснована на економічних відносинах, державному устрою і врегульована правовими нормами сукупність видів бюджетів, які діють на території України.*

**§ 4. Зведений бюджет держави**

Для прогнозування й аналізу економічного та соціального розвитку держави, адміністративно-територіальних утворень, розрахунків соціальних і фінансових нормативів, аналізу ефективності бюджетних видатків і підстав надання допомоги бюджетам в Україні складається зведений (консолідований) бюджет.

Зведені бюджети створюються на державному, обласному, районному і міському (із районним поділом) рівнях.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України; зведеного бюджету Автономної Республіки Крим; зведених бюджетів областей І міст Києва та Севастополя,

1  Судячи з відгуків населення, принципи субсідіарності та неупередженості, з одного боку, архаїчні, а з другого — дещо передчасні, хоча кодекси складаються надовго, може, ця норма і діждеться свого застосування.

*2* Одним із принципів бюджетів у всьому світі є гласність і публічність. *Гласність* означає обов'язковість обговорення проекту бюджету парламентом (представницьким органом) і прийняття акта про бюджет, внесення в нього доповнень і змін, а публічність — обов'язкове обнародування бюджетних матеріалів для ознайомлення з ними всіх охочих. Наш Кодекс вперше дає принцип прозорості, тільки не має пояснення, що таке прозорість, може, це теж підсилена публічність?

Фінансове прано України

121

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим має показники республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, зведеиих бюджетів її районів і бюджети міст республіканського значення.

До зведеного бюджету області входять показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення. Зведений бюджет району становить показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів.

Зведений бюджет міста з районним поділом вмішує показники міського бюджету і бюджетів районів, а якщо місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, села або селища, зведений бюджет міста або району в місті (наприклад, райони в м. Києві) включає показники цих бюджетів.

Зведені бюджети не затверджуються, вони мають розрахун-ково-інформ аційний характер.

**§ 5. Правове регулювання структури бюджетів**

Бюджетний кодекс передбачає поділ державного бюджету на *загальний* і *спеціальний фонди.* Такий поділ може бути проведено в законі про державний бюджет1. Кодекс визначає і конкретний можливий зміст загального і спеціального фондів. Загальний фонд включає:

1)  усі доходи бюджету, крім тих, шо призначені для зарахування до спеціального фонду;

2)  усі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду;

3)  фінансування також провадиться у загальний фонд.

Спеціальний фонд становить: бюджетні призначення на витрати за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти, подарунки (у вартісному обчисленні), одержані розпорядниками на конкретні цілі; різницю між доходами і видатками спеціального фонду.

Передання коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет чи рішення відповідної ради.

1 Ст. 13 Бюджетного кодексу не має форми обов'язкового припису, але вже кілька років Державний, а за ним і місцеві бюджеті поділяються на 2 частини.

122

Л. К. Воронова

Норми Бюджетного кодексу встановили: платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до цього фонду на відповідну мету, І *заборонили створення позабюджетних фондів* (п. 7, 8 ст. 13 Бюджетного кодексу)1.

Витрати бюджетних коштів супроводжують діяльність будь-якого державного органу, органу місцевого самоврядування і бюджетних організацій, тому розмежування доходів і видатків між видами бюджетів починається із розподілу видатків.

Функціональні повноваження органів держави й органів місцевого самоврядування поділяються на: *неделеговані, делеговані* й *власні.*

*Неделеговані* державні повноваження пов'язані із забезпеченням конституційного устрою держави, Із суверенітетом, охороною державних кордонів і правопорядку.

Такі повноваження належать тільки державі і не можуть бути передані місцевому самоврядуванню. Тому і видатки, пов'язані з ними, фінансуються з Державного бюджету. Із нього ж фінансуються державне управління, законодавча І виконавча влада, Адміністрація Президента України, судова влада, міжнародна діяльність, фундаментальні дослідження, обслуговування державного боргу, інші загальнодержавні програми (ст. 87 Бюджетного кодексу).

*Делеговані* державні повноваження пов'язані з функціями держави, але їх можна передати місцевому самоврядуванню з метою більш ефективного їх виконання. Проте ст. 85 Бюджетного кодексу має застереження: право на здійснення видатків держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування лише *за умови* відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів із Державного бюджету України).

Бюджетний кодекс забороняє здійснення впродовж бюджетного періоду видатків на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів.

1 До 1998 року цільові платежі спрямовувалися на формування позабкн »\* джетних фондів. Після ліквідації державних і місцевих позабюджетних фондів цільові платежі йдуть у доходиу частину спеціального фонду відповідного ■ бюджету і витрачаються після їх надходження суворо за цільовим призначен- ~ ням.

Фінансове право України                                                         \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\*23

*Власні* повноваження органів місцевого самоврядування — це функції, покладені Конституцією України і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" на місцеві органи. Видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень органів місцевого самоврядування, фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Ст. 86 Бюджетного кодексу встановила, що розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу *субсидіарності* з урахуванням *критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача.* Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

1)  перша група — видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів (наприклад, школи, амбулаторії, медичні пункти, дитячі установи). Ці видатки фінансуються з бюджетів сіл, селищ, міст та об'єднань;

2)  друга група — видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України (наприклад, надання повної середньої освіти, лікарні, культурні заклади тощо). Видатки другої групи фінансуються з бюджетів міст республіканського в Автономній Республіці Крим та обласного значення, а також районних бюджетів;

3)  третя група — видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Ці видатки фінансуються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Із бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

В основу розподілу видатків між ланками бюджетної системи покладені також принципи *відомчої* підпорядкованості та *територіального розміщення об 'єкта фінансування і місця проведення заходів.*

*Доходи бюджетів* формуються за допомогою чотирьох методів мобілізації коштів:

124

Л. К. Воронова

І) пряме вилучення доходів від державного сектора економіки. Держава має право на підприємницьку діяльність і використання одержаних від неї прибутків, хоча надходження від цієї діяльності невеликі. Адже держава залишає ^приватизованими ті сфери діяльності, які або не приваблюють приватних підприємців через неприбутковість, або продукція та послуги цих підприємств дуже потрібні державі. Ці об'єкти знаходяться у державній власності не для одержання прибутків, а для випуску потрібної продукції і надання необхідних послуг;

2)  одержання доходів від природних ресурсів, майна і послуг, власником яких є держава;

3)  перерозподіл доходів юридичних і фізичних осіб за допомогою податків й інших обов'язкових платежів;

4)  залучення кредитів.

Джерела формування доходів бюджетів можуть бути *внутрішніми* (в основному — це ВВП) і *зовнішніми* (міжнародний кредит, оподаткування експортно-імпортної діяльності, валютне регулювання) .

В юридичній літературі прийнято доходи бюджетів класифікувати за *соціально-економічною ознакою* на *доходи від господарюючих суб'єктів* усіх форм власності, на підставі якої вони діють, І *від громадян.* За *юридичними формами* — на *податки* і *неподаткові платежі.* За *порядком включення* доходів до бюджетів вони поділяються на *закріплені* і *регулюючі2.*

Склад доходів Державного бюджету України визначається статтею 29 Бюджетного кодексу. До Державного бюджету України входять:

1  *Опарін В. М„ Малька В.* /., *Кондратюк С. Я., Коломієць Г. Б.* Бюджетна система — К., 2002. — С. 26, 27.

2  До вступу в силу Бюджетного кодексу в Державний бюджет України включалися тільки закріплені доходи. Бюджетний кодекс увів у дію міжбю-джетні трансферти — суми коштів, які передаються як із державного бюджету до місцевих, так і ті, які надходять із місцевих до Державного бюджету. Закріпленими доходами називаються такі, які визначаються постІйнодіючим законодавством (Бюджетним кодексом), вони надходять до бюджету, за яким закріплені, у повній сумі територіальних надходжень. Наприклад, податок на додану вартість закріплений за Державним бюджетом, тому всі суми надходження цього податку на території України включаються до Державного бюджету. Надходження по закріплених доходах можна планувати при складанні місцевого бюджету і не чекати рішення після другого читання проекту бюджету, бо закріплені періодичним законодавством види доходів не змінюються.

Фінансове право України

125

1)  доходи, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори й обов'язкові платежі, а також згідно із Законом України "Про основи соціальної захищеності Інвалідів", від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, та інших, визначених законодавством джерел, включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, установам І організаціям, а також проценти І дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств. Не включаються до Державного бюджету доходи, закріплені за місцевими бюджетами;

2)  гранти і дарунки у вартісному обчисленні;

3)  міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів1.

До місцевих бюджетів включаються доходи, необхідні для виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс (ст. 64) визначає склад доходів, закріплених за бюджетами місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Вони складають "кошик" доходів бюджетів місцевого самоврядування. Прибутковий податок із населення має значну питому вагу в доходах місцевих бюджетів усіх ланок. Оскільки заробітна плата повинна сплачуватися щомісяця, цей дохід місцевих бюджетів відіграє провідну роль у забезпеченні функціонування місцевих органів, тому нормативи відрахувань його до місцевих бюджетів встановлюються диференційовано:

1)  до доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100% територіальних надходжень;

2)  до доходів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) і обласного значення — 75% територіальних надходжень; а до доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ або їх об'єднань — 25% територіальних надходжень.

Якщо територіальні громади Автономної Республіки Крим і областей планують спільні соціально-економічні й культурні

Щодо другої групи доходів, то їх планувати дуже важко, бо вони надходять у добровільному порядку. Третя група доходів — міжбюджетні трансферти з місцевих доходів — вони і є за порядком включення регулюючими доходами Державного бюджету України.

128

Л. К. Воронова

У сучасних умовах, коли прогнозні показники місцевих бюджетів верхнього рівня перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, який обраховується із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для таких бюджетів установлюється обсяг коштів, які необхідно передати до Державного бюджету. Із Державного бюджету до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів надходить додаткова дотація на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ. Крім того, Верховна Рада України в Законі "Про Державний бюджет України" визначає і розподіл сум додаткової дотації між ланками бюджетної системи.

Із Державного бюджету місцевим бюджетам виділяється субвенція на виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям та інвалідам з дитинства і дітям-Інвалідам, а також на надання пільг ветеранам війни і праці, ветеранам військової служби, ветеранам органів внутрішніх справ та субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовІдведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот.

Субвенції із Державного бюджету надаються як на соціальні, так і на культурні заходи. Згідно з нормою Бюджетного кодексу видатки фінансуються тільки з того бюджету, на який вони віднесені, якщо ж вони фінансуються Із іншого бюджету, така дія кваліфікується як нецільове використання бюджетних коштів.

Обсяги цих видатків безспірно вилучаються з відповідного місцевого бюджету до Державного бюджету органами Державного казначейства у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.

Міські (Києва, Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) і районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах *дотації вирівнювання* бюджетам районів у містах, бюджетам селищ, сіл, міст районного значення та їх об'єднань.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і відповідні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів (ст. 101 Бюджетного кодексу):

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

2)  субвенції на використання власних повноважень територіальних громад селищ, сіл, міст;

3)  субвенції на використання інвестиційних проектів.

Фінансове право України\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\*29

Розподіл об'єму міжбюджетних трансфертів відповідно до Бюджетного кодексу і Закону "Про Державний бюджет" між вищестоящими ланками місцевих бюджетів визначаються на основі формули, яка враховує:

1)  фінансові нормативи бюджетної забезпеченості і коригуючі коефіцієнти до них;

2)  кількість жителів і споживачів послуг;

3)  індекс відносної податкоспроможності відповідного міста або району;

4)  прогнозний показник "кошика" доходів бюджетів місцевого самоврядування для верхньої ланки місцевих бюджетів і бюджетів міст обласного значення І прогноз доходів, що визначаються Бюджетним кодексом — для районних бюджетів;

5)  коефіцієнт вирівнювання.

Для забезпечення своєчасності, рівномірності І повноти перерахування міжбюджетних трансфертів Законодавством встановлено порядок їх надання.

*Дотація вирівнювання і субвенції* із Державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються з рахунків Державного бюджету органами Державного казначейства.

Перерахування міжбюджетних трансфертів з верхньої ланки місцевих бюджетів до Державного бюджету *забезпечується* відповідними *органами Державного казначейства.*

*Порядок перерахування* дотацій вирівнювання І субвенцій Із Державного бюджету місцевим бюджетом і з місцевих до Державного, а також перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами *визначається Кабінетом Міністрів України.*

У *випадках касового розриву* при виконанні місцевих бюджетів (неспівпадання терміну надходження і видачі коштів із бюджету) виконавчий орган може одержати *банківську позичку на договірних засадах* .

У випадках перерозподілу доходів і видатків місцевих бюджетів після їх затвердження необхідно проведення взаємороз-рпхунків між бюджетами.

Як установлено ст. 95 Конституції України, держава прагне до збалансованості бюджету України. Однак стан економіки в

1 Відносини, які виникають між органами місцевого самоврядування і банками з приводу позичок, не регулюються нормами Бюджетного кодексу, бо їм — цивільно-правові, а з місцевого бюджету буде повернено борг банку і плата за використання позички.

**130**

**Л. К. Воронова**

країні поки що не завжди дає можливість скласти такий бюджетний план, який би включив першочергові пріоритетні видатки і таку кількість доходів, які б могли дати необхідну суму коштів для їх покриття. Тому стаття 14 Бюджетного кодексу передбачає можливість прийняття Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів на відповідний бюджетний період з дефіцитом, але тільки у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту відповідного бюджету. Ст. 72 Бюджетного кодексу дозволяє приймати бюджет Автономної Республіки Крим та міські бюджети з дефіцитом виключно у частині дефіциту бюджету розвитку, але на суму вільного залишку бюджетних коштів. По спеціальному фонду з дефіцитом приймаються бюджет АР Крим та міські бюджети у частині дефіциту бюджету розвитку, який покривається запозиченнями.

Кабінет Міністрів України може брати позики в межах, визначених законом про Державний бюджет України. Запозичення не можна використовувати на покриття поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги.

*Міністр фінансів* від імені Кабінету Міністрів з метою економії коштів та ефективності їх використання *має право вибрати кредитора, вид позики і валюту запозичення.*

Витрати на погашення зобов'язань із боргу здійснюються Відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, незалежно від обсягу коштів, які передбачаються в Законі про Державний бюджет або рішенні про місцевий бюджет.

Ст. 72 Бюджетного кодексу вміщує *заборону прийняття з дефіцитом обласних, районних, районних у містах, сільських та селищних бюджетів.*

**Контрольні запитання**

1.  Сутність загального і спеціального фондів бюджету.

2.  Сутність бюджетного регулювання.

3.  Основні види трансфертів.

4.  Дотація вирівнювання та ЇЇ сутність.

5.  В яких випадках у місцеві бюджети можуть залучатися позичені кошти?

**Фінансове право** України

**131**

6.  Принципи розподілу видатків бюджетів.

7.  Принципи розподілу доходів місцевих бюджетів.

8.  Порядок розподілу доходів місцевих бюджетів при фінансуванні спільних соціально-економічних і культурних програм.

*Глава 6.* БЮДЖЕТНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

УКРАЇНИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**•  Бюджет як головна матеріальна** база **функціонування держави і органів місцевого самоврядування**

**•  Бюджетні повноваження України та органів місцевого самоврядування**

**§ 1. Поняття бюджетних повноважень**

Конституція України надала право на власний бюджет як матеріальну фінансову базу функціонування державі та органам місцевого самоврядування всіх рівнів. Важливим положенням Конституції України є твердження, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує. Цей пункт відповідає Всесвітній Декларації місцевого самоврядування та Європейській Хартії місцевого самоврядування, які передбачають вагомі гарантії фінансової та матеріальної самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні ними бюджетних повноважень. Відповідно до ст. 8 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові кошти, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень1.

У Бюджетному кодексі, як взагалі в законодавстві та юридичній науці, бюджетні повноваження об'єднуються одним поняттям — повноваження. Право на затвердження бюджету і звіту про його виконання покладається на державний або муніципальний орган (а це може бути тільки представницький орган) одночасно й обов'язок вжити всіх заходів, щоб це пра-

1 Муніципальне право України. — К., 2000. — С. 274.

132

Л. К. Воронова

во реалізувати в інтересах громадян, які проживають на території держави або території, що представляє цей орган місцевого самоврядування. Юристи кажуть, що повноваження — це "права — обов'язки"1. Але права й обов'язки у межах компетенції органу в галузі бюджету зберігають самостійний характер. Ці права дають державі й органам місцевого самоврядування можливість вибору першочергових пріоритетних видатків, бюджетних програм тощо, а обов'язки чітко регламентують дії законодавчого органу держави, представницького органу, муніципального, виконавчих органів протягом усього бюджетного періоду.

Загальне право на бюджет включає низку повноважень кожного владного державного чи місцевого органу, які визначаються чинним законодавством. Оскільки бюджет для органу державної влади й органу місцевого самоврядування є основним централізованим фондом коштів, без якого неможливе його існування, всі відносини, що виникають у галузі бюджетної діяльності, врегульовані нормами бюджетного (як частини фінансового) права.

***Повноваження в галузі бюджетної діяльності*** — *це закріплені нормами Конституції України та чинного законодавства за державою, її органами, органами місцевого самоврядування права й обоє 'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій в галузі бюджету на своїй території* .

Конституційне право на бюджет у держави й органу місцевого самоврядування робить їх суб'єктами бюджетного права. Законодавством окреслюється зміст цієї правоздатності, тобто визначається сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, якими наділені держава й органи місцевого самоврядування в галузі бюджету. Права та обов'язки в галузі бюджету цих суб'єктів установлюються не тільки бюджетним законодавством, але й законами про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, адміністративним правом. Для того щоб загалом визначити права й обов'язки держави й муніципальних органів у галузі їх бюджетів, необхідно "зібрати" норми різних галу-

1  *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерацію. — М., 1997. — С. 251-256.

2  Вважаємо вірним визначення повноважень місцевого самоврядування, яке дає проф. О. Ф. Фрицький. Див.: Муніципальне право України. — К., 2000.— С. 174.

**Фінансове право** України

**133**

зей права (конституційного, адміністративного і фінансового) в єдиний правовий інститут.

***Бюджетні права*** *(повноваження у вигляді прав І обов 'язків)* — *це суб'єктивні права (на відміну від бюджетного права як сукупності виду фінансово-правових норм), які належать органам держави й муніципальним органам.*

Суб'єкти бюджетного права можуть мати суб'єктивні права і нести встановлені законодавством обов'язки. Аналіз норм Бюджетного кодексу, законів про органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації дає можливість класифікувати бюджетні повноваження України й органів місцевого самоврядування таким чином.

Бюджетні повноваження України:

1)  в галузі зведеного бюджету України;

2)  в галузі Державного бюджету;

3)  в галузі місцевих бюджетів.

Бюджетні права місцевих органів самоврядування також можна об'єднати в три групи:

1)  в галузі Державного бюджету;

2)  в галузі свого бюджету (обласного, міського, районного);

3)  в галузі бюджетів нижчестоящих органів місцевого самоврядування.

На кожному рівні бюджетної системи України бюджетні права (повноваження) мають свої особливості, пов'язані із загальними повноваженнями органів влади відповідного рівня (Автономна Республіка Крим, область, район і т. д.), але є й загальні риси, які дають можливість визначити *бюджетні повноваження* України Й органів місцевого самоврядування — це *сукупність прав і обов'язків, встановлених законодавством, що належить їм в особі органів державної влади або місцевого самоврядування щодо формування проектів бюджетів, розгляду, затвердження і виконання відповідних бюджетів і регулювання бюджетних відносин на своїй території.*

**§ 2. Бюджетні повноваження України та органів місцевого самоврядування**

Незалежність у галузі бюджету — це свідчення самостійності. Не може бути суверенної держави, яка не має коштів, що концентруються в бюджеті на першочергові потреби, І не може ними розпоряджатися. Правовий статус держави, її органів за-

**134**

**Л. К. Воронова**

конодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язково включає в себе право на власну фінансову базу у вигляді бюджету.

Бюджетні повноваження України як суверенної держави й органів місцевого самоврядування визначаються, перш за все, нормами Конституції України, яка встановлює повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в галузі бюджетної діяльності.

На основі конституційних норм бюджетні повноваження розподіляються між представницькими та виконавчими органами різних рівнів.

Конституція України закріплює за Верховною Радою право затвердження законів, якими вводяться податки, інші доходи на формування доходної частини Державного і місцевих бюджетів. Розподіл бюджетних повноважень між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування одного рівня проводиться залежно від розподілу компетенції між різними гілками влади нормами Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та бюджетним законодавством, указаним в ст. 4 Бюджетного кодексу.

Розмежування бюджетних прав по вертикалі (представницькі і виконавчі органи держави та органи місцевого самоврядування) засновується на нормах Конституції України, які розподіляють повноваження між законодавчими і виконавчими органами державної влади й органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами.

Повноваження України як суверенної держави в галузі бюджету широкі. У Бюджетному кодексі України вони конкретизуються через повноваження органів державної влади, що виступають від імені України.

Згідно з нормами статей Конституції України та Бюджетного кодексу України до повноважень України в галузі бюджету належать:

— визначення основних напрямків бюджетної політики (ст. 33 Бюджетного кодексу);

— встановлення загальних принципів організації і функціонування бюджетної системи України (ст. 92 Конституції України та ст.ст. 5-7 Бюджетного кодексу);

— визначення видів видатків, які включаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Ст. 95 Конституції України встановила, що виключно Законом про Державний

**Фінансове право України**

**135**

бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (ст. 87 Бюджетного кодексу) та критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (ст. 86 Бюджетного кодексу);

— визначення доходних джерел, які надходять у Державний та місцеві бюджети, що випливає зі ст. 92 Конституції України, яка встановила, що система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України;

— розподіл доходних джерел між Державним і місцевими бюджетами (ст.ст. 29, 64-68 Бюджетного кодексу);

— розмежування видатків між бюджетами, що враховуються при визначені міжбюджетних трансфертів (ст.ст. 88-90 Бюджетного кодексу);

— визначення дотації вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів (ст, 99 Бюджетного кодексу) та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих (ст. 100 Бюджетного кодексу);

— визначення видів субвенцій, які надаються з Державного бюджету України в місцеві за порядком, визначеним Кабінетом Міністрів України (ст.ст. 102, 103, 105 Бюджетного кодексу) та порядок надання міжбюджетних трансфертів (ст. 108 Бюджетного кодексу);

— визначення можливості міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами (ст.ст. 101, 104, 106, 107 Бюджетного кодексу);

— затвердження єдиної бюджетної класифікації (ст.ст. 8, 9, 10, 11, 12 Бюджетного кодексу);

— встановлення системи заходів щодо збалансування бюджетів усіх рівнів на підставі ст.ст. 95 і 142 Конституції України та ст.ст. 64-69, 73-74 Бюджетного кодексу;

— встановлення основ бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування (ст.ст. 142-143 Конституції України, ст.ст. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та у Бюджетному кодексі);

— встановлення принципів І основ бюджетного процесу для всіх рівнів бюджетів (ст.ст. 19-21, 75-79 Бюджетного кодексу);

— складання зведеного бюджету та звіту про його виконання (ст. 6 Бюджетного кодексу);

136

Л. К. Воронова

— здійснення методичного керівництва в бюджетній діяльності і контролю за дотримуванням бюджетного законодавства (ст.ст. 109-115 Бюджетного кодексу).

Ці повноваження належать Україні як державі, на території якої виробляється і здійснюється єдина бюджетно-фінансова політика.

Друга група бюджетних повноважень України пов'язана з тим, що головну роль у бюджетній системі України відіграє Державний бюджет.

У галузі Державного бюджету Україна має повноваження:

1)  на затвердження Державного бюджету відповідно до ст. 85 Конституції України, ч. 5 ст. 44 Бюджетного кодексу;

2)  на складання бюджету із загального та спеціального фондів (ст. 13 Бюджетного кодексу та закон про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період);

3)  на одержання закріплених за Державним бюджетом доходів відповідно до ст. 29 Бюджетного кодексу;

4)  на визначення напрямів використання бюджетних асигнувань та їх розмірів (ст. 95 Конституції України, ст. 87 Бюджетного кодексу);

5)  на утворення в Державному бюджеті резервного фонду для *Щ* здійснення непередбачених видатків, що не мають постій- | ного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету, розміром не більше одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету (ст. 24 Бюджетного кодексу);

6)  на визначення видів видатків, які включаються до Державного бюджету України і забезпечують конституційний лад держави, державну цілісність та суверенітет, незалежне судочинство та інші видатки, які не передаються на місцеві бюджети;

7)  на надання трансфертів з Державного бюджету у вигляді:

— дотації вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;

— субвенції на здійснення програм соціального захисту;

— субвенції на компенсацію втрат доходів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;

Фінансове право України

137

—   субвенція на виконання Інвестиційних проектів;

—   інші субвенції. Об'єми цих мІжбюджетних трансфертів затверджуються в Державному бюджеті окремо для кожного бюджету. Таким же порядком затверджуються трансферти, які передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету (ст. 100 Бюджетного кодексу);

8)  внесення змін до закону про Державний бюджет України (ст. 52 Бюджетного кодексу);

9)  на організацію і здійснення бюджетного процесу;

10)  на встановлення граничного розміру дефіциту Державного бюджету І джерел його покриття (ст.ст. 14, 15 Бюджетного кодексу та щорічні закони про Державний бюджет) та застосування заходів при його зростанні в процесі виконання бюджетів (ст. 54 Бюджетного кодексу);

11)  затвердження звіту про виконання Державного бюджету (ст. 85 Конституції України, ст. 62 Бюджетного кодексу);

12)  проведення контролю за виконанням Державного бюджету та за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 98 Конституції України, ст.ст. 109-113 Бюджетного кодексу).

У межах повноважень, встановлених у щорічних законах про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України може надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам підприємництва на умовах відплатності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів (ст. 17 Бюджетного кодексу).

Законом про Державний бюджет України Верховна Рада України щороку встановлює граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу, величина якого не повинна перевищувати 60 відсотків фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України (ст. 18 Бюджетного кодексу).

Міністр фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України має право на здійснення внутрішніх та зовнішніх позичок у межах і на умовах, передбачених законом про Державний бюджет України (ст. 15 Бюджетного кодексу).

Україна в особі Верховної Ради України та органів виконавчої влади наділена повноваженнями і щодо місцевих бюджетів. На підставі статей Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування" та Бюджетного кодексу України між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням встановлюються відносини щодо забез-

138

Л. К. Воронова

печення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій (ст. 142 Конституції України). Держава повинна:

— підтримувати фінансове місцеве самоврядування і брати участь у формуванні місцевих бюджетів (ст. І 42 Конституції України);

— гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (ст. 64 Бюджетного кодексу);

— затверджувати диференційовані та єдині нормативи відрахувань від загальнодержавних доходів і податків до місцевих бюджетів вищого рівня (ст.ст. 65, 66, 68 Бюджетного кодексу);

— вилучати з місцевих бюджетів до Державного бюджету частину надлишку у випадках перевищення прогнозних показників доходів місцевих бюджетів розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету (ст. 100 Бюджетного кодексу);

— визначати розміри субвенцій і цільових направлень їх використання (ст.ст. 102, 105 Бюджетного кодексу);

— здійснювати контроль за законним, доцільним, економним витрачанням коштів та належним їх обліком.

Конституція України в ст. 140 встановила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування складаються зі встановлення порядку проходження місцевих бюджетів (складання І розгляду проектів місцевих бюджетів, затвердження цих бюджетів і рішень про місцеві бюджети та їх виконання, здійснення контролю за їх виконанням і затвердження звітів про виконання місцевих бюджетів). Згідно зі ст. 75 Бюджетного кодексу особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний період Раді Міністрів АР Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад доводить Міністерство фінансів України.

Оскільки в Україні Існує єдина бюджетна система і бюджетні відносини регулюються єдиним бюджетним законодавством (ст. 4 Бюджетного кодексу), органи місцевого самоврядування,

Фінансове право України

139

самостійно вирішуючи питання місцевого значення, мають повноваження в галузі бюджетної діяльності, які можна об'єднати у три групи: 1) стосовно Державного бюджету України; 2) стосовно власного бюджету; 3) стосовно бюджету нижчого рівня.

До *першої групи повноважень* можна віднести:

— право на одержання з Державного бюджету України у повному обсязі фінансування для здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, які на підставі ст. 143 Конституції України їм передаються законами. Держава для здійснення цих повноважень передає органам місцевого самоврядування кошти з Державного бюджету України або зараховує до місцевого бюджету у встановленому законами порядку окремі загальнодержавні податки і передає їм об'єкти державної власності, а органи місцевого самоврядування сприяють повному і своєчасному надходженню загальнодержавних податків І зборів на своїй території. У випадках неможливості покриття своїх першочергових потреб за рахунок власних та закріплених і регулюючих доходів вони мають право на одержання допомоги у вигляді дотацій і субвенцій (ст.ст. 64-67, ч. 2 с. 82, ч. 2 ст.ст. 83, 99, 102-107 Бюджетного кодексу);

— право виконувати рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків місцевого самоврядування, тільки в межах переданих "їм ресурсів;

■— право на поділ видатків місцевих бюджетів на такі, які пов'язані з виконанням власних повноважень, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень органів виконавчої влади (ст.ст. 92-93 Бюджетного кодексу);

— право на спрямування коштів загального фонду місцевого бюджету на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань (ст.ст. 88-90 Бюджетного кодексу);

— право на фінансування програм соціально-економічного розвитку своєї території, пов'язаних з інвестиційною та інноваційною діяльністю, а також надання субвенцій, пов'язаних із розширеним відтворенням (ст. 91 Бюджетного кодексу);

— право на встановлення нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та економічного стану відповідних тери-

140

Л. К. Воронова

торій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб (ст. 67 Бюджетного кодексу);

— право на власні та закріплені законом за місцевими бюджетами на стабільній основі загальнодержавні доходи І визначення напрямків використання бюджетних коштів як гарантію самостійності (п. З ст. 7 Бюджетного кодексу);

— право на забезпечення збалансування своїх бюджетів з боку центральних органів державної влади без врахування доходів від місцевих податків і зборів;

— право органів місцевого самоврядування одержувати компенсацію з Державного бюджету у випадках, коли держава не забезпечує попередньо їх витрати на виконання рішень державних органів;

— обов'язок органів місцевого самоврядування передати з місцевого до Державного бюджету частину надлишку доходів над видатками у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків І зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету (ст. 100 Бюджетного кодексу).

*Друга група повноважень* включає:

— право усіх представницьких органів місцевого самоврядування затверджувати свої бюджети;

— право на гарантовану державою доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, встановлених законом.

Автономна Республіка Крим та міські ради можуть приймати бюджети з дефіцитом, але виключно в частині дефіциту бюджету розвитку. Дефіцит цих бюджетів покривається за рахунок запозичень.

По загальному фонду місцевих бюджетів допускається затвердження з дефіцитом виключно на суму вільного залишку бюджетних коштів (ст. 72 Бюджетного кодексу).

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням відповідних представницьких рад можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного періоду в порядку, визначеному Міністерством фінансів України (ст. 73 Бюджетного кодексу).                                                     ;

Фінансове право України

141

У межах повноважень, установлених у щорічних рішеннях про відповідні бюджети, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та міські ради в особі керівників їх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам підприємництва лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від цих суб'єктів.

Оскільки бюджетна система України побудована на принципі єдності, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад зобов'язані надавати необхідну Інформацію Міністерству фінансів України для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників.

Місцеві фінансові органи розробляють інструкції з підготовки бюджетних запитів згідно з типовою формою, визначеною Міністерством фінансів України.

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів у терміни і порядку, встановлених місцевими фінансовими органами.

Бюджетний кодекс вмішує деякі заборони щодо Державного та місцевих бюджетів. Так, п. 8 ст. 13 не допускає створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та Іншими бюджетними установами.

Органам місцевого самоврядування заборонено Бюджетним кодексом (ст. 85 ч. 2) планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів (ст. 86 Бюджетного кодексу), а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів.

Бюджетний кодекс забороняє надання позичок з одного бюджету іншому (ст. 73 Бюджетного кодексу).

**Контрольні запитання**

1.  Поняття бюджетних повноважень.

2.  Інститут бюджетних повноважень і бюджетне право.

3.  Бюджетні повноваження України.

4.  Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування.

**142**

Л. К. Воронова

*Глава* 7. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

•  Уся діяльність в галузі бюджету — це діяльність-процес

•  На кожному етапі діяльності бюджет набуває нових якостей

**§ 1. Поняття й зміст бюджетного процесу**

Одержання доходів, розподіл між ланками (видами) бюджетної системи і використання їх на покриття видатків, пов'язаних із виконанням передбачених Конституцією України функцій органами держави і місцевого самоврядування, не відбувається автоматично. Держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають при формуванні і виконанні всіх видів бюджетів, контролі за виконанням бюджетів і звітуванні про їх виконання. Бюджетний процес — діяльність органів держави і місцевого самоврядування в галузі бюджету в широкому плані.

В юридичній літературі до цього часу немає єдиної думки щодо змісту поняття "бюджетного процесу" і його стадій.

Болгарські вчені юристи-фінансисти, наслідуючи відомого професора А. Ангелова, вважають, що бюджетний процес — це процес прийняття закону про державний бюджет, тобто поняття бюджетного процесу тотожне поняттю законодавчого процесу. Вважаємо, що це — зіставлення різних явищ. Формування бюджету не зводиться тільки до складання проекту закону про державний бюджет.

***Формування бюджету*** — *система суспільних відносин, по-в 'язана з плануванням органами виконавчої влади пріоритетних видатків, вишукуванням достатніх для цього джерел, виданням цими органами ряду нормативно-правових актів, що регулюють процес планування.* Процес складання проекту бюджету закінчується виробленням проекту бюджету І проекту закону. Ці проекти і ряд документів, передбачених Бюджетним кодексом, подаються Кабінету Міністрів України. Безумовно, закон про Державний бюджет посідає головне місце серед бюджетно-правових актів, він має провідне значення в їх системі, але не є єдиним, що регулює суспільні відносини під час формування бюджету. Складається спочатку проект бюджету, а потім за узагальнюючими показниками — проект закону про Державний бюджет.

Звуження поняття бюджетного процесу до стадій складання проекту закону про бюджет і затвердження його органом законодавчої влади призводить до висновку, що головне — це

Фінансове право України                                                                   **143**

скласти проект закону і затвердити його. А. Ангелов так і вважав: стадія виконання — кінцева мета формування бюджету.

Прийняття закону про Державний бюджет — це тільки створення юридичних можливостей для здійснення волі законодавчого органу. Прийняттям закону закінчується формування бюджету, коли органи законодавчої та виконавчої влади використовують свої права й обов'язки щодо складання І затвердження бюджету і застосовують правові норми, які регулюють ці стадії.

В юридичній науці вироблено розуміння *бюджетного процесу як заснованої на правових нормах діяльності органів держави й органів місцевого самоврядування зі складання, розгляду проекту бюджету, затвердження і виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту щодо виконання бюджету.*

Повний *цикл бюджетного процесу,* тобто період із початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання *триває понад два роки.* У ході здійснення *окремих етапів* діяльності з бюджетом, які *мають назву стадій бюджетного процесу,* реалізуються бюджетні повноваження всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. *Бюджетний процес є формою здійснення матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процесу* (органам та посадовим особам, що наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами й обов'язками учасників бюджетних правовідносин) *законодавством.*

На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які в інший час не можуть бути вирішені. Стадії бюджетного процесу йдуть послідовно і порядок цей змінювати неможливо1. Наприклад, питання про надання фінансової допомоги місцевим бюджетам обговорюється і планується при складанні проекту бюджету, а остаточно вирішується при затвердженні закону (рішення) про бюджет.

Бюджетний процес в Україні відбиває важливі риси, властиві нашому бюджету: повнота доходів і видатків, достовір-

1 У ст. 129 Бюджетного кодексу визнаються 4 стадії бюджетного процесу: 1) складання проекту бюджету; 2) розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети; 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет; 4) підготовка та розгляд звіту **про** виконання бюджету і прийняття рішення про нього.

**144                                                                                             Л. К. Воронова**

ність, яка може бути досягнута на основі реальності показників бюджету, гласність і публічність та спеціалізація показників доходів І видатків бюджету, завдяки застосуванню бюджетної класифікації на всіх стадіях процесу, врахування загальнодержавних інтересів при складанні та виконанні бюджетів, гаран-тованість самостійності місцевих бюджетів, невтручання державних органів у бюджетний процес по місцевих бюджетах, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Усі стадії бюджетного процесу засновуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, дотримання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видів бюджетів. Згідно зі ст. 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата. У стадіях бюджетного процесу беруть участь усі державні й муніципальні органи, але вони вступають у бюджетну діяльність послідовно: органи виконавчої влади складають проект бюджету; затверджують закон або ухвалюють рішення про місцеві бюджети представницькі органи — Верховна Рада України або відповід-Р на місцева рада, а виконують бюджети всіх рівнів державні [\_органи виконавчої влади та муніципальні органи.

Слід звернути увагу й на те, що на всіх стадіях бюджетного процесу враховується принцип *спеціалізації* показників бюджетів, який полягає в тому, що в основі складання і виконання бюджету лежить *бюджетна класифікація.*

Ст. 8 Бюджетного кодексу України визначила призначення Бюджетної класифікації як нормативно-правового акта, який застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів і видатків, забезпечення загальнодержавного й міжнародного порівняння бюджетних показників. Бюджетна класифікація складається з чотирьох частин:

1)  класифікація доходів бюджету;

2)  класифікація видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету;

3)  класифікація фінансування бюджету;

4)  класифікація боргу.

**Фінансове право України**

**145**

Доходи бюджету класифікуються за *розділами:*

— податкові надходження;

— неподаткові надходження;

— доходи від операцій із капіталом (надходження від продажу основного капіталу; від продажу державних запасів товарів; від продажу землі та нематеріальних активів);

— трансферти.

Таким чином, *класифікація доходів бюджетів України* —

це *групування доходів державного і місцевих бюджетів, основане на законодавчих актах України, що визначають джерела бюджетних доходів.*

Групи доходів складаються із статей доходів, які об'єднують конкретні види доходів за джерелами І засобами їх одержання.

Видатки бюджетів класифікують за:

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

2)  економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація, що включає поточні й капітальні витрати);

3)  ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація);

4)  за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків).

Функціональна класифікація видатків має такі рівні деталізації:

•   розділи, в яких дозначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно до загальних функцій держави, Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування;

•    підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування.

За економічною класифікацією видатки бюджетів поділяються на *поточні, капітальні* та *кредитування* за *вирахуванням погашення,* склад яких визначається Міністром фінансів України.

Відомча класифікація видатків бюджету визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів. На її основі Державне казначейство та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_^^^                  Л. К. Воронова

Програмна класифікація видатків бюджету застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом1. Класифікація фінансування бюджету означає групування позичених коштів, що залучаються Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування для фінансування дефіцитів відповідних бюджетів, а також напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті перевищення доходів над Його видатками (платежі з погашення основної суми боргу).

*Класифікація боргу* — *це систематизація Інформації про всі боргові зобов 'язання держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.*

Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

Для досягнення цілісності категорій бюджетних доходів і видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональним призначенням й економічним характером видатків бюджету право на затвердження бюджетної класифікації має Міністр фінансів України. Він може вносити до неї зміни, але про все зобов'язаний інформувати Верховну Раду України (ч. 2 ст. 8 Бюджетного кодексу).

**§ 2. Складання проекту Державного бюджету України**

Згідно зі ст. 116 Конституції України проект закону про Державний бюджет України розробляє Кабінет Міністрів України (далі — КМУ). Складання проектів бюджетів усіх рівнів належить до компетенції органів виконавчої влади і відбувається відповідно до прогнозу й програм соціально-економічного розвитку України. *Конституційне встановлення повноваження КМУ на розробку проекту закону про Державний бюджет наділяє його виключним правом серед суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України* (ст. 93 Консти-; туції України), *на внесення проекту закону про Державний' бюджет в цілому на розгляд і затвердження його Верховною*: *Радою України.* Це не позбавляє права інших суб'єктів права законодавчої ініціативи вносити зміни й доповнення до поданого КМУ проекту закону про Державний бюджет у передбаченому законодавством порядку. Але проект Державного бю- *\*

1 Наказом Міністра фінансів України від 14 грудня 2001 р. № 574 затверджено Інструкцію "Про статус відповідальних виконавців бюджетних профан та особливості їх участі у бюджетному процесі", зареєстровано в Міністерстві юстиції 3 січня 2002 р. за № 3/6291.

**'Г**

Фінансове право України                                       \_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_1\*\_

джету в цілому розробляється І подається до Верховної Ради України тільки Кабінетом Міністрів України.

КМУ щороку в травні після розгляду підготовлених Міністерством фінансів прогнозних показників проекту державного бюджету на майбутній бюджетний період та розроблених Міністерством економіки попередніх Основних прогнозних макро-показників економічного й соціального розвитку України приймає постанову про основні засади складання проекту Державного бюджету України.

У постанові КМУ визначаються завдання щодо розробки прогнозу соціально-економічного розвитку України і проекту Державного бюджету на планований рік.

Уряд України дає завдання центральним органам виконавчої влади розробити розрахунки і обгрунтування ставок рентних та інших обов'язкових платежів і подати КМУ проекти законодавчих актів з цих питань, установлює конкретні терміни подання необхідних документів.

Кабінет Міністрів України встановлює терміни доведення своїх настанов Міністерством фінансів до головних розпорядників бюджетних коштів. Головним розпорядникам дається завдання здійснити перегляд видів діяльності та інвентаризацію видатків, що покриваються бюджетними коштами, розподілити граничні обсяги видатків загального фонду проекту Державного бюджету на планований рік за пріоритетними бюджетними програмами для забезпечення виконання своїх основних функцій та реалізації державних програм. Головним розпорядникам Уряд доручає розглянути питання щодо можливості фінансування окремих програм за рахунок небюджетних коштів, розширити надання платних послуг, оптимізувати структуру і кількісний склад установ та організацій, що належать до сфери управління.

Базовими показниками для формування Державного бюджету виступають *обсяг* Валового Внутрішнього Продукту (далі — ВВП) і *темпи* його зростання в майбутньому періоді, можлива інфляція та інші дані.

Міністерство фінансів розробляє і подає Кабінету Міністрів основні характеристики й дані про видатки державного бюджету на планований рік за показниками функціональної класифікації видатків.

Державний комітет статистики України подає Міністерству економіки, Міністерству фінансів статистичну інформацію за

**148**

**Л. К. Воронова**

показниками, узгодженими з Мінфіном та Мінекономіки та забезпечує надання територіальним органам статистичної інформації, необхідної для розробки прогнозів і проектів місцевих бюджетів, а також подає Міністерству економіки звітні дані за узгодженими показниками фінансового балансу.

Пенсійний фонд України та Фонд соціального страхування, Фонд загальнодержавного соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань до 15 липня направляють проекти своїх кошторисів на розгляд до Міністерства праці і соціальної політики та Міністерства фінансів, а до 15 серпня планованого року подають проекти кошторисів разом із висновками цих міністерств щодо проектів кошторисів зазначених фондів і щодо узгодження їх із проектом Державного бюджету.

Державні замовники державних цільових програм на підставі граничних обсягів бюджетного фінансування розробляють *і* подають Міністерству економіки, Міністерству фінансів, Міністерству освіти й науки або іншим міністерствам залежно від теми програми обґрунтування на фінансування в планованому році державних цільових програм.

Відповідає за складання проекту Державного бюджету Міністр фінансів. Проекти бюджетів складаються з урахуванням необхідності досягнення мінімальних державних соціальних стандартів на основі нормативів фінансових витрат на надання послуг органами держави та органами місцевого самоврядування. Міністерство фінансів України виконує практично всі основні функції, пов'язані як із формуванням, так і з виконанням бюджету. Воно складає проект бюджету, бере участь у формуванні проектів позабюджетних фондів, забезпечує методичне керівництво стосовно інших органів виконавчої влади щодо їх участі в складанні проекту бюджету та в його виконанні, визначає основні методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України.

Міністерство фінансів України при виробленні пропозицій проекту Державного бюджету бере за основу основні макропо-казники економічного та соціального розвитку на наступний бюджетний період, розроблені Міністерством економіки України, та аналіз виконання бюджету в поточному бюджетному

**Фінансове право України**

**149**

періоді. Це дає можливість визначити загальний рівень доходів і видатків бюджету і дати оцінку обсягу фінансування бюджету для складання *пропозицій* проекту Державного бюджету. Міністерство фінансів і Міністерство економіки України працюють кілька місяців для того, щоб мати можливість подати пропозиції проекту Державного бюджету з тим, щоб скласти проект *Основних напрямів бюджетної політики* на наступний бюджетний період, який представляє Верховній Раді

Україні КМУ.

Міністерство фінансів у тижневий термін після одержання постанови КМУ доводить до відома головних розпорядників граничні обсяги видатків загального фонду проекту Державного бюджету України на планований рік, виходячи з прогнозного обсягу ресурсів разом з інструктивними документами, необхідними для складання бюджетних запитів на планований рік. Термін подання бюджетних запитів визначається постановою Уряду. Міністерство фінансів не враховує під час розгляду бюджетних запитів видатки, якщо головні розпорядники неналежним чином їх обґрунтовують або порушують вимоги, встановлені Міністерством фінансів у інструктивних документах1.

Бюджетний кодекс (ст, 33) встановив, що не пізніше 1 червня або наступного за цією датою дня пленарних засідань Верховної Ради України відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Із доповіддю про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період виступає Прем'єр-міністр або за його дорученням Міністр фінансів України2.

Для ознайомлення депутатів і Комітету Верховної Ради з питань бюджету з проектом Основних напрямів бюджетної по-

1  Бюджетний запит — документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

2  У Бюджетному кодексі не згадується зовсім дуже важливий момент, пов'язаний із участю у виробленні Основних напрямів бюджетної політики Глави держави — Президента України. Вже кілька років, користуючись повноваженням, наданим Йому ст. 106 Конституції України, Президент України звертається до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з посланням, присвяченим проблемам бюджетної політики і скерованим на реалізацію стратегії економічного і соціального розвитку. Досягнення цього можливе лише за консолідованих, узгоджених та відповідальних дій законодавчої та виконавчої гілок влади.

150

Л. К. Воронова

літики на наступний бюджетний період КМУ подає його не пізніше, ніж за чотири робочих дні до початку парламентських слухань до Верховної Ради України.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період містить пропозиції КМУ щодо: граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу ВВП (як правило, не більше 2%). Ст. 96 Конституції України встановила, що наша держава прагне до збалансованості бюджету, тому Бюджетний кодекс дозволяє прийняття Державного бюджету тільки за умови наявності обгрунтованих джерел фінансування дефіциту і дозволяє КМУ звертатись із пропозицією до Верховної Ради України щодо внесення до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період граничного розміру дефіциту Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу ВВП. Як відомо, потреби на витрати коштів у держави щороку зростають.

Через бюджет одержують фінансування галузі з низькою рентабельністю. За рахунок бюджету фінансується невиробнича сфера та перерозподіляються доходи між областями, містами, районами, селами. Таким чином через бюджет розподіляється велика частина національного доходу, тому КМУ після подання йому попереднього проекту державного і зведеного бюджету для того, щоб зробити прогнозні дані для проекту Державного бюджету на майбутній рік, направляє до Верховної Ради України дані про частки прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляються через зведений бюджет, для включення до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік.

До проекту Основних напрямів бюджетної політики КМУ включає граничний обсяг державного боргу та його структуру. Бюджетний кодекс у ст. 18 визначає величину основної суми державного боргу: не більше 60 відсотків фактичного річного обсягу ВВП України.

Основні засади бюджетної політики на наступний рік вміщують і основні завдання у сфері державного боргу та державних запозичень: використання залежно від ситуації на внутрішньому та міжнародному фінансових ринках можливостей виваженого трансформування зовнішнього боргу у внутрішній; продовження політики активної співпраці з міжнародними фінансовими організаціями; продовження практики заборони

Фінансове право України

151

надання державних гарантій при одержанні кредитів суб'єктами підприємницької діяльності та заборони реструктуризації або списання заборгованості за кредитами, залученими державою, або під державні гарантії. Політика управління державним боргом повинна спрямовуватися на пом'якшення термінів платежів, поліпшення структури боргу, що потребує наявності в бюджетах нерозподілених доходів (профіциту), а це можливо тільки за умови високого рівня доходної частини бюджету та жорсткої політики обмеження видатків.

КМУ вважає за необхідне принципово по-новому підходити до політики капітальних вкладів держави. Капітальні вклади повинні складати основу бюджету розвитку, а обсяг їх має бути не менше 1% видатків загального фонду державного бюджету і спрямовуватися на вирішення загальнодержавних та регіональних соціально-економічних проблем, пов'язаних із енергозбереженням, реформуванням земельних відносин, створенням державної інформаційно-аналітичної системи, будівництвом об'єктів комунальної та виробничої інфраструктури, соціального призначення, газо- та водопроводів, запобіганням екологічним катастрофам тощо.

Основним у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин має бути проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин з удосконаленням порядку розподілу трансфертів із Державного бюджету на основі об'єктивних критеріїв, що грунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень та стабільній системі закріплення доходних джерел за бюджетами. У складі Державного бюджету передбачаються обсяги трансфертів для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення і бюджетів районів (685 бюджетів, у тому числі 27 регіональних бюджетів, 170 бюджетів міст обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення та 488 бюджетів районів.

Складаючи проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, КМУ повинен на подання Міністерства фінансів України запропонувати перелік законів **або** їхніх частин, статей, які можуть вплинути на збільшення чи зменшення доходів або збільшення видатків державного

152

Л. К. Воронова

бюджету. Ці пропозиції, після схвалення Верховною Радою України включаються до Закону про Державний бюджет України, який затверджується Верховною Радою.

Наприклад, Закон України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" зупинив на 2006 рік (ст. 71.цього Закону) дію окремих норм 31 закону України та 3 Кодексів.

В основних напрямах бюджетної політики визначаються захищені статті бюджетів, які, до речі, мають не всі держави. Поступово із зростанням обсягу виробництва продукції, рівня доходів усіх ланок бюджетної системи відпаде необхідність внесення до бюджету захищених статей, за якими не можна протягом бюджетного періоду в разі зменшення доходів проводити скорочення (секвестр). До таких статей належать:

1)  оплата працівників бюджетних установ;

2)  нарахування на заробітну плату;

3)  придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;

4)  забезпечення продуктами харчування;

5)  виплата процентів за державним боргом;

6)  трансферти населенню.

Ст. ІЗ Бюджетного кодексу не встановила *обов'язковості* поділу Державного бюджету на *загальний* та *спеціальний фонд,* причому в цій же статті сказано, що такий розподіл визначається Законом про Державний бюджет. Підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно Закон про Державний бюджет. Тому КМУ, подаючи проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, повинен дати обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди.

Верховна Рада України за результатами слухань приймає постанову про *схвалення* або *взяття до відома* Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Бюджетний кодекс обмежує обсяг пропозицій Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний період виключно питаннями, визначеними частиною третьою цієї статті та відповідними дорученнями КМУ, Це цілком логічно, оскільки проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період складається Міністерством фінансів України І схвалюється КМУ на підставі прогнозних показників соціально-економічного розвитку поточного періоду, але цей період охоплює тільки половину ро-

Фінансове право України

153

ку, оскільки термін подання проекту Основних напрямів бюджетної політики на майбутній бюджетний період — не пізніше 1 червня. До цього терміну є ще багато часу і подій, які впливатимуть на показники прогнозованих сум доходів і видатків Державного бюджету. Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період мають велике значення, бо ст. 39 Бюджетного кодексу (ч. 1) встановлює, що під час представлення проекту Закону про Державний бюджет Міністром фінансів Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету доповідає про відповідність проекту Закону про Державний бюджет України вимогам Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Згідно зі ст. 91 Конституції України Верховна Рада приймає закони, постанови та Інші акти, але Державний бюджет згідно із ч. II п. 1 ст. 92 Конституції затверджується виключно законом. Якщо ж Основні напрями бюджетної політики на наступний період Верховна Рада України буде затверджувати постановою, то навряд чи логічно буде депутатам вносити зміни до представленого в жовтні (ст. 40) проекту Закону про Державний бюджет, тому доцільніше за результатами парламентських слухань Верховній Раді України *брати до відома* Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. А Кабінет Міністрів України, враховуючи Бюджетне послання Президента України і Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період, буде складати проект Закону про Державний бюджет на наступний бюджетний період і» як установлено ст. 96 Конституції України, не пізніше 15 вересня кожного року подасть проект Закону про Державний бюджет України на розгляд і затвердження до Верховної Ради України. Усю практичну роботу зі складання проекту Державного бюджету здійснює Міністерство фінансів. Воно проводить аналіз бюджетних запитів і готує проект Закону про Державний бюджет, розглядає та вживає заходи щодо усунення розбіжностей із головними розпорядниками бюджетних коштів. Якщо узгодження не досягнуто, Міністерство фінансів додає *свій висновок* з неузгоджених питань до пропозицій розпорядників бюджетних коштів, які направляються Уряду.

КМУ приймає *постанову щодо схвалення проекту Закону про Державний бюджет* на планований рік та подає його з відповідними матеріалами до Верховної Ради України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому.

154

Л. К. Воронова

В 2005 році 20 жовтня Верховна Рада України прийняла рішення щодо спільного доопрацювання Комітетом з питань бюджету та КМУ проекту закону про Державний бюджет України на 2006 рік. Уряд підтримав пропозиції Комітету з питань бюджету щодо: розділу III "Державний борг та фінансування державного бюджету України", доповнень переліку захищених статей видатками на оплату комунальних послуг та енергоносіїв; здійснення видатків на утримання дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, надання середньост-рокових позичок місцевим бюджетам та деякі інші зміни до статей проекту закону про Державний бюджет України. Але кабінет Міністрів України принципово не погодився з деякими положеннями Висновків Комітету з питань бюджету, наприклад, із пропозицією збільшити дефіцит бюджету до 3 відсотків ВВП, який буде для України критичним, і покривати його доведеться запозиченнями та іншими пропозиціями, які значно зменшують Державний бюджет на 2006 рік. Уряд звернувся з цих питань до Голови Верховної Ради України. Таке звернення було направлене у Верховну Раду України вперше. Нормативним актом його вважати, на наш погляд, не можна, бо Конституція України прийняття таких актів Урядом не передбачає, а закону „Про Кабінет Міністрів України" так і немає (Лист Кабінету Міністрів України Голові Верховної Ради України. — Урядовий Кур'єр. — 2005 р. — 25 жовтня. — № 202).

**§ 3. Розгляд та прийняття Державного бюджету України та місцевих бюджетів**

**Матеріали, які додаються до проекту Закону про Державний бюджет Верховній Раді України Кабінетом Міністрів України**

Разом з проектом Закону про Державний бюджет України, схваленим КМУ, Верховній Раді подаються *два додатки.*

***Першим додатком*** є пояснювальна записка до проекту Закону про Державний бюджет України, яка повинна містити: а) інформацію про економічне становище держави та основні прогнозні макропоказники економічного та соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України;

Фінансове право України

155

б)  оцінку надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету;

в)  пояснення до основних положень проекту Державного бюджету України та проекту Закону про Державний бюджет, а також аналіз пропонованих обсягів видатків на виконання функцій, програм. Обгрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;

г)  інформацію щодо врахування пропозицій Верховної Ради до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, якщо вони були прийняті Верховною Радою України відповідно до частини 6 ст. 33 цього Кодексу;

д)  обгрунтування особливостей міжбюджетних відносин;

є) інформацію щодо обсягів державного боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов запозичень;

є) прогноз основних макропоказників економічного й соціального розвитку України, показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди.

Проект Закону про Державний бюджет супроводжується додатками, які вмішують більш детальні статті витрат і доходів, обґрунтування кошторисних витрат, їхні розміри. Додатки, що подаються разом з проектом Закону про Державний бюджет України, не мають правової форми. До проекту бюджету додається пояснювальна записка Міністра фінансів України, в якій подаються короткі підсумки найважливіших бюджетних підсумків або викладення всього фінансового стану країни, мотиви фінансових заходів, що плануються, причому Міністерство фінансів України обґрунтовує бюджетні показники майбутнього року, виходячи з показників попереднього, поточного і майбутніх періодів та класифікації видатків бюджету.

Міністерство фінансів має обґрунтувати особливості міжбюджетних відносин; інформувати Уряд щодо врахування пропозицій Верховної Ради України, які були прийняті при затвердженні Основних напрямів бюджетної політики.

Міністерство фінансів України складає перелік пільг, які існуватимуть згідно Із законодавством в планованому році, оскільки це знижує надходження податкових сум до державного і місцевих бюджетів, також необхідно зробити й підрахунки

156

Л. К. Воронова

втрат бюджетних коштів. Кабінету Міністрів України подаються показники видатків Державного бюджету України, які пов'язані із продовженням або Із закінченням програм, що фінансуються протягом кількох бюджетних періодів. Міністерство фінансів України подає відомості про зведення та структуру фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний та наступний фінансовий період до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу.

До проекту Державного бюджету додаються прогноз основних макропоказників економічного й соціального розвитку України, показників зведеного бюджету України з оцінкою Державного і місцевих бюджетів відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів. До Верховної Ради України подається перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період, під які можуть надаватися гарантії КМУ, та дається оцінка наслідків очікуваного виконання бюджету за поточний рік.

Разом із проектом Закону про Державний бюджет до Верховної Ради України направляються пояснення до проекту Державного бюджету І проекту Закону про Державний бюджет України, який вміщує проект узагальнюючих показників,

У поясненнях, поданих Верховній Раді, КМУ робить аналіз прогнозованих обсягів видатків на виконання державних функцій та програм. Причому на розгляд народних депутатів представляються обґрунтування бюджетних показників за три роки (попередній, поточний та наступний бюджетні періоди). *Попередній бюджетний період* — це виконаний бюджет, *поточний* — це бюджет поточного періоду, який тільки виконується, та *наступний* — це показники майбутнього періоду, які й будуть розглядатися та затверджуватися Верховною Радою. Усі дані надаються в розрізі класифікації видатків бюджету.

КМУ дає обґрунтування особливостям міжбюджетних відносин, скерованих на забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, видам видатків на здійснення повноважень за рахунок державного та місцевих бюджетів, указуються критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами.

КМУ надає Верховній Раді України інформацію щодо обсягів державного боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, графік його погашення, обсяги та умови запозичень.

Фінансове право України                                                                            157

*Другим додатком* до проекту Закону про Державний бюджет до Верховної Ради подаються прогнозні показники зведеного бюджету України, оцінка Державного бюджету України та місцевих відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів, тобто фінансову програму плану економічного й соціального розвитку держави в цілому. Баланс фінансових ресурсів об'єднує в єдину систему всі фінансові плани і баланси, що дозволяє виявляти І вивчати об'єктивні взаємозв'язки і довготривалі тенденції розвитку найважливіших джерел фінансових ресурсів.

КМУ, враховуючи накази народних депутатів і виходячи із чинного законодавства, схвалюючи складений Міністерством фінансів України проект Закону про Державний бюджет, представляє на розгляд перегляд пільг по податках І зборах та інших обов'язкових платежах із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання, який зроблено Міністерством фінансів

України.

Народним депутатам надаються показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані в проекті Державного бюджету України, якщо ці програми передбачається виконувати період, більш тривалий, ніж один бюджетний.

Міністерство фінансів України зводить, а КМУ схвалює і подає для інформації народним депутатам загальну суму і структуру фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний і наступний бюджетний періоди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу1.

1 У проекті державного бюджету на 2006 рік встановлено, шо у 2006 році надання державних гарантій Раді Міністрів Автономної Республіки Крим та гарантій органів місцевого самоврядування (крім гарантій за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах спів фінансування разом із міжнародними фінансовими організаціями, а також за зобов'язаннями Державної іпотечної установи) не здійснюються. Якщо Кабінет Міністрів приймає рішення надати кредити або гарантії окремим юридичним особам, вони зобов'язані подати зустрічні, безвідривні та безумові гарантії банків, які протягом 2005-2006 років додержуються встановлених НБУ обов'язкових економічних напрямків, або надати інше належне забезпечення та сплачують до Державного бюджету України плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України.

**158**

**Л. К. Воронова**

До Закону про Державний бюджет України буде вміщено розділ, присвячений державному боргу та фінансуванню Державного бюджету.

Разом із матеріалами, що додаються до проекту Закону про Державний бюджет України, народні депутати одержують

Проекти КОШТОРИСІВ УСІХ ДерЖавНИХ ЦІЛЬОВИХ фоНДІВ, ЯКІ СТВО'-

рюються за рахунок податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до закону.

Пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України подаються до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

До проекту Закону про Державний бюджет можуть додаватися й інші матеріали, обсяг і форму яких установлює Уряд.

Представлення проекту Закону про Державний бюджет та підготовка його до першого читання

Представляє проект Закону про Державний бюджет Міністр фінансів на пленарному засіданні Верховної Ради. Бюджетний кодекс встановлює короткий термін представлення — не пізніше ніж через п'ять днів після подання КМУ матеріалів по бюджету. Голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету доповідає про відповідність проекту Закону про Державний бюджет України Бюджетному кодексу та Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період. Після обговорення проекту Закону про Державний бюджет Верховна Рада України *може ухвалити вмотивоване рішення* про Його відхилення, як це і відбувається на практиці. У разі відхилення проекту Закону про Державний бюджет КМУ зобов'язаний у *тижневий термін* з дня набрання чинності рішення про відхилення подати проект Закону про Державний бюджет *на повторне представлення* з обґрунтуванням внесених змін, пов'язаних із рішенням Верховної Ради України. Міністр фінансів не пізніше трьох днів після повторного подання проекту Закону про Державний бюджет повторно представляє його Верховній Раді (ч. З ст. 39 Бюджетного кодексу).

Після прийняття до розгляду представленого проекту Закону про Державний бюджет не пізніше 1 жовтня (або 6 жовтня, якщо проект був представлений повторно) його розглядають народні депутати, комітети, депутатські фракції та групи Верховної Ради України і формують свої пропозиції Комітету з питань бюджету.

**Фінансове право України**

**159**

Пропозиції щодо *збільшення видатків* Державного бюджету мають визначати *джерела* їх покриття; пропозиції щодо зменшення доходів державного бюджету мають визначати джерела компенсації втрат доходів Державного бюджету або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна пропозиція народних депутатів не повинна призводити до збільшення державного боргу І гарантій порівняно з обсягом, передбаченим у проекті Закону про Державний бюджет.

Комітет Верховної Ради з питань бюджету не пізніше 15 жовтня (20 жовтня, якщо проект Закону про Державний бюджет було прийнято повторно) спільно з уповноваженими представниками Уряду розглядає всі пропозиції, таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи й приймає відповідне рішення. Документи розповсюджуються серед народних депутатів не пізніше ніж за два дні до розгляду проекту Закону про Державний бюджет у першому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради.

Перше читання проекту Закону про Державний бюджет Перше читання проекту Закону про Державний бюджет України починається з доповіді Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету *щодо Висновків та пропозицій до проекту* Закону про Державний бюджет України. В обговоренні питання беруть участь народні депутати, представники Уряду та Рахункової палати. Висновки та пропозиції до проекту Закону про Державний бюджет голосуються в цілому. Постатейне голосування відбувається тоді, коли не приймається позитивне рішення.

Прийняття рішення щодо Висновків та пропозицій до проекту Закону про Державний бюджет за Бюджетним кодексом (ст. 41) *вважається прийняттям проекту Закону про Державний бюджет України в першому читанні.* Схвалені Верховною Радою України Висновки та пропозиції Комітету Верховної Ради України з питань бюджету набувають статусу *Бюджетних висновків Верховної Ради України.*

Верховна Рада приймає проект Закону про Державний бюджет України в першому читані не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому, після чого Уряд у двотижневий термін готує і подає до 3 листопада проект Закону, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, і порівняльну таблицю щодо врахування з вмотивованими поясненнями щодо неврахованих пропозицій.

160

Л. К. Воронова

Друге читання проекту Закону про Державний бюджет України

Основним у розгляді проекту Закону "Про Державний бюджет України" є друге його читання. Уряд у двотижневий термін готує і подає проект Закону "Про Державний бюджет України" не пізніше 3 листопада. Проект Закону до другого читання подається у вигляді таблиці, яка містить проект Закону, прийнятий у першому читанні за основу, в якому вміщені текстові статті та показники, що пропонувалися Урядом в першому читанні, або схвалені Бюджетними висновками Верховної Ради України.

Якщо КМУ пропонує нові текстові статті, до них додається детальне обґрунтування "їх доцільності та необхідності.

Друге читання починається з доповіді Міністра фінансів щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради України проекту Закону про Державний бюджет України. Голова Комітету Верховної Ради доповідає висновки Комітету, який він очолює, щодо врахування Урядом Бюджетних висновків Верховної Ради України при підготовці проекту Закону про Державний бюджет України до другого читання.

Друге читання законопроекту про Державний бюджет України передбачає, в першу чергу:

а)  затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту),

б)  доходів І видатків Державного бюджету з подальшим постатейним голосуванням проекту Закону про Державний бюджет, поданого КМУ на друге читання.

Під час другого читання, яке повинно завершитися не пізніше 20 листопада, необхідно обов'язково затвердити, крім вказаних, обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів. Ці обсяги не розглядаються при третьому читанні. Виконавчі органи місцевого самоврядування після цього мають можливість затверджувати свої бюджети, не чекаючи третього читання проекту Закону про Державний бюджет.

Статті проекту Закону про Державний бюджет, не прийняті у другому читанні, переносяться на третє читання.

Фінансове право України                                                                   161

Розгляд проекту Закону про Державний бюджет України у третьому читанні

Не пізніше 25 листопада року, що передує плановому, проект Закону про Державний бюджет проходить третє читання Верховною Радою України. На засіданні з доповіддю виступає Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Із співдоповіддю — Міністр фінансів. Після цього відбувається голосування щодо статей проекту Закону про Державний бюджет, що не були прийняті на другому читанні, та по проекту Закону в цілому.

Закон про Державний бюджет повинен прийматися Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому. Однак, на жаль, практика затвердження Закону про Державний бюджет України свідчить про інше. Через неузгодженість дій законодавчої та виконавчої гілок державної влади всі строки, встановлені Бюджетним кодексом, не витримуються. У ст. 45 Бюджетного кодексу встановлено порядок визначення терміну перебування законопроекту про Державний бюджет у Верховній Раді України. Враховується тільки термін перебування законопроекту у Верховній Раді України, а термін, на який Верховна Рада кожного разу після подання його на розгляд Урядом, повертає знов Уряду не враховується.

Уже кілька років Закон про Державний бюджет (хоча й з порушенням порядку проходження через Верховну Раду) приймається до початку нового бюджетного періоду. Норми ст. 46 Бюджетного кодексу встановлюють порядок витрат Державного бюджету у випадках несвоєчасного прийняття Закону про Державний бюджет України. Кабінет Міністрів має право витрачати кошти на функціонування державних органів, але з обмеженнями:

1)  витрати Державного бюджету можуть здійснюватися тільки на цілі, які були внесені до Закону про Державний бюджет минулого бюджетного періоду і включені у проект Закону про Державний бюджет на поточний (оскільки рік почався) бюджетний період, який подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради;

2)  щомісячні видатки поточного року не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків минулого бюджетного періоду (крім витрат на погашення боргу за кредитними зобов'язаннями та витрат спеціального фонду, які фінансуються в межах цільових надходжень до спеціального фонду).

**162**

**Л. *К.* Воронова**

До прийняття Закону про Державний бюджет на поточний бюджетний період забороняється фінансування капітальних видатків, крім випадків, пов'язаних із введенням військового чи надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

До прийняття Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період запозичення дозволяються тільки з метою погашення основної суми боргу.

Такий же порядок витрачання бюджетних коштів установлено для місцевих бюджетів у разі несвоєчасного прийняття рішень про місцеві бюджети (ст. 79 Бюджетного кодексу).

Зміст Закону про Державний бюджет України

Практика Верховної Ради України свідчить, що щорічні закони про Державний бюджет включають різну кількість статей. Верховна Рада України — єдиний законодавчий орган, тому вона може приймати закони певного змісту з будь-якою кількістю статей. Однак є показники, які повинні бути в кожному законі про державний бюджет і в рішеннях місцевих рад про відповідні місцеві бюджети.

У п. 2 ст. 38 Бюджетного кодексу вміщено основні показники, які повинні бути визначені: в статті Закону про Державний бюджет затверджується загальна сума доходів і загальна сума видатків (із розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також із розподілом видатків на поточні й капітальні. Поділ видатків на поточні й капітальні показує роль видатків у відтворенні виробництва. *Поточні видатки* — *це витрати на утримання підприємств, установ, організацій, закладів як виробничої, так і соціальної сфери. Капітальні* — *це видатки на створення нових і розширення діяльності діючих підприємств, установ, організацій, закладів.* Поділ видатків на поточні й капітальні в Законі про Державний бюджет України передбачено ст. 38 Бюджетного кодексу, але в Законах України "Про Державний бюджет України" на 2002-2006 рр., які приймалися із врахуванням Бюджетного кодексу, такого розподілу немає.

Можна також окремо розробляти (як складову частину державної програми економічного і соціального розвитку) бюджет розвитку з тим, щоб передбачити для цієї мети кошти в бюджеті.

Встановлюється граничний розмір річного дефіциту (а, може, й профіциту) державного бюджету в наступному бюджет-

**Фінансове право України**

**163**

ному періоді, в тому числі й розмір дефіциту загального та спеціального фондів.

Окремими статтями закону встановлюються джерела формування державного бюджету — в загальній сумі або у фіксованих частках (відсотках), а також особливості обчислення або розподіл їх між загальним і спеціальним фондами Державного бюджету та державним І місцевими бюджетами. Окремими статтями закон відображає суму доходів за джерелами й суму видатків за розділами функціональної бюджетної класифікації.

Окремий розділ Закону про Державний бюджет складають статті, що встановлюють граничні розміри державного внутрішнього і зовнішнього боргу, граничний розмір державних кредитів, що Україна надає іноземним державам, та вирішується питання про можливість надання державних гарантій при одержанні кредитів суб'єктами підприємницької діяльності, крім тих, які надаються міжнародними фінансовими організаціями. У деяких законах про Державний бюджет вирішується питання про надання Міністерству фінансів України повноважень на здійснення дострокового викупу боргових зобов'язань держави в межах коштів, передбачених у державному бюджеті на погашення і обслуговування державного боргу.

Важливим розділом закону є регламентування взаємовідносин між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами за трансфертами, субвенціями, дотаціями вирівнювання, встановлення порядку перерахування коштів до Державного бюджету з місцевих бюджетів та порядок надходження й розподілу коштів Державного бюджету до відповідних місцевих бюджетів у вигляді додаткової дотації з Державного бюджету понад обсяг дотації, передбаченої у відповідному році.

У Законі про Державний бюджет установлюються захищені видатки, розмір яких не зменшується у випадках зростання бюджетного дефіциту протягом бюджетного періоду, встановлюється рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги відповідно до законів України І надається право Кабінету Міністрів України протягом бюджетного року збільшувати встановлений рівень забезпечення прожиткового рівня, виходячи з фінансових ресурсів держави.

Законом про Державний бюджет також регламентується в статтях та окремих додатках, які є невід'ємною його складовою, відомча структура видатків Державного бюджету (головним розпорядникам бюджетних коштів), а у випадках складай-

164

Л. К. Воронова

ня проекту бюджету за програмно-цільовим методом ці видатки повинні бути деталізовані за підрозділами функціональної бюджетної класифікації (програмної класифікації у разі складання проекту бюджету за програмно-цільовим методом). У законі вміщуються додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

На перший погляд здається, що бюджет — це цифри. Але Закон про Державний бюджет — це не тільки показники, цифри, а ще й правові приписи, які мають конкретно-адресний зміст. Саме факт включення показника доходів чи видатків — це надання органу державної виконавчої влади та особі, яким делеговані повноваження з використання бюджетних коштів, і покладення обов'язку зі збирання коштів на державні органи, які відповідають за це. Загальний обсяг бюджету — це завдання Кабінету Міністрів України зібрати суму коштів, витратити їх суворо за призначенням, не перевищуючи граничного розміру дефіциту, затвердженого Верховною Радою України.

У конкретно-адресному змісті приписів, які складають основну частину статей Закону про Державний бюджет, є його особливість, яка дає привід багатьом юристам-теоретикам вважати цей акт законом у формальному розумінні, тобто законом за формою, але не за змістом.

Однак в законах про Державний бюджет, як І в рішеннях про місцеві бюджети, є приписи, які не мають конкретно-адресного змісту. Ними затверджуються розміри відрахувань від територіальних надходжень загальнодержавних доходів і податків у бюджети нижчих рівнів. Бюджетні правовідносини між вищестоящими І нижчестоящими органами виконавчої влади або органами державної виконавчої влади І виконавчими органами місцевих рад виникають кожного разу, коли є такий юридичний факт, як платіж до бюджету, сума якого розподіляється між бюджетами. Таким чином, ці приписи виступають правовими нормами, які розраховані на багаторазове застосування.

Ось чому не можна погодитися, що закон або рішення місцевого органу самоврядування про відповідний бюджет є такими тільки за формою, а не змістом.

Закон про Державний бюджет підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.                                                           «,«                                     о-

Фінансове право України                                                                   165

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі, якщо Президент України протягом установленого строку не повернув закон для повторного розгляду, документ вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час .повторного розгляду Закон про Державний бюджет буде знову прийнятий Верховною Радою України не менше як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів.

Закон про Державний бюджет України публікується в офіційних виданнях. Доступність матеріалів про бюджет — ознака демократичності, відкритості, прозорості дій влади. Кожен громадянин держави хоче знати, як будуть забезпечуватися його мінімальні потреби, скільки коштів відпускатиме держава на функціонування своїх органів. Бюджетні матеріали дуже складні, тому пересічному громадянину дуже важко розібратися в цифрах, якими наповнений бюджет.

Бюджетний кодекс України пропонує Міністерству фінансів обов'язково публікувати в газеті "Урядовий кур'єр" проект Закону про Державний бюджет не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України. У цей період всі документи, що супроводжують проект Закону про Державний бюджет, розглядаються у Верховній Раді, у Комітеті Верховної Ради з питань бюджету, і за результатами розгляду їх можуть повернути, тобто відхилити вмотивованим рішенням.

КМУ зобов'язаний протягом тижня з дня набрання чинності рішення Верховної Ради України про відхилення проекту Закону про Державний бюджет подати новий проект Закону про Державний бюджет (п. З ст. 39). А що ж робити Міністерству фінансів України? Знову оприлюднювати оновлений проект Закону про Державний бюджет? Практика повернення проекту державного бюджету і проекту Закону про Державний бюджет повторюється щорічно. Це не тому, що Міністерство фінансів України складає проект Державного бюджету і проект Закону про Державний бюджет, не зважаючи на зміст Бюджетного кодексу України та Основні напрями бюджетної

166

Л. К. Воронова

політики (Бюджетну резолюцію), прийняті Верховною Радою України. Справа в тому, що при розробці проекту Основних напрямів бюджетної політики ще в червні Міністерство фінансів України об'єктивно не може мати даних про хід виконання Державного бюджету за поточний рік і всіх показників, необхідних для включення більш реальних цифр до проекту Основних напрямів бюджетної політики. У зв'язку з цим не є необхідним оприлюднення проекту Закону про Державний бюджет.

Обов'язковим є оприлюднення Закону про Державний бюджет на відповідний період *із додатками,* що становлять його невід'ємну частину. Додатки до Закону про Державний бюджет, які складаються відповідно до Бюджетної класифікації, публікуються тільки в офіційних виданнях, з ними ознайомитися важко. Вони, безумовно, є складовими Закону "Про Державний бюджет" на поточний рік, бо вони "розшифровують" загальні суми доходів і видатків, які будуть включені до Закону "Про Державний бюджет України".

Тепер не тільки в офіційних виданнях, але й у засобах масової інформації оприлюднюються дані Міністерства фінансів України, Державного казначейства про виконання Державного бюджету України, зведеного бюджету України. Регулярно з інформацією, одержаною у фінансових органах, виступає Міжнародний центр перспективних досліджень.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі обов'язкову публікацію рішень про місцевий бюджет та додатки до нього і періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше 10 днів з дня його прийняття. Звіти про виконання місцевого бюджету публікуються періодично, перелік іншої інформації про місцеві бюджети визначається відповідним рішенням місцевої ради. Працівники місцевих державних адміністрацій регулярно виступають на сторінках газет та часописів із повідомленнями про хід виконання місцевих бюджетів, що з інтересом читає населення.

Оприлюднюються також у засобах масової інформації матеріали профільних Комітетів Верховної Ради України, особливо Комітету з питань бюджету, де протягом бюджетного не-

фінансове право України                                                             167

ріоду в квітні, липні, жовтні та січні заслуховуються питання про виконання бюджету.

На останній день бюджетного періоду, як правило, це 31 грудня, Державне казначейство України закриває всі рахунки, відкриті в поточному бюджетному періоді. За виняткових обставин ст. 57 Бюджетного кодексу надає Міністру фінансів право на визначення іншого терміну закриття рахунків, який повинен настати не пізніше як через п'ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду.

У Бюджетному кодексі врегульовані випадки внесення змін і доповнень до Закону про Державний бюджет (ст. 52), а також порядок розподілу доходів при перевиконанні доходної частини Державного бюджету (ст. 53) та порядок скорочення видатків загального фонду Державного бюджету в разі недо-отримання доходів загального фонду Державного бюджету (ст. 54).

**§ 4. Порядок виконання** бюджету

Виконати бюджет — це зібрати доходи, мінімальна сума яких встановлена в Законі про Державний чи місцевий бюджет (пе\* ревиконати встановлений об'єм — це добре, а недовиконання — це збільшення дефіциту), та профінансувати видатки (покривати видатки можна, не перевищуючи їх граничний об'єм, бо фінансування понад встановлену межу — це збільшення дефіциту, підвищення розміру видатків на певні заходи — це неодмінно зменшувати витрати на будь-які інші видатки, але ж в бюджет внесені першочергові, пріоритетні витрати).

Згідно зі ст. 116 Конституції України *забезпечення* виконання затвердженого бюджету покладено на КМУ. Щодо місцевих бюджетів, то Конституція України в ст. 143 встановила, що сільські, селищні та міські ради затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, як і обласні та районні ради, й *контролюють їх виконання,* а зрозуміло, виконання покладено на виконавчі органи. Обласні та районні бюджети виконують, згідно зі ст. 61 Закону України "Про місцеве самоврядування", відповідні державні адміністрації на підставі Бюджетного кодексу.

Виконання бюджету — це та стадія бюджетного процесу, яка забезпечується діяльністю законодавчих та виконавчих органів, які виробили і затвердили багато нормативних актів з планування доходів І видатків. Біля чотирьох місяців народні

|  |
| --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_                     Л. К. Воронові  депутати обговорювали проект бюджету, який прийняла Верховна Рада України, а місцеві ради — рішення про свої бюджети. Із початком нового бюджетного року необхідно виконати той план по доходах і видатках, який став Законом. У виконанні бюджету беруть участь усі державні й муніципальні органи, підприємства й організації. Але слід підкреслити, що багато юридичних осіб (недержавної і немуніципальної форми власності) безпосередньої участі у бюджетних правовідносинах не беруть. їх стосунки з бюджетом опосередковуються через податкові відносини (сплата податків комерційними підприємствами), цивільно-правові (продаж товарів або надання послуги бюджетній установі), трудові (одержання зарплати громадянином, що працює у бюджетній установі) тощо. Однак, якщо мова йде про те, що кошти відпущені з бюджету, або про платежі в бюджет — це вже фінансові правовідносини. І в той же час відносини з купівлі-продажу та їм подібні, що регулюються договором, бюджетним (як видом фінансового), правом не регулюються. Якщо бюджетна організація купує товар за бюджетні гроші, то Казначейство не вимагає, щоб купували у певному місці і саме те, а вимагає, щоб придбані були .необхідні речі, на які відпускаються бюджетні кошти, тобто є бюджетне призначення.  ^Виконання бюджетів здійснюється на підставі законодавства та нормативно-правових актів про бюджет на певний бюджетний період згідно з розписом доходів І видатків бюджету, який затверджується фінансовими органами.  Виконання бюджету повинно починатися з 1 січня бюджетного періоду, на який затверджено Закон про Державний бюджет або рішення про місцевий .бюджет. Повноваження щодо забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України ст. 116 п. 6 Конституції України покладається на Кабінет Міністрів України. Під час виконання бюджету найважливіше — це забезпечити повне і своєчасне надходження обов'язкових (податкових та інших) платежів і доходів за всіма джерелами фінансування заходів у межах затверджених у бюджетах сум протягом усього бюджетного періоду. Необхідно правильно і економічно обґрунтовано розподілити всі надходження й асигнування, які провадитимуться за бюджетним розписом. Згідно зі ст. 47 Бюджетного кодексу загальна організація та управління виконанням Дер-  Фінансове право України  169  жавного бюджету України покладені на Міністерство фінансів  України.  Згідно із Положенням про Міністерство фінансів України у межах своєї компетенції воно забезпечує виконання Державного бюджету України, концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямах соціально-економічного розвитку України, ефективне використання бюджетних коштів, здійснює контроль за цільовим використанням коштів державного і місцевого бюджетів, застосовує в установленому порядку заходи щодо обмеження або припинення фінансування з державного бюджету підприємств, установ і організацій за наявності фактів нецільового витрачання ними коштів, а також у випадках неподання звітів про витрачання раніше виділених коштів та утримує в установленому порядку з підприємств, установ та організацій кошти державного бюджету, що використані ними не за цільовим призначенням. Міністерство фінансів України має право:  — надавати з Державного бюджету України в установленому порядку позички у випадках утворення тимчасових касових розривів *(касовий розрив* — *це розбіжність терміну надходження коштів на рахунок із терміном асигнування коштів із бюджету)* під час виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, які повинні бути погашені в установлені строки в межах поточного бюджетного року;  — надавати відповідно із законодавством відстрочку і розстрочку за платежами Державного бюджету України;  — проводити в міністерствах, інших центральних І місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах усіх форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів відносно зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів, а також одержувати пояснення, довідки і відомості з питань, які виникають під час перевірок.  Положення про Міністерство фінансів України надало йому  право:  — одержувати в установленому порядку матеріали відносно надходження й використання коштів цільових бюджетних й |

170

Л. К. Воронова

державних позабюджетних фондів, їх кошториси й звіти про їх виконання; — одержувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств та організацій усіх форм власності дані, необхідні для контролю за раціональним і цільовим використанням бюджетних коштів, та довідки про операції на поточних рахунках тих суб'єктів, які використовують кошти державного бюджету та державних позабюджетних фондів.

Таким чином, Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Забезпечення ефективного управління коштами державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних фінансових ресурсів здійснює Державне казначейство України.

Основними завданнями Державного казначейства України є:

— організація виконання Державного бюджету України і здійснення контролю за ним;

— управління наявними коштами державного бюджету України, в тому числі в Іноземній валюті, коштами державних позабюджетних фондів і позабюджетними коштами установ та організацій, що фінансуються з Державного бюджету України;

— фінансування видатків Державного бюджету України;

— ведення обліку касового виконання Державного бюджету України, складання звітності про стан виконання Державного бюджету України;

— здійснення управління державним внутрішнім і зовнішнім боргом відповідно до чинного законодавства;

— розподіл між державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України;

— здійснення контролю за надходженням, використанням коштів державних позабюджетних фондів і позабюджетних коштів установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України. |Пшюження про Державне казначейство України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 590 із

Фінансове право України

171

*-\** змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів Украї-■' ни за № 180 від 17 лютого 1999 р.

Казначейські системи виконання бюджету існують у багатьох країнах світу: в США, ФРН, Швеції, Бразилії, Австралії, Росії та інших. За умови казначейської системи головні розпорядники бюджетів можуть тільки розподіляти кошти, які їм виділяються, між підпорядкованими органами, а безпосередні одержувачі бюджетних коштів можуть їх витрачати тільки за цільовим призначенням.

Виконання Державного бюджету здійснюється *на єдиному казначейському рахунку тільки в уповноважених банках.* Між уповноваженим банком І Державним казначейством укладається договір на обслуговування рахунку. Банк несе відповідальність за своєчасне й правильне зарахування та списання коштів на підставі розрахунково-грошових документів за рахунками казначейства. Неуповноважені комерційні банки не мають права відкривати рахунки бюджетним установам. УсІ операції щодо руху коштів Державного бюджету на рахунках в уповноважених банках контролюються за термінами проходження.

При виконанні видаткової частини бюджетні кошти перераховуються тільки на фінансування заходів, передбачених затвердженим бюджетом. Для фінансування видатків кошти із бюджетів надаються *розпорядникам бюджетних коштів* — *керівникам організацій.* Вони мають право розпоряджатися затвердженими для них асигнуваннями. За обсягом наданих прав розпорядники поділяються на *головних* ***розпорядників коштів*** і ***розпорядників нижчого рівня.***

**Головні розпорядники** бюджетних коштів можуть витрачати бюджетні кошти на утримання тієї установи, яку вони очолюють, на заходи, що безпосередньо здійснюються цією установою, а також розподіляти бюджетні кошти, що їм надані, між розпорядниками нижчого рівня або безпосередньо витрачати їх на утримання підвідомчих їм організацій.

Розпорядники коштів нижчого рівня поділяються на розпорядників II та III ступеня.

Головні розпорядники коштів державного бюджету до початку бюджетного року визначають мережу розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів коштів по територіях.

**Розпорядник коштів II ступеня** — бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету

172

Л. К, Воронова

на виконання функцій своєї установи, яку вони очолюють, і на розподіл виділених асигнувань для переказу розпорядникам **III** ступеня та безпосередньо їм підпорядкованим одержувачам або одержувачам, діяльність яких координується через них.

**Розпорядник коштів III ступеня** — бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл виділених асигнувань безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

Розпорядники коштів III ступеня та одержувачі повинні включатися до мережі головних розпорядників або розпорядників II ступеня бюджетних коштів, якщо вони отримуватимуть кошти безпосередньо від нього.

Якщо установа (організація) не є одержувачем коштів бюджету, а відповідно до укладених угод виконала для бюджетної установи (організації) або одержувача відповідні роботи (послуги тощо), то такі підприємства (установи, організації) не включаються в мережу розпорядників бюджетних коштів і рахунки їм в органах Державного казначейства не відкриваються (див. Порядок виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи. Затверджено наказом Державного казначейства України від 10 серпня 2001 р. за№ 140).

Тільки через розпорядників з бюджету можуть одержувати кошти фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, І є одержувачами бюджетних коштів. ***Бюджетна установа*** — *це орган, установа чи організація, ви-значена 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 відповідного бюджету чи місцевих бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими* (див. ст. 1, п. "б").

Бюджетні установи мають право витрачати одержані з бюджету кошти тільки на власні потреби і не можуть позичати кошти у будь-якій формі для своїх потреб і надавати кошти **в** борг юридичним і фізичним особам, якщо такі випадки не передбачені Законом про Державний бюджет.

Бюджетний кодекс у ст. 22 встановив, що головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

Фінансове право України

173

1)  за бюджетними призначеннями, передбаченими Законом про Державний бюджет України, — органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, а також 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 керівників1;

2)  за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими ' місцевими бюджетами, — керівники місцевих державних

. ■: адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, ,' керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших ■ самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються Законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень, а головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет із дотриманням умов, визначених пунктами 2 і 3 частини першої ст. 22 Бюджетного кодексу. *і* Головний розпорядник бюджетних коштів:

1)  розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;

2)  розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;

3)  отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у Законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів

1 Див.: Закон України "Про внесення зміни до статті 22 Бюджетного кодексу України" // Відомості Верховної Ради. — 2003.— № 24. — Ст. 161.

**Л. К. Воронова**

бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;

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

5)  здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

6)  одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів І аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів.

Жодної управлінської дії не можна здійснити без забезпечення її фінансовими ресурсами, тому видатки бюджетів розподіляються за функціями держави, органів місцевого самоврядування за їх компетенцією. Для забезпечення всіх органів держави і органів місцевого самоврядування, що забезпечують державне функціонування, існує відомча класифікація видатків державного і місцевого самоврядування, яка вміщує перелік головних розпорядників коштів Державного бюджету.

Із 1 січня 2002 р. значно скорочено кількість головних розпорядників коштів Державного бюджету.

1.  По бюджетах Автономної Республіки Крим головними розпорядниками бюджетних коштів визначаються уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників. Головним розпорядникам кошти виділяються за бюджетними призначеннями.

2.  По місцевих бюджетах головними розпорядниками визначаються керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

3.  За призначеннями по обласних, міських, районних, міських та селищних бюджетах головними розпорядниками виступають керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та Інших самостійних струк-

**•інансове право України**

*Ь*турних підрозділів місцевих державних адміністрацій, вико-

$     навчих органів рад.

*Щ.* Головні розпорядники за всіма бюджетами визначаються

'\*   ст. 22 Бюджетного кодексу і щороку підтверджуються в

\*     актах про бюджет: по державному бюджету — у Законі

І(   про Державний бюджет, по місцевих бюджетах — у рішен-

і    нях відповідних місцевих рад про місцеві бюджети. Це під-

-     твердження виявляється в тому, що головним розпорядни-

I;   ком бюджетних коштів є той керівник, на адресу міністерс-

*V*тва, відомства (установи), яким він керує, у відповідному бюджеті є бюджетне призначення (тому і бюджетна класи-

*]-* фікація має назву відомчої).

Таким чином, порядок визначення головних розпорядників коштів Державного бюджету визначається ст. 22 Бюджетного кодексу, перелік головних розпорядників вміщується у Наказі Міністра фінансів, а сума коштів, яку вони одержують із бюджету, щороку визначається Законом про Державний бюджет.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

1)  розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами та установами, положеннями про міністерства, відомства, управління тощо;

2)  розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити, тобто пропозиції (їх можна назвати і

, замовленнями), з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу коштів, необхідних для його діяльності в наступному бюджетному році, та подає їх відповідному фінансовому органу; ;3) після затвердження акту про бюджет (закону або рішення) ; бюджетні призначення, тобто суми коштів, які виділяються І на адресу головних розпорядників і дають їм можливість виконувати надані їм повноваження, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асиг-. нуваннями;

^4) після одержання відомостей про обсяги асигнувань розпо-*м-* рядники нижчого рівня уточнюють свої кошториси і дають «!;• їх на затвердження головних розпорядників; $5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, 1 отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого

176

Л. К. Воронова

рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів; 6) одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів.

Статус відповідальних виконавців бюджетних програм за програмно-цільовими бюджетами та особливості їх участі у бюджетному процесі визначено Інструкцією, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 р. за № 574 і зареєстрованою у Міністерстві юстиції України 3 січня 2002 р. за№ 3/6291.

Цією Інструкцією Мінфіну чітко розмежовуються повноваження головних розпорядників коштів Державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм у стадіях бюджетного процесу в умовах впровадження програмно-цільово-го методу в бюджетний процес.

***Відповідальний виконавець*** — *це юридична особа, яка має окремий рахунок, бухгалтерський баланс і безпосередньо забезпечує виконання однієї або ряду бюджетних програм у системі головного розпорядника коштів.* Відповідальним виконавцем може бути:

— головний розпорядник, якщо його апарат забезпечує виконання бюджетної програми;

— розпорядники нижчого рівня;

— одержувачі коштів державного бюджету (бюджетні установи), які виконують бюджетні програми в системі головного розпорядника.

Відповідального виконавця визначає головний розпорядник за письмовим погодженням з Міністерством фінансів України в процесі формування проекту державного бюджету на наступний рік. Головний розпорядник не може мати в своїй системі більше ніж дев'ять відповідальних виконавців.

Головні розпорядники коштів державного бюджету до початку бюджетного року визначають мережу розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів по територіях.

В Україні існує казначейська система виконання бюджетів. Механізм касового виконання Державного бюджету по видатках і по доходах регулюється наказами державного казначейства. Згідно з цими наказами головним розпорядникам та розпорядникам II ступеня відкриваються *зведені особові рахунки* для зарахування коштів без визначення кодів функціональної

Фінансове право України

177

класифікації видатків, які підлягають подальшому перерахуванню на *особові* і *реєстраційні рахунки.*

***Особові рахунки*** — *це рахунки, які відкриваються в органах державного казначейства розпорядникам бюджетних коштів (крім розпорядників III ступеня) для зарахування коштів, які будуть розподілятися і переводитися конкретному розпоряднику (одержувачу) коштів.*

***Реєстраційні рахунки*** *відкриваються в органах Державного казначейства розпорядникам і одержувачам коштів Державного бюджету для обліку операцій з коштами загального фонду бюджету,* а *спеціальні* ***реєстраційні рахунки*** — *для обліку доходів і видатків, передбачених їх кошторисами в частині спеціального фонду.*

Як ми вже знаємо, функціонування органів держави та органів місцевого самоврядування може здійснюватися тільки при фінансовому забезпеченні. Оскільки кошти держави і органів місцевого самоврядування обмежені, бо видатки зростають скоріше, ніж є можливість їх задовольнити, кожний із них може розраховувати тільки на ту суму, яку визначив відповідний орган влади при затвердженні державного або місцевого бюджету. Розмір цієї суми залежить від економічної можливості, важливості витрати і коштів, які запрошувалися цим органом при складенні проекту бюджету. Виходячи з можливостей поточного періоду, орган влади, затверджуючи відповідний бюджет, визначає суму витрат цього органу на конкретний захід тощо. *Суми, які має право витратити* ***з*** *бюджету керівник, у Бюджетному кодексі одержали назву* ***бюджетних призначень.***

Бюджетні призначення встановлюються Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет у порядку, визначеному цим Кодексом, тобто треба дотримати порядок формування і затвердження відповідного бюджету і кошторису бюджетної установи.

Оскільки проект відповідного бюджету складається майже рік, то можуть змінюватися обставини у бюджетних установ, у них може зникати необхідність у тих сумах, які вони просили, подаючи бюджетні запити у фінансові органи, потреба у фінансуванні знижується, хоча таких обставин майже не буває. Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менше асигнувань головним розпорядникам, ніж їм призначено в бюджеті, керівники фінансових органів приймають рішення

**178**

**Л. К. Воронова**

про приведення у відповідність бюджетного призначення державного чи місцевого бюджету та у *двотижневий термін* подають до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради у встановленому порядку пропозиції про приведення у відповідність бюджетних призначень державного або місцевого бюджету. Цей порядок не відрізняється від того, що встановлений для подання пропозицій для проекту бюджету. Видатки за зміненими сумами можуть проводитися тільки після набрання чинності відповідним актом про бюджет (законом чи рішенням місцевої ради, яким внесені відповідні зміни). Будь-які зміни бюджетних призначень дозволяються тільки за наявності відповідних положень в законі або рішенні про бюджети.

Витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення. Ці витрати провадяться виключно в межах і за рахунок коштів, які надходять у спеціальний фонд. Зміна цих призначень можлива лише тоді, коли це буде вказано безпосередньо в Законі про Державний бюджет або в рішенні про місцевий бюджет.

Держава — постійно діючий механізм, який не зупиняється. Часто буває, що протягом року, на який були затверджені бюджетні призначення для певних суб'єктів бюджетного процесу, останні передають виконання певних функцій, на які планувалися бюджетні кошти, іншим органам держави згідно із законодавством. У таких випадках бюджетні призначення для одних головних розпорядників перекидаються у тих самих сумах іншим головним розпорядникам для виконання тих же функцій чи послуг, яким доручено їх виконання і на які покладено відповідальність за їх якісне проведення. За таких умов керівник фінансового органу в двотижневий термін повідомляє про це Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим або місцеву державну адміністрацію (залежно від того, в якому бюджеті були призначення).

Конституція України визначила початок і кінець бюджетного періоду. 31 грудня всі бюджетні призначення втрачають чинність. Винятком з цього правила можуть бути тільки випадки, коли окремим законом будуть передбачені кількарічні призначення на капітальні вкладення. У багатьох державах існують так звані "пільгові строки", протягом яких діють призначення минулорічного бюджету до одержання результату, на який виділялися кошти. На території України до 1990 р. існу-

**Фінансове право України**

**179**

вав місячний "пільговий строк", тобто кошти з Державного бюджету на капітальні вкладення, не засвоєні протягом бюджетного періоду, можна було одержати ще протягом січня наступного бюджетного періоду. Такий порядок утруднював фінансовий контроль за витрачанням коштів.

Держава — складний механізм, забезпечити всі її потреби неможливо, тому при плануванні витрат обирають першочергові, пріоритетні, і для їх фінансового забезпечення включаються призначення у відповідні бюджети. Однак всього передбачити ніхто не може, особливо якщо витрати пов'язані зі стихійними явищами: снігопадами, зливами, землетрусами, аваріями на шахтах тощо. Держава повинна заздалегідь відокремити частину бюджетних коштів, призначених для фінансування невідкладних витрат, які не могли бути передбачені при затвердженні бюджету. Порядок використання коштів визначається Кабінетом Міністрів України. Міністерство фінансів України та Міністерство економіки України визначають доцільність та ефективність фінансування витрат за рахунок Резервного фонду. Резервний фонд не витрачається на погашення боргів, у тому числі пов'язаних із гарантіями та іншими видами забезпечення, які надаються Урядом України, для збільшення сум за статтями видатків, передбачених у загальному фонді Державного бюджету України.

Рішення про виділення коштів на фінансування витрат, пов'язаних із фінансуванням надзвичайних ситуацій, робіт по ліквідації аварій та стихійного лиха, непередбачених витрат й інших заходів, що не передбачалися і не могли бути передбачені при затвердженні бюджету, приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Кабінетом Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Розмір Резервного фонду визначає Верховна Рада України при затвердженні Закону про Державний бюджет. Він не може перевищувати *одного відсотка* обсягу видатків загального фонду бюджету.

Органи виконавчої влади усіх рівнів зобов'язані щомісячно звітувати перед відповідною радою, яка затвердила бюджет, про витрачання коштів резервного фонду. Контроль за використанням коштів Резервного фонду здійснює і Рахункова палата за дорученням комітетів Верховної Ради України (п. З ст. 6

**180**

**Л. К. Воронова**

Закону України від 11 липня 1996 р. за № 315/96 ВР із змінами і доповненнями).

Кабінет Міністрів України щомісячно подає докладні письмові звіти про витрати з резервного фонду із обґрунтуванням необхідності, економічності, ефективності та досягнення фактичних наслідків за підсумками використання коштів резервного фонду.

У Державному бюджеті України Резервний фонд існує обов'язково. Що ж до місцевих бюджетів, то законодавство дозволяє їм створювати резервні фонди у такому ж розмірі до видаткової частини загального фонду відповідного бюджету за рішенням відповідної ради.

Установи, які фінансуються з Державного та місцевих бюджетів, одержують кошти для свого функціонування *на підставі кошторисів.* Ст. 51 Бюджетного кодексу визначає кошторис як основний плановий документ бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів І здійснення видатків, визначає обсяг І спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.

Розпорядники бюджетних коштів можуть виконувати свої обов'язки з керівництва установами, що пов'язані із витратами бюджетних коштів, тільки в межах асигнувань, передбачених у відповідних бюджетах і складених на їх основі кошторисів. Будь-які угоди, укладені бюджетними установами з перевищенням асигнувань, що виділяються з бюджетів, вважаються недійсними.

Місцеві бюджети виконуються за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. Податки, збори та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі державного Казначейства. Доходи бюджетів не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення.

**§ 5. Звітність про виконання Державного і місцевих бюджетів**

Звітність про виконання Державного бюджету є оперативною, місячною, квартальною та річною.

**Г**

**Фінансове право України                                                                            131**

Зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюється Державним казначейством.

Річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді не пізніше 1 травня року, наступного за звітним1. Бюджетний кодекс у ст. 61 встановлює І зміст річного звіту про виконання Державного бюджету. Річний звіт повинен включати такі частини:

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

2)  звіт про виконання Державного бюджету;

3)  звіт про рух коштів;

4)  інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету України;

5)  звіт про бюджетну заборгованість;

6)  звіт про використання коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів;

7)  інформацію про стан державного боргу;

8)  звіт про кредити та операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань;

9)  зведені показники звітів про виконання бюджетів;

10)  Інформацію про виконання місцевих бюджетів;

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

Звіт про виконання Закону про Державний бюджет, поданий Кабінетом Міністрів України, у двотижневий строк розглядає Рахункова палата і готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету.

Верховна Рада України розглядає звіт про виконання Закону про Державний бюджет у двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України.

1 Останніми роками на завершальній, але важливій стадії бюджетного процесу увага тих осіб, які не є учасниками бюджетного процесу, не концентрується. Звіт своєчасно не розглядається Верховною Радою України. Не знайдеш публікації цього звіту. Але ж саме Звіт про виконання Державного бюджету за минулий бюджетний період і буде покладено в основу при розробці проекту бюджету на наступний рік. Знаючи про допущені прорахунки їх можна не допустити при складанні проекту нового бюджету.

**182**

**Л. К. Воронова**

Звіт Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою про виконання Закону про Державний бюджет представляє Міністр фінансів, із співдоповідями — Голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету та Голова Рахункової палата.

Верховна Рада за результатами розгляду ухвалює рішення щодо звіту про виконання Закону про Державний бюджет України.

На всіх стадіях бюджетного процесу органи, уповноважені державою, здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства. Повноваження органів держави по здійсненню контролю за дотриманням бюджетного законодавства встановлені ст.ст. 109-115 Бюджетного кодексу України.

Із прийняттям Бюджетного кодексу вперше у бюджетному законодавстві з'явилися статті, в яких дається поняття бюджетного правопорушення, визначаються підстави для призупинення бюджетних асигнувань, роз'яснюються поняття нецільового використання бюджетних коштів І встановлюється положення про те, що до осіб, які винні в порушенні бюджетного законодавства, застосовуються усі види юридичної відповідальності, передбачені законодавством.

**Контрольні запитання**

1.  Дайте визначення бюджетного процесу, його стадій і принципів.

2.  Що означає принцип спеціалізації показників доходів І видатків бюджету?

3.  Види бюджетної класифікації доходів бюджету та її роль у стадіях бюджетного процесу.

4.  Види бюджетної класифікації видатків бюджету.

5.  Роль фінансових органів на стадії складання проектів бюджетів.

6.  Порядок складання проекту Державного бюджету.

7.  Характеристика документів, що подаються разом із проектом Державного бюджету Верховній Раді.

8.  Повноваження Комітету Верховної Ради з питань бюджету на стадії розгляду проекту Закону про Державний бюджет Верховною радою України.

9.  Дайте характеристику акта, складеного Комітетом Верховної Ради з питань бюджету, щодо проекту Закону про Державний бюджет.

**Фінансове право України                                                                            183**

10.  Друге читання проекту Закону про Державний бюджет Верховною Радою України.

11.  Третє читання проекту Закону про Державний бюджет Верховною Радою України.

12.  Повноваження Президента України в галузі Державного бюджету.

13.  Зміст актів про бюджет.

14.  Виконання бюджету. Компетенція органів держави в стадії виконання бюджету.

15.  Розпорядники бюджетних коштів, їх види І повноваження.

16.  Сутність казначейської системи касового виконання бюджету.

17.  Порядок внесення змін до Закону України "Про Державний 5 бюджет".

І 8. Що таке захищені статті бюджету?

ІЇ9. Порядок складання, розгляду І затвердження звіту про вико-3 нання Закону про Державний бюджет.

***Глава 8.* ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ФОНДІВ**

•  Централізовані позабюджетні цільові соціальні фонди, їх види

•  Пенсійний фонд як центральний орган виконавчої влади **і** як фонд коштів для забезпечення пенсій і соціальних послуг

: • Органи управління Пенсійного фонду

•  Накопичувальний фонд, як він утворюється і ким управляється , • Рівні пенсійного загальнообов'язкового забезпечення в Україні

•  Мета державного регулювання та нагляду у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, які органи Його здійснюють

•  Інші загальнообов'язкові соціальні державні фонди страхового забезпечення

**§ 1. Поняття та види державних цільових позабюджетних фондів**

Державні позабюджетні фонди з'явилися в Україні тільки після того, як вона стала суверенною державою. Виконавча влада не може використовувати бюджетні кошти на цілі, які не заплановані в бюджеті. За допомогою позабюджетних фондів органи державної виконавчої влади могли більш ефективно фінансувати різні потреби, на які з цільовим призначенням ви-

184

Л. К. Воронова

ділилися кошти підприємствами, організаціями, але цих позабюджетних цільових фондів створилося стільки, що у підприємств прибутку на сплату податків не вистачало. І, як показала практика, не всі кошти з цільових фондів витрачалися на ті цілі, для фінансування яких вони відраховувалися. Майже всі позабюджетні фонди почали керуватися своєю адміністрацією, а управління, як відомо, вимагає багато витрат. Поступово щороку, коли приймався Закон про Державний бюджет, консолідувався якійсь фонд, а починаючи з 1998 року всі позабюджетні фонди були включені в Державний бюджет. До 200 І р. існували позабюджетні кошти установ і організацій, а ст. 61 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" передбачила включення в бюджети усіх рівнів позабюджетних коштів цих установ. Починаючи з 2001 р. діючі державні позабюджетні цільові фонди: Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд соціального страхування на випадок безробіття та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань хоча і є позабюджетними, але у визначеному законодавством порядку звітують перед Державним казначейством про формування і цільове використання. П. 8 ст. ІЗ Бюджетного кодексу забороняє створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та Іншими бюджетними установами.

Бюджетний кодекс України передбачає можливість складання бюджету із загального та спеціального фонду. До спеціального фонду Державного бюджету включені доходи, які визначаються виключно законами України. Тепер спеціальний фонд бюджету включає бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень, які раніше були джерелами позабюджетних фондів.

Державні цільові позабюджетні фонди дозволено утворювати на державному рівні відповідно до законів України з метою ефективної реалізації соціальних завдань держави, правова база цих фондів велика. Наприклад, найбільший цільовий позабюджетний державний фонд — Пенсійний. Пенсійне забезпечення в Україні регулюється багатьма законами, міжнародними угодами, указами Президента України та Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", який введений в дію з І січня 2004 р.

Фінансове право України

185

Конституція України, основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Закон України "Про загальнообов'язкове державне страхування на випадок безробіття" та Закон України "Про зайнятість населення" регулюють надходження та витрачання Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Відповідно до Конституції України, Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування і Закону "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" створено "Фонд соціального страхування від нещасних випадків"1.

Усі ці соціальні фонди сформовані державою. Внески до фондів є обов'язковими, але платежі надходять безпосередньо до фондів, а не до бюджету. За рахунок доходів фондів фінансується утримання їхнього апарату, формування і розширення матеріально-технічної бази.

1 У Верховній Раді України під час літньої сесії 2003 р. розглядався проект Закону "Про єдиний соціальний податок". Згідно з цим законопроектом в Україні планується справляти єдиний соціальний податок, кошти якого будуть зараховуватися до державних страхових фондів України: Пенсійного, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонду державного медичного страхування.

Верховна Рада України у другому читанні прийняла Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування".

Згідно із проектом Закону "Про єдиний соціальний податок" платниками цього податку будуть:

—  суб'єкти підприємницької діяльності усіх форм власності, їх об'єднання, бюджетні, громадські та інші установи й організації, об'єднання громадян та Інші юридичні особи, а також фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують працю найманих робітників;

— філії, відділення та інші відокремлені підрозділи платників податку, які | не мають статусу юридичної особи і розташовані на території Іншої, ніж плат-■§■ *Ьик* податку, територіальної одиниці. За особливим порядком повинні сплачу-*-'■"%* Вати цей податок суб'єкти спрощеної системи оподаткування та платники сіль-:/: ськогосподарського податку.

*'І* Об'єктом оподаткування будуть суми фактичних виплат на оплату праці і найманих працівників, що підлягають обкладанню прибутковим податком з ^ громадян. Податок планується справляти щомісяця за регресивною шкалою *'''■'* ставок (чим вище місячний дохід, тим нижча ставка єдиного соціального податку). Див.: *Гринюк Г.* Готуємось до реформи соціальних відрахувань // Бухгалтерія. — 2003. — № 3. — С. 6, 7.

**186**

**Л. К. Воронова**

Правовідносини, які складаються при формуванні й використанні коштів цих Фондів, є складними. Вони регулюються нормами фінансового (формування доходів), а також трудового, пенсійного права (призначення пенсій, допомог та виплата їх).

**§ 2. Фонди загальнообов'язкового державного пенсійного страхування**

Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", розроблений відповідно до Конституції України та Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг із коштів Пенсійного фонду, що формується за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, а також регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам.

Згідно із Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" система пенсійного забезпечення в Україні тепер складатиметься з трьох рівнів:

***Перший рівень*** — солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (солідарна система), що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах і в порядку, встановленому Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Суб'єктами солідарної системи пенсійного забезпечення першого рівня в Україні є:

— застраховані особи, а в окремих випадках, визначених Законом "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", члени їхніх сімей та Інші особи;

— страхувальники;

— Пенсійний фонд;

• — уповноважений банк;

— підприємства, установи, організації, що здійснюють виплату і доставку пенсій.

**|ф|нансове право України                  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_'»"**

і , *Другий* ***рівень*** — накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених Законом.

Суб'єктами системи накопичувального пенсійного забезпечення є:

— особи, від імені та на користь яких здійснюється накопичення та інвестування коштів;

■— підприємства, установи, організації та фізичні особи, що здійснюють перерахування внесків до системи накопичувального пенсійного забезпечення;

'— Накопичувальний фонд;

;\*— недержавні пенсійні фонди;

\*— юридичні особи, які здійснюють управління Накопичувальним фондом і недержавними пенсійними фондами та управління їх пенсійними активами;

— зберігач;

-— страхові організації.

*Третій рівень* — система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення.

Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, другий та третій — систему накопичувального пенсійного страхування.

Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" встановив види пенсійних виплат і соціальних послуг: 1) *за рахунок коштів Пенсійного фонду* в солідарній системі

призначаються:

а)  пенсія за віком;

б)  пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (в тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);

в)  пенсія у зв'язку із втратою годувальника;

**188**

**Л. К. Воронова**

2) *за рахунок коштів Накопичувального фонду,* що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснюються такі пенсійні виплати:

а)  довічна пенсія з установленим періодом;

б)  довічна обумовлена пенсія;

в)  довічна пенсія подружжя;

г)  одноразова виплата.

До соціальних послуг, передбачених Законом, належить допомога на поховання пенсіонера. Особам, які мають право на різні види пенсій, за їх вибором призначається одна пенсія.

У сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування держава здійснює регулювання та нагляд. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" метою державного регулювання та нагляду у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування вважає:

— проведення єдиної та ефективної державної політики у цій сфері;

— забезпечення реалізації прав громадян на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;

— створення умов для ефективного функціонування та розвитку системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

— забезпечення дотримання суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування вимог законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері;

— адаптація системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування до міжнародних стандартів.

Державне регулювання і нагляд у порядку, передбаченому законодавством, здійснюють:

1)  центральний орган виконавчої влади у сфері праці і соціальної політики і його територіальні органи — за дотримай-' ням Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" щодо призначення і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;

2)  міністерство фінансів, його територіальні органи та Рахункова палата щодо цільового використання коштів Пенсійного фонду;

**Фінансове право України                     \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_1\*9**

3)  державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України щодо дотримання норм Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" суб'єктами накопичувальної системи пенсійного страхування;

4)  державна комісія з цінних паперів та фондового ринку — за діяльністю компаній з управління активами в частині управління пенсійними активами та радника з інвестиційних питань;

5)  національний банк України і Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку — за діяльністю зберігача та уповноваженого банку.

Рішення органів державного регулювання І нагляду є обов'язковими для виконання Пенсійним фондом, компаніями з управління активами, уповноваженим банком, зберігачем, страховими організаціями. Дії органів державного регулювання та нагляду оскаржуються в судовому порядку. За ініціативою цих органів може бути призначена додаткова аудиторська перевірка діяльності суб'єктів солідарної системи та накопичувальної системи пенсійного страхування. На вимогу цих органів суб'єкти солідарної та накопичувальної системи зобов'язані подавати всі документи та інформацію, необхідні для здійснення ними функцій державного регулювання та нагляду.

Страхувальники, банки та організації, що здійснюють виплату і доставку пенсій, та їх посадові особи несуть відповідальність за порушення норм законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Керівництво та управління солідарною системою, збір, акумуляція та облік страхових внесків, призначення пенсій та підготовка документів для ЇЇ виплати, забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання та здійснення контролю за цільовим використанням коштів покладено на Пенсійний фонд.

Пенсійний фонд є самоврядною неприбутковою організацією і здійснює свою діяльність на підставі статуту, який затверджується його правлінням. Цей фонд набуває статусу юридичної особи з дня реєстрації статуту в спеціально уповноваженому органі виконавчої влади.

Вищим органом управління Пенсійного фонду є Правління, до складу якого входять по п'ять представників від держави, застрахованих осіб і роботодавців. Представники від держави призначаються і відкликаються Кабінетом Міністрів України,

**190**

**Л. К. Воронова**

а представники від застрахованих осіб та роботодавців обираються і відкликаються самостійно.

Правління Пенсійного фонду очолює голова, якого обирають Із членів правління строком на 2 роки.

Виконавчими органами Правління виступає виконавча дирекція Пенсійного фонду та підвідомчі їй територіальні органи.

Контроль за виконанням Пенсійним фондом законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, статутних завдань та цільового використання коштів Пенсійного фонду покладено на Наглядову раду Пенсійного фонду.

**§ 3. Кошти Пенсійного фонду**

Закон "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" називає план утворення І використання цільового страхового фонду, що формується за рахунок страхових внесків до солідарної системи та надходжень з інших джерел, бюджетом Пенсійного фонду. Імовірно, що це не зовсім так. Бюджет має орган державної або місцевої влади. Бюджетні кошти витрачаються на потреби функціонування владних органів. Дійсно, термін "бюджет" вживають для різних потреб — бюджет часу (вільного І робочого), родинний бюджет тощо. Навіть у новому Законі є незрозуміле, на перший погляд, положення. У ст. 78 Закону записано, що Накопичувальний фонд створюється Пенсійним фондом як цільовий позабюджетний фонд. Про що йде мова? Наше законодавство забороняє створення цільових позабюджетних фондів будь-яким органам. Адже Накопичувальний фонд створюється як "позабюджетний фонд Пенсійного фонду", інакше Пенсійний фонд порушує законодавство України. І все це тільки тому, що кошти Пенсійного фонду законодавці назвали "бюджетом", тобто дали їм назву, яка властива фондам коштів, що утворюються і використовуються для функціонування держави, її територіальних одиниць. Бюджети затверджуються відповідними представницькими органами влади. Народні депутати прийняли нещодавно "Бюджетний кодекс України", де в ст. 5 записано: „Бюджетна система України складається з державного і місцевих бюджетів. Тепер, мабуть, змушені будуть додати "та бюджету Пенсійного фонду".

**Фінансове право України                                                                            191**

Пенсійний фонд формується за рахунок:

й- страхових внесків до солідарної системи, крім частини внес-

*%* ків, що спрямовуються до Накопичувального фонду;

\*— інвестиційного доходу, який отримується від інвестування резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного

:в фонду в майбутніх періодах;

зи- коштів державного бюджету та цільових фондів, що пере-

*$* раховуються до Пенсійного фонду у випадках, передбаче-

*ч* них законом;

«— сум від фінансових санкцій, застосованих до юридичних і фізичних осіб за порушення законодавства про порядок нарахування, обчислення, сплати страхових внесків та використання коштів Пенсійного фонду, а також суми адміністративних стягнень, накладених на посадових осіб і громадян за ці порушення;

— благодійних внесків юридичних та фізичних осіб;

•— добровільних внесків та інших надходжень відповідно до законодавства.

Згідно із Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" страхові внески сплачують:

1)  суб'єкти підприємницької діяльності, незалежно від форми власності, їх об'єднання, бюджетні, громадські та інші установи та організації, об'єднання громадян, юридичні особи, фізичні особи, які використовують найману працю; філіали та інші відокремлені підрозділи платників податків, які не мають статусу юридичної особи, розташовані на іншій території, ніж платник зборів;

2)  фізичні особи — суб'єкти підприємництва, що не використовують працю найманих робітників, адвокати, їх помічники, приватні нотаріуси, інші особи, які одержують дохід, і фізичні особи, що працюють на умовах трудового договору (контракту) або згідно з цивільно-правовим договором, у тому числі члени творчих спілок, творчі працівники, що не є членами творчих спілок.

*Об'єктом* обкладання є суми витрат на оплату праці, оподатковувані доходи, одержані від різних видів роботи застрахованих осіб.

Розміри внесків на пенсійне страхування встановлюються диференційовано залежно від платника Верховною Радою України:

192

Л. К. Воронова

1)  для суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності, їх об'єднань, бюджетних, громадських та інших установ, їх організацій, філіалів, об'єднань громадян й інших юридичних осіб, а також фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, які використовують працю найманих робітників — 32% від об'єкту оподаткування;

2)  з фізичних осіб, які працюють на умовах трудової угоди (контракту), з фізичних осіб, що виконують роботи (послуги) згідно з цивільно-правовими договорами, збір до Пенсійного фонду справляється у розмірі 1% від оподатковуваного доходу, якщо такий дохід не перевищує 150 грн., якщо перевищує 150 грн. — 2%;

3)  з юридичних І фізичних осіб, що здійснюють операції з ку-півлі-продажу валюти, збір до Пенсійного фонду справляється від суми операцій з купівлі-продажу валюти — у розмірі 1,5%;

4)  з підприємців-ювелірів збір справляється у розмірі 5% від вартості реалізованих ювелірних виборів.

Пільг за страховими внесками немає.

Строк сплати зборів до Пенсійного фонду — не пізніше 20 календарних днів з дня закінчення звітного періоду1.

Кошти Пенсійного фонду не включаються до складу Державного бюджету України і не підлягають оподаткуванню. Бюджет Пенсійного фонду затверджується правлінням Пенсійного фонду не пізніше 10 грудня року, що передує року, на який складено план утворення і використання цільового страхового фонду.

Кошти Пенсійного фонду використовуються на:

1)  виплату пенсій;

2)  надання соціальних послуг;

3)  фінансування адміністративних витрат, пов'язаних із функціонуванням Пенсійного фонду;

4)  оплату послуг, пов'язаних із доставкою пенсій;

5)  формування резерву коштів Пенсійного фонду.

1 Кілька Законів України регламентують порядок внесення збрів до Пенсійного фонду: 1) Закон "Про систему оподаткування" в ст. 14 відніс цей збір до обов'язкових платежів в бюджет, 2) Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" встановив, що на страхові пенсійні внески не розповсюджується податкове законодавство. Див.: Офіційний вісник. — 2003. — № 33. — С. 77.

Фінансове право України

193

Закон забороняє використовувати кошти Пенсійного фонду для оплати договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат та на цілі, не передбачені Законом "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Із метою забезпечення стабільності Пенсійного фонду формується резерв коштів Пенсійного фонду, який складається з двох частин: з резерву коштів для поточних потреб та резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду в майбутніх періодах.

Кожний із резервів коштів Пенсійного фонду зараховується на окремий субрахунок одного рахунку Пенсійного фонду. Резерв коштів для поточних потреб зберігається в уповноваженому банку, а резерв коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду в майбутніх періодах — у зберігача, який забезпечує зберігання та облік резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду в майбутніх періодах окремо від пенсійних активів Накопичувального фонду.

Резерв коштів для поточних потреб формується з метою забезпечення своєчасного та в повному обсязі фінансування виплати пенсій І надання соціальних послуг у сумі, що дорівнює місячній потребі на зазначені цілі згідно з бюджетом Пенсійного фонду на відповідний рік та затверджується в його складі. Він використовується і поновлюється таким чином, щоб на початок кожного місяця на відповідному субрахунку сума цього резерву дорівнювала місячній потребі коштів, необхідній для виплати пенсій і надання соціальних послуг, визначеній у бюджеті Пенсійного фонду.

Після забезпечення виплати пенсій та надання соціальних послуг і створення резерву коштів для поточних потреб надлишкові кошти Пенсійного фонду зараховуються до резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду в майбутніх періодах, який може виникнути у зв'язку зі зміною демографічної ситуації в Україні.

Пенсійний фонд створює цільовий позабюджетний фонд — Накопичувальний фонд, який існує відокремлено від Пенсійного. Адміністративне управління Накопичувальним фондом здійснює виконавча дирекція Пенсійного фонду. Виконавча дирекція відкриває у зберігача рахунки. Управління активами Накопичувального фонду здійснюється компаніями з управління активами. Застрахована особа, яка сплачує або за яку спла-

**194                                                                                             Л. К. Воронова**

чують страхові внески до Накопичувального фонду, має право спрямувати ці страхові внески до будь-якого недержавного пенсійного фонду, для чого ця особа укладає контракт з обраним недержавним пенсійним фондом.

Норми законодавства про недержавне пенсійне забезпечення регулюють відносини з приводу страхових внесків, які спрямовуються до обраного застрахованою особою недержавного пенсійного фонду, подальшого їх розміщення й інвестування пенсійних активів застрахованої особи та страхування і виплату довічної пенсії або одноразової виплати.

Накопичувальний фонд *формується* за рахунок:

1)  страхових внесків застрахованих осіб, що спрямовуються до нього;

2)  інвестиційного доходу, що утворюється внаслідок розміщення та Інвестування коштів Накопичувального фонду;

3)  доходу від інших видів інвестування, дозволених законом.

Порядок формування та обчислення інвестиційного доходу визначається Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг та Міністерством фінансів. Інвестиційний дохід від операцій з пенсійними активами не включається до складу доходу компаній з управління активами.

Кошти Накопичувального фонду *витрачаються* на:

1)  інвестування з метою отримання доходу на користь застрахованих осіб;

2)  оплату договорів страхування довічних пенсій або здійснення одноразових виплат;

3)  оплату послуг компаній з управління активами;

4)  оплату послуг виконавчої дирекції Пенсійного фонду, пов'язаних з адміністративним управлінням Накопичувальним фондом, у тому числі із проведенням тендерів, у порядку і розмірах, установлених Радою Накопичувального фонду;

5)  оплату радника з інвестиційних питань;

6)  оплату послуг зберігача;

7)  оплату послуг із проведення планової аудиторської перевірки.

Кошти Накопичувального фонду належать кожній застрахованій особі в частині, облікованій на її накопичувальному пенсійному рахунку, тому законом забороняється використання цих коштів для забезпечення виплати пенеій та надання соціальних послуг Із солідарної системи та інші цілі, не передбачені цим Законом.

**Фінансове право України                                                                            195**

Облік надходжень і витрат коштів Накопичувального фонду здійснюють виконавчі органи Пенсійного фонду.

Закон "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" встановлює види пенсійних активів та склад пенсійних активів у коштах та цінних паперах (ст. 80).

Вищим колегіальним органом управління накопичувальною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування є Рада Накопичувального фонду, яка складається з 14 осіб.

Президент України призначає на шість років сім.членів Ради Накопичувального фонду шляхом прийняття указу — по одному представнику від центральних органів виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, фінансів, економіки та з питань європейської інтеграції, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Ради Національної безпеки й оборони України та Пенсійного фонду.

До членів Ради Накопичувального фонду висуваються підвищені вимоги: вони повинні мати вищу освіту в галузі фінансів, економіки або права і мати досвід роботи в органі законодавчої влади або на керівних посадах у центральних органах виконавчої влади, у фінансових або профспілкових органах або мати досвід наукової роботи за фінансовою, економічною або юридичною тематикою.

Закон "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" встановлює порядок визначення радників з інвестиційних питань та компаній з управління пенсійними активами та обмеження Інвестиційної діяльності з пенсійними активами. Закон визначає вимоги до основних напрямів інвестиційної політики та нормативів інвестування коштів Накопичувального фонду, а також порядок проведення тендерів для обрання компаній з управління активами, зберігача та аудитора Накопичувального фонду.

**§ 4. Інші соціальні страхові позабюджетні фонди**

Закон України "Про загальнообов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття" поставив перед Фондом, який було створено на підставі цього Закону, такі *завдання:* — акумулювати кошти для здійснення покладених на нього завдань і обов'язків;

196

Л. К. Воронова

— виплачувати матеріальне забезпечення особам, які мають статус безробітного;

— організувати роботу центральних і місцевих органів управління;

— виплачувати допомогу у зв'язку із частковим безробіттям;

— виплачувати допомогу на поховання у разі смерті безробітного;

— виплачувати можливу дотацію роботодавцю на створення додаткових робочих місць;

— налагоджувати контакти з Іншими цільовими фондами.

Ст. 8 Закону "Про загальнообов'язкове державне страхування на випадок безробіття" встановила, що кошти фонду *не включаються до Державного бюджету.*

Ст. 16 цього Закону визначає *джерела* надходжень до фонду:

1)  страхові внески страхувальників — роботодавців та застрахованих осіб, що сплачуються на умовах і в порядку, передбачених законодавством;

2)  асигнування Державного бюджету;

3)  суми штрафів, застосованих за порушення законодавства;

4)  благодійні внески фізичних та юридичних осіб та інші надходження.

Кошти Фонду витрачаються на виплату забезпечення та надання соціальних послуг. Допомога безробітному залежить від його трудового стажу і середньої заробітної плати. Ст. 16 Закону також передбачає відшкодування Пенсійному фонду витрат, пов'язаних із достроковим виходом на пенсію конкретних осіб.

Із коштів фонду фінансуються витрати на утримання та забезпечення діяльності Виконавчої дирекції фонду та її робочих органів, управління фондом, розвиток матеріальної та Інформаційної бази та створення резерву коштів фонду.

Відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" створено Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Фонд *здійснює:*

— керівництво й управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок тимчасової втрати

Фінансове право України

197

працездатності, а також пов'язаний Із народженням та похованням;

— акумуляцію коштів фонду;

— фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг осіб у випадках, передбачених у законодавстві;

— контроль за використанням коштів фонду.

Статтею 19 Закону передбачено *джерела* утворення фонду:

1)  страхові внески страхувальників, роботодавців і застрахованих осіб, що сплачуються на підставі чинного законодавства;

2)  кошти, стягнуті у вигляді пені й штрафів за порушення законодавства1 ;

3)  благодійні внески юридичних і фізичних осіб;

4)  асигнування з Державного бюджету України та інші надходження.

Ст. 20 Закону вміщує напрямки використання коштів Фонду: і?— виплата застрахованим особам допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, вагітністю та пологами, при народженні дитини та по догляду за дитиною до трирічного , віку, на поховання;

:т— фінансування санаторно-курортного лікування та оздоровчі лення застрахованих осіб і членів їхніх сімей; :— створення резерву коштів;

я— на утримання фонду і розвиток його матеріально-технічної \* бази.

*>* Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" зумовив створення Фонду соціального страхування від нещасних випадків, основними *завданнями* якого є:

— своєчасно і в повному обсязі компенсувати збитки, заподіяні працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я, а в разі його смерті — членам його сім'ї;

—  надавати допомогу у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю до відновлення працездатності або встановлення інвалідності;

— організувати поховання померлого;

' Усі внески у страхові соціальні фонди є обов'язковими, несвоєчасна **Сплата** тягне за собою пеню і штрафи, розмір яких встановлюється чинним **законодавством,**

198

Л. К. Воронова

— сприяти створенню умов для своєчасного надання кваліфікованої першої невідкладної допомоги потерпілому;

— організовувати необхідне лікування потерпілого;

—  вживати заходи для підтримання, відновлення та підвищення працездатності потерпілого;

— надавати реабілітаційну допомогу потерпілому вдома, в санаторних закладах;

— організовувати робочі місця для інвалідів як самостійно, так І спільно з виконавчими органами;

— сплачувати за потерпілого внески на медичне та пенсійне страхування.

Ст. 46 Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" передбачає *джерела* утворення цього фонду:

1)  внески роботодавця (але не працівника): для юридичних осіб, що займаються підприємницькою діяльністю — з віднесенням їх на валові витрати виробництва, для бюджетних установ та організацій — з призначень, виділених на їх утримання;

2)  капіталізовані платежі, що надійшли у випадках ліквідації страхувальника;

3)  прибуток від діяльності фонду;

4)  штрафи і пені, стягнуті за порушення відповідного законодавства;

5)  добровільні внески.

Підприємство, де трапився нещасний випадок, видає свідоцтво, що засвідчує особу потерпілого.

За рахунок Фонду соціального страхування від нещасних випадків фінансуються страхові виплати:

— втраченого заробітку І виплати у вигляді одноразової допомоги;

— пенсії за інвалідністю потерпілого;

— дитині, яка народилася інвалідом унаслідок травмування матері на виробництві;

— у разі смерті потерпілого;                                                 ■ -

— на медичну і соціальну допомогу;

— пенсій у разі смерті потерпілого;

— потерпілому під час Його професійної реабілітації.             ".

Фінансове право України

199

Управлінські витрати на утримання Фонду також фінансуються за рахунок джерел формування його доходів.

**§ 5. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб**

До соціальних публічних позабюджетних фондів належить Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, створений державою на відшкодування коштів за банківськими вкладами громадян у випадках банкрутування комерційних банків. Вкладникам Фонд повинен відшкодувати не більше 5 тис. грн. (з 2005 р.) у кожному банку, де громадяни мають вклади, включаючи відсотки по вкладах1.

Цей Фонд відповідно до ст. 8 Закону є спеціалізованою державною установою, що виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів громадян. Усі комерційні банки, яким надана ліцензія Національного банку на прийняття вкладів від громадян, зобов'язані вносити до цього Фонду внески трьох видів: початковий, регулярний та спеціальний. Ч. 5 ст. 14 Закону України "Про систему оподаткування" вста- , новила, що порядок внесення спеціального збору до Фонду га- | рантування вкладів фізичних осіб установлюється Законом | України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб". Плат- | ники внесків — в основному комерційні банки і держава. ! Причому цей збір названий в Законі як *спеціальний,* Безумов- і но, такий збір один, його вносять комерційні банки, але Фонд, ; за Законом, є власністю держави, тобто це — цільовий внесок і у державний фонд.                                                                        ■

*Початковий* збір встановлено у розмірі 1% зареєстрованого ; статутного фонду банку і сплачується протягом ЗО календар- *\* них днів після одержання банком ліцензії на здійснення банківської діяльності.

*Регулярний* збір сплачується у розмірі 0,25% від загальної суми вкладів, включаючи відсотки по вкладах. Він вноситься двічі на рік — за станом на ЗІ грудня і за станом на 30 червня поточного року.

*Спеціальний* збір установлюється, якщо поточних доходів Фонду не вистачає для виконання Фондом своїх зобов'язань перед вкладниками. Рішення про встановлення спеціального збору ухвалює адміністративна рада Фонду, узгодивши з Національним банком України.

1 Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 5. — Ст. 30.

Л. К. Воронежа

**Контрольні запитання**

1.  Які позабюджетні цільові фонди держави існують у сучасний період?

2.  Які рівні пенсійного страхування існують відповідно до нового закону?

3.  Хто є суб'єктами системи накопичувального пенсійного забезпечення?

4.  Які види пенсійних виплат здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду?

5.  У чому полягає мета державного регулювання та нагляду в сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування? Які державні органи цим займаються?

6.  Правовий статус Пенсійного фонду, Наглядової ради та Накопичувального фонду.

7.  Як формуються і використовуються кошти Пенсійного фонду?

8.  Що таке резерв коштів Пенсійного фонду?

9.  Які існують ще соціальні страхові фонди? їх призначення, порядок створення І витрачання.

10. Що таке Фонд гарантування вкладів фізичних осіб?

Модуль З Правове регулювання

державних і муніципальних доходів

•  Правове регулювання державних і муніципальних доходів

•  Публічні доходи держави, їх класифікація та правовий інститут доходів державного та муніципальних бюджетів

•  Види доходів за класифікацією Бюджетного кодексу України

•  Різновиди податків в Україні, відмінність податків від обов'язкових зборів і мита

•  Гарантія забезпечення виконання податкових обов'язків

|  |
| --- |
| *Глава* 9. ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ ДЕРЖАВИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  **§ 1. Поняття фінансово-правового інституту державних і муніципальних доходів**  Для безперебійного функціонування держави, її органів, органів місцевого самоврядування потрібні величезні фонди коштів. Кошти, які витрачаються на покриття публічних видатків на території держави, надходять у власність держави і місцевих органів самоврядування внаслідок розподілу вартості ВВП. Головним матеріальним джерелом їх є національний дохід. ***Публічні*** *доходи —це частина національного доходу країни, яка відраховується в результаті його розподілу і перерозподілу у власність і розпорядження держави й органів місцевого самоврядування з метою створення централізованих фондів для фінансування їх завдань і функцій.*  Державні доходи у вигляді різних платежів зараховуються до централізованого фонду держави — державний бюджет і централізовані цільові позабюджетні фонди.  Частина національного доходу йде у власність і розпорядження місцевих органів самоврядування. Держава, яка є виразником публічних фінансових інтересів, на підставі чинного законодавства у безвідплатному і безеквівалентному порядку мобілізує фінансові ресурси у юридичних осіб усіх форм власності й організаційно-правових форм діяльності, у громадських організацій, які займаються підприємництвом, у фізичних осіб, які мають доходи.  Підприємства і організації державної і муніципальної форми власності, формуючи децентралізовані фонди коштів, які належать їм на праві господарського ведення або оперативного управління, також частину своїх прибутків відраховують у вигляді обов'язкових платежів у централізовані фонди з метою фінансового забезпечення діяльності держави та органів місцевого самоврядування, залишаючи в своєму розпорядженні прибутки, необхідні для господарської діяльності.  Держава, відчужуючи частину доходу, який належав іншим власникам, перетворює ці доходи у державну власність, нічим не компенсуючи їх окремому власнику.  *■зр.*"  фінансове право України                                                                   203  <-                         —■---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------■  <\*!< ***Публічні доходи*** — *це одержані при розподілі й перерозподілі національного доходу кошти, що на підставі норм фінансового права скеровані до фондів коштів, які використовуються на задоволення публічного Інтересу при реалізації завдань і функцій держави, муніципальних органів і органів, яким держава дозволяє представляти публічний фінансовий інтерес.*  Слід зазначити, що у формуванні доходів держави беруть участь усі ланки фінансової системи. Але не всі публічні фонди, які включаються до фінансової системи держави, відраховують усі доходи на формування державного або місцевих бюджетів. Суспільні потреби покриваються не тільки бюджетними доходами. Тому поняття публічних доходів держави і муніципальних органів ширше за поняття доходів державного і місцевих бюджетів, які щороку формуються при перерозподілі національного доходу для фінансування державних І місцевих потреб.  Види доходів, які формують державний і місцеві бюджети, визначені Бюджетним Кодексом України, а правові режими різних видів бюджетних доходів визначаються податковим законодавством, щорічними законами про Державний бюджет України, рішеннями місцевих рад про місцеві бюджети, постановами Кабінету Міністрів України.  Таким чином, *державні* ***доходи*** — *це частина національного доходу країни, яка через різні види платежів, установлених законодавством, гцороку переходить у власність держави і використовується нею для фінансування першочергових завдань і функцій.*  ***Доходи органів місцевого самоврядування*** *також є частиною національного доходу* І використовуються для виконання *завдань місцевого самоврядування в інтересах населення, що проживає на їх території.* Ст. 142 Конституції України поклала обов'язок на державу брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування і фінансово підтримувати місцеве самоврядування.  Процес створення публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави, органів місцевого самоврядування та інших суспільних потреб супроводжується виникненням і здійсненням фінансових правовідносин. Вони мають усі особливості фінансових, але їх правова природа різна, вони регулюються різними пра- |

204

Л. К. Воронова

вовими актами, які встановлюють специфічні правові режими для всіх платежів.

Формуючи бюджетні доходи, держава в основному застосовує обов'язковий метод мобілізації платежів у юридичних і фізичних осіб, головним із цих видів є податки. *Податки* — *специфічний обов'язковий платіж, який встановлюється конституціями майже в усіх державах. У доходах державних бюджетів різних держав іноді податкові надходження складають майже 90%.*

Місцеві бюджети формуються за рахунок муніципальної власності, за рахунок відрахувань від державного бюджету або відрахувань частини загальнодержавних податків.

Надзвичайна важливість публічних доходів, які надходять у власність і розпорядження держави й органів місцевого самоврядування для формування централізованих фондів (бюджетів), позабюджетних централізованих цільових фондів, які дозволені державою, викликає необхідність чіткого регулювання відносин, пов'язаних з їх мобілізацією. Правові норми, що регулюють відносини в галузі доходів (оскільки вони пов'язані з розподілом і перерозподілом національного доходу), є фінансово правовими. Доходи, як ми бачимо, надходять з різних джерел, тому держава при їх мобілізації застосовує різні методи залежно від власників. У той же час необхідно об'єднати всі фінансово-правові норми, які регулюють відносини в галузі доходів, в одну групу, як і бюджетне право, в окремий розділ фінансового права.

**§ 2. Види податків і обов'язкових платежів, що включаються в бюджет**

**Як** ми бачили в загальній частині курсу фінансового права, держава і органи місцевого самоврядування застосовують в основному 2 методи мобілізації коштів в своє розпорядження через централізовані і децентралізовані фонди коштів — обов'язковий і добровільний.

Для обов'язкового метода властиво: встановлення виду платежу, строк його внесення, розмір внесення і погроза покаранням за порушення цих приписів. Є кілька видів обов'язкових платежів, правовий режим для кожного свій, він встановлюється державою або місцевим органом самоврядування. Незважаючи на різні правові режими обов'язкових платежів, Закон України "Про систему оподаткування" їх усі об'єднав.

Фінансове право України

205

Так, ст. 14 цього Закону "Загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі)" об'єднує як загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі). А хіба податки не є обов'язковими платежами? Чи можна сказати, що на всі збори (без податків, зрозуміло) можна застосувати один правовий режим? Між іншим, як побачимо далі, збори відрізняються від мита, а мито і збори — від податків.

Отже, ст. 14 включає до *загальнодержавних* такі податки і збори: 1) податок на додану вартість; 2) акцизний збір; 3) податок на прибуток підприємств, у тому числі дивіденди, які сплачуються до бюджету державними, не корпоратизованими, казенними або комунальними підприємствами; 4) податок на доходи фізичних осіб; 5) мито; 6) державне мито; 7) податок на нерухомість; 8) плата (податок) на землю; 9) рентні платежі; 10) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; 11) податок на промисел; 12) збір на геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; 13) збір за спеціальне використання природних ресурсів; 14) збір за забруднення навколишнього природного середовища; 15) збір у Фонд для здійснення заходів з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи І соціального захисту населення; 16) збір на обов'язкове державне пенсійне страхування; 17) збір до Державного інноваційного фонду; 18) плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності; 19) фіксований сільськогосподарський податок;

20) збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;

21)  єдиний збір, що справляється в пунктах перетинання Державного кордону України; 22) збір за використання радіочастотного ресурсу України; 23) збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (початковий, регулярний, спеціальний); 24) збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію; 25) збір у вигляді цільової надбавки у розмірі 2% до діючого тарифу на природний газ.

Закон України "Про систему оподаткування" у податкову систему України включає усі види обов'язкових платежів: податки, збори і мита. Усі надходження за обов'язковими платежами включаються до бюджетів різних рівнів. Але між цими трьома видами обов'язкових платежів є відмінності, які необхідно знати.

Податки, збори і мито справляються в бюджет або цільовий позабюджетний фонд обов'язково, коли це встановлено нормативно-правовим актом. Платник вносить податок завжди,

**206**

Л. К. **Воронова**

коли в нього є на праві власності предмет, який оподатковується, дохід, прибуток, зарплата. Французький вчений П. М. Годме відмічав, що за виключенням неподаткових зборів і мита, податки і збори будь-якого характеру можуть бути встановлені тільки законом: податок являє собою порушення свободи і права власності платника податку, тому застосування влади в сфері податків повинно бути обмежене, щоб запобігти зловживання. Природно, що тільки законодавцю надається можливість визначати податки1.

Таким чином, головною ознакою податків є їх конституційна обов'язковість. Крім того, внесення податку до бюджету неодмінно змінює власника. Власником стає держава чи орган місцевого самоврядування. Внесення податків підприємствами й організаціями державної або муніципальної власності не змінює власника, ним залишається держава або орган місцевого самоврядування. Але частина доходу (прибутку), який знаходиться у господарському віданні або оперативному управлінні окремого підприємства чи організації, передається на задоволення загальнодержавних або муніципальних потреб. Власником залишається держава чи орган місцевого самоврядування, які застосовують до підприємств і організацій державної або комунальної форми власності обов'язковий метод мобілізації коштів, що передбачає: а) вид І розмір платежу; б) обов'язковість внесення платежу в точно визначені строки; в) примусове стягнення платежу у разі невнесення його в установлений строк; г) відповідальність за порушення фінансової дисципліни.

***Збори,*** які внесені в Закон України "Про систему оподаткування", — це також *обоє 'язкові платежі, які безповоротно сплачуються на користь держави з метою фінансування видатків публічної влади як умова здійснення платниками юридично значущих дій публічного характеру* (платня за видачу ліцензії, за реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності тощо).

Ні державний, ні муніципальний орган не погрожує примусом суб'єктам, які добровільно не сплатили *зборів.* Цим суб'єктам не будуть надані відповідні послуги (ліцензії, дозволи тощо), але карати їх будуть не за те, що вони не одержали послугу, а за те, що діяли без дозволу, якщо вони все ж виконували дії, на які необхідно одержати дозвіл.

1 *Годмз П. М.* Финансовое право. — М., 1978. — С. 364-365.

**Фінансове право України                                                                            207**

***Збори*** — *це обов'язковий внесок, який справляється з юридичних і фізичних осіб за здійснення для них державними і муніципальними органами юридично значимих дій та надання різних дозволів.*

Згідно з ч. II ст. 92 Конституції України, збори встановлюються тільки державою в односторонньому порядку у формі Закону, але сплачуються тільки після надання на прохання платників юридично значимих дій. Справляння збору пов'язано з необхідністю покрити витрати установи, яка надає юридично значимі дії (але не просто послуги — наприклад, переклад статті, документа), чи дозвіл на заняття якоюсь підприємницькою діяльністю.

Збори схожі з податками: законність; однобічний характер встановлення; обов'язковість; відчуження належних на праві власності платникам коштів.

Збір — це встановлений державою обов'язковий платіж, який вноситься Іншими (не державними і не муніципальними) власниками у формі відчуження належних їм коштів державним або муніципальним органам або їх посадовим особам за виконання юридично значимих дій.

Виходячи із сутності зборів, на наш погляд, до них можна віднести і державне мито. Деякі вчені вважають, що збори відрізняються від державного мита тим, що зараховуються на рахунок організації, яка справляла збір1, а державне мито зараховується в той бюджет (в основному у місцевий), який вказано в законі. Не заперечуючи в цілому, слід відмітити, що ті збори, в тому числі і державне мито і мито, що справляється митницями, йде на формування бюджетів різних рівнів, тобто, ті збори, які внесені в ст.ст. 14 та 15 Закону "Про систему оподаткування", зараховуються тільки в бюджети. Однак зборів є багато, деякі встановлюються державою і скеровуються на рахунки тих органів держави або місцевих органів, які надавали послуги, реєстрували, перевіряли тощо.

Усі фіскальні (обов'язкові) платежі, як форма відчуження приватної власності, забезпечені можливістю примусу до сплати, І податки, і збори, і мито є публічно-правовими обов'язковими платежами: встановлюються державою І забезпечуються примусовими заходами. Але примусові заходи застосовуються тільки тоді, коли зобов'язані платники *не виконують* обов'я-

1 Налоговое право. Учебное пособие / Под ред. С. Г. Пепеляева. — С. 36.

208

Л. К. Воронова

зок своєчасно внести платіж, або виконують несвоєчасно, або не повністю.

Примусовість може виражатися в різних формах: встановлення санкцій (штрафи, пеня); позбавлення можливості використати своє право (невикуплення патенту позбавляє права займатися якимось видом діяльності), але покарання застосовуватиметься лише тоді, коли особа буде займатися цією діяльністю без патенту, а відсутність Його і бездіяльність до покарання не призведе; через покарання, які пов'язані з неплатежами неподаткових доходів (наприклад, невнесення плати за забруднення оточуючого природного середовища) .

Ст. 15 Закону "Про систему оподаткування" регламентує види податків і зборів, що включаються до *місцевих* бюджетів. До місцевих податків належать: І) податок з реклами; 2) комунальний податок. До місцевих зборів належать: І) збір за паркову автотранспорту; 2) ринковий збір; 3) збір за видачу ордера на квартиру; 4) курортний збір; 5) збір за участь у бігах на іподромі; 6) збір за виграш на бігах на іподромі; 7) збір з осіб, які беруть участь в грі на тоталізаторі на іподромі; 8) збір за право використання місцевої символіки; 9) збір за право проведення кіно- і телезйомок; 10) збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу І лотерей; 11) збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон; 12) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг; 13) збір з власників собак.

Суми податків і зборів, що вказані в ст. 15, зараховуються до місцевих бюджетів.

**Контрольні запитання**

1.  Що таке доходи держави і чим вони відрізняються від доходів державного бюджету?

2.  Які особливості властиві зборам у бюджети?

3.  Які види обов'язкових платежів вміщують ст.ст. 14 та 15 Закону України "Про систему оподаткування"?

' *Пепеляев С. Г.* О правовом понятий фискальньїх сборов и порядке их установлення // Фискальньїе сборьі: правовьіе признаки и порядок регулиро-вания. — М., 2003. — С. 18.

Фінансове право України

209

*Глава 10.* ПОДАТКОВЕ ПРАВО

•  Вся історія існування податків (понад 200 років) свідчить, що інтереси платників податків завжди протилежні інтересам органів, які їх вводять і справляють

•  Із податками людина зустрічається протягом всього життя, тому студенту-юристу треба знати весь матеріал (обов'язковий і додатковий) дуже добре, адже це потрібно і цікаво

•  Необхідно чітко знати основні ознаки податків, їх функції, принципи побудови податкової системи, правові режими, які застосовуються до різних видів податків

•  Спочатку слід зрозуміти, що таке податки, які вимоги пред'являються до податкових законів

•  Важливо навчитися безпомилково аналізувати закони про податки

§ **1. Поняття податку, його функції. Принципи оподаткування**

Податки — основне джерело бюджетних доходів. Конституція України встановила обов'язок кожного, хто має доходи, сплачувати податки. Поки що в Україні немає податкового кодексу, тому основоположним законом є Закон України "Про систему оподаткування", в якому даються основні визначення, сформульовані принципи оподаткування, перераховані не тільки усі податки, а Й усі обов'язкові платежі, які формують бюджети ланок бюджетної системи і позабюджетні цільові централізовані фонди.

На жаль, ст. 2 Закону "Про систему оподаткування" дає визначення не тільки податку, але й одночасно збору: "Під *податком і збором (обов'язковим платежем) в бюджети і в державні цільові фонди слід розуміти обов'язковий внесок у бюджет відповідного рівня або державний цільовий фонд, гцо здійснюється платниками в порядку і на умовах, гцо визначаються законами України про оподаткування".*

Обов'язок сплати податку за Конституцією виникає тоді, коли у власника з'являється дохід; які податки повинен сплачувати цей власник, скільки і коли визначає податкове законодавство. Одноособово жоден платник податку за суму коштів, що внесе в бюджет, з бюджету нічого не одержить.

Платники податків у будь-якій державі користуються фондами громадського споживання — безоплатною початковою І середньою освітою, комунальним транспортом, який завжди

210

Л. К. Воронова

дотується з муніципальних бюджетів, безоплатною мінімальною медичною допомогою тощо.

Сплата податків обов'язкова, бо держава, регулюючи податкові відносини, погрожує покаранням за невиконання своїх приписів.

У ст. 92 Конституції записано, що система оподаткування, податки І збори в Україні встановлюються виключно законами.

Таким чином, податок відрізняється від усіх інших платежів такими особливостями:

1)  вводяться податки тільки законами;

2)  при справлянні податків відбувається відчуження власності фізичних і юридичних осіб на користь держави або органу місцевого самоврядування;

3)  законом установлюється обов'язковість сплати;

4)  існує Індивідуальна безвідплатність;

5)  відсутність цільового призначення;

6)  застосування примусової сили при невиконанні припису держави.

Таким чином, зважаючи на ці особливості платежів у формі податків, є можливість визначити *податок* як *обоє 'язковий, індивідуально безвідплатний платіж, що справляється з юридичних і фізичних осіб у формі забезпеченого державним примусом законного відчуження належних їм на праві власності, господарського відання або* оперативного управління коштів, з метою фінансування завдань та функцій держави та місцевих органів самоврядування.

Виступаючи економічною категорією, *податки об'єктивні,* вони є відчуженою часткою власності платника на користь держави. *Суб'єктивність* податків виявляється в тому, що держава як владний суб'єкт фінансових відносин, пристосовуючи податки до своєї фінансової політики, може змінювати або збільшувати податковий тягар1. Податки як фінансова категорія відбивають особливості, пов'язані з усіма фінансами, але мають і свої особливості. Як усі фінансові відносини, вони можуть існувати тільки у формі правовідносин, тому їм властиві усі особливості фінансових правовідносин. При перерозподілі національного доходу податки забезпечують державу, як владного суб'єкта фінансових правовідносин, частиною нової вартості у грошовій формі. Частина національного доходу,

1 Финансн / Под ред. Г. Б. Поляка. — М., 2003. — С. 116.

Фінансове право України                                                                            2] І

яка переходить у власність держави, відчужується у власників (юридичних і фізичних осіб) не добровільно, а примусово (безвідплатно і безеквівалентно).

Податки формуються за рахунок нової вартості, яка виникає в процесі виробництва і після відчуження її стає власністю держави, місцевих органів самоврядування або фондів, створених державою або за її дозволом, оскільки вони також забезпечують суспільний фінансовий інтерес (фонди соціального забезпечення).

Податки як вид фінансових відносин виконують, в основному, дві функції: *фіскальну* і *регулюючу.*

*Фіскальна функція* (їїзс — казна держави) дозволяє державі забезпечувати її потреби, пов'язані із функціонуванням. Саме ця функція дає можливість створення централізованих фондів держави і органів місцевого самоврядування. Завдяки цій функції держава може досягати балансу між доходами і видатками бюджетів, розподіляти податки (як один з основних видів бюджетного доходу) між ланками бюджетної системи і підтримувати необхідний рівень інфраструктури на всій території.

Саме фіскальна функція податків гарантує об'єктивні умови для втручання держави в економіку, у процес відтворення, стимулюючи його, посилюючи чи послаблюючи накопичення капіталу, тобто обумовлює і *регулюючу функцію* податків і контроль за надходженням "їх до публічних фондів держави та інших публічних органів.

*Контрольна функція,* яку виконують податки, за допомогою якої начебто можна оцінити збалансованість податкової системи, наскільки податки відповідають цілям, які на них покладають. Але, здається, що цей контроль здійснюють не податки, а з їх допомогою державні контрольні органи. Раніше і юристи, і економісти стверджували, що фінанси самі себе контролюють, тобто провадиться "контроль рублем". Але ж це робила багатотисячна армія контролерів. Деякі автори виділяють ще і додаткові функції податків: *розподільчу, стимулюючу, накопичувальну.* Однак, на наш погляд, це "роз'яснюючі" функції двох основних — фіскальної і регулюючої.

Використовуючи податковий (обов'язковий) метод мобілізації коштів, держава може впливати на економіку країни на стадії відтворення1.

1 Финансьі / Под ред. Г.Б. Поляка. — М., 2003. — С. 117.

212

Л. К. Воронова

Кожна функція відображує певний бік податкових відносин, але вони зовсім різні. Фіскальна функція втілює фінансовий інтерес держави, який ніколи не може збігатися з фінансовим інтересом платника. Регулююча функція скерована на підтримку платника, збалансування попиту і пропозицій, вирівнювання доходів окремих соціальних груп.

У податковій політиці, яку проводить будь-яка держава, використовуються організаційно-правові методи управління податками. У податкових законах встановлюються різні податкові ставки, способи оподаткування, пільги, за допомогою яких держава і впливає на економіку.

ЇІодатковІ правові норми мають особливості, властиві усім фінансово-правовим нормам. За порушення норм податкового права передбачається фінансова, адміністративна, кримінальна відповідальність.

Якщо за впливом на учасників податкових правовідносин види податково-правових норм не відрізняються від усіх інших правових норм (зобов'язуючі, забороняючі й уповноважуючі), то санкції податкових норм, на думку професора М. П. Ку-черявенка, виділяються такими особливостями:

а)  примусовий вплив на правопорушника здійснюється через вплив на його кошти (іноді через примусову реалізацію майна платника);

б)  кошти, що стягуються з платника як податкові санкції, надходять до бюджетів або цільових фондів у першочерговому і безспірному порядку;

в)  податкові санкції застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб;

г)  як фінансові санкції в цілому, податкові передбачають об'єднання правовідновлюваних І штрафних елементів. Пеня і штрафи одночасно карають порушника податкових приписів держави І дають доходи до відповідних бюджетів або цільових позабюджетних фондів або відновлюють упущену вигоду від їх недоотримання;

д)  податкові санкції (пеня і штраф) вживаються незалежно від характеру вини платника. Наприклад, хвороба платника, який своєчасно не подав звіт і не сплатив податок1.

Податкова система держави будується за класичними принципами, сформульованими Адамом Смітом: піддані держави

*Кучерявенко Н. П.* Налоговое право Украиньї. — С. 18.

Фінансове право України

213

повинні по можливості відповідно до своїх здібностей і сил брати участь в утриманні уряду, тобто відповідно доходу, яким вони користуються під захистом держави. Дотримання цього положення або нехтування ним призводить до так званої рівності або нерівності обкладання.

Закон "Про систему оподаткування" (ст. 3) вмішує принципи побудови податкової системи України, тобто основні засади, які закріплюють загальні й спеціальні ознаки податків.

В Україні до цих принципів належать:

— стимулювання науково-технічного прогресу, виходу вітчизняного товаровиробника на світовий ринок високотехноло-гічної продукції;

— стимулювання підприємницької, виробничої діяльності та інвестиційної активності, введення пільг відносно оподаткування прибутку, який скеровується на розвиток виробництва;

— обов'язковість впровадження таких норм сплати обов'язкових платежів, які визначаються на підставі достовірних даних про об'єкти оподаткування за звітний період І відповідальність платників за порушення податкового законодавства;

— рівнозначність і пропорційність, тобто справляння податків у певних частках від одержаного прибутку і забезпечення сплати рівних податків на рівні прибутку і пропорційно більших податків і зборів (обов'язкових платежів) на великі доходи;

— рівність і недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації при визначенні податкових обов'язків;

■— соціальна справедливість — забезпечення соціальної підтримки малозабезпеченого населення, введення економічно обґрунтованого мінімуму, що не підлягає оподаткуванню;

— стабільність — забезпечення незмінності податків, зборів, їх ставок, пільг протягом року;

— економічна обгрунтованість — покладення в основу показників розвитку національної економіки і фінансових можливостей;

— рівномірність сплати — установлення строків сплати податків, виходячи з необхідності збалансування доходної і видаткової частини бюджету;

— компетенція — введення податків тільки представницькими органами — Верховною Радою України, Верховною Радою

**214**

**Л. К. Воронова**

Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними, міськими радами;

— єдиний підхід — у кожному податковому законі повинні бути всі елементи, щоб він був зрозумілий як органам, що справляють податки, так і платникам податків;

— доступність — забезпечення зрозумілості норм податкового законодавства для усіх платників.

На жаль, більшість принципів, введених Законом України "Про систему оподаткування", поки ще не працює на повну силу.

**§ 2. Поняття податкового права і податкових правовідносин**

У загальній частині підручника ми з'ясували, що особлива частина фінансового права складається з кількох фінансово-правових інститутів, які включають велику кількість правових норм, що регулюють однорідні фінансові відносини, але їх правові режими відрізняються доволі суттєво, тому основні групи фінансово-правових норм об'єднуються у підгалузі фінансового права. До них належить І податкове право. Однак податкове право — це частина фінансового, тому йому властиві всі особливості фінансового права, а саме: це відносини, які виникають при визначенні владними державними органами видів податків, їх введенні, справлянні, проведенні контролю і притягненні до відповідальності при порушенні приписів держави. Податкові правовідносини завжди пов'язані Із відчуженням власності. Жоден із учасників цих відносин змінити приписів держави не може, оскільки все регулюється законом. Норми фінансового права, які регулюють податкові відносини, об'єднуються у підгалузь фінансового права і складають податкове право. Норми податкового права (як вид фінансово-правових) використовуються державою як засіб впливу на учасників податкових відносин, для встановлення правил регулювання поведінки при нарахуванні І сплаті введених нею податків і відповідальності за їх невиконання.

Загальні вимоги податкових (виду фінансових) норм конкретизуються стосовно до фактичних ситуацій. Через податкову норму державна воля впливає на учасників податкових правовідносин. Норма податкового закону починає діяти у зв'язку з конкретними життєвими обставинами — юридичними фактами.

**Фінансове право України**

215

Теоретики відмічають, що юридичні факти (фактичні обставини) — це факти, що за законом мають юридичне значення як правова підстава (умова), необхідна для реалізації норми права. За наслідками, які вони викликають, юридичні факти в податкових правовідносинах поділяються на *право-утворюючі, правозмінюючі і правозутиняючі'.*

Із *правоутворюючгши* пов'язується виникнення податкових правовідносин. До них належать індивідуальні акти (наприклад, податкова декларація).

*Правозмінюючі* юридичні факти (наприклад, народження дитини дає одному з батьків право на соціальну пільгу, якщо його дохід не перевищує одного прожиткового мінімуму, помноженого на коефіцієнт 1,4; округлену до найближчих 10 гривень).

*Правозупиняючі* юридичні факти пов'язані з припиненням податкових правовідносин (наприклад, смерть платника податку).

Податкові правові норми мають ті ж особливості, які властиві усім фінансово-правовим нормам. За порушення норм податкового права застосовуються фінансова, адміністративна, кримінальна відповідальність.

Якщо за впливом на учасників податкових правовідносин види податково-правових норм не відрізняються від усіх Інших правових норм (зобов'язуючі, забороняючі й уповноважуючі), то санкції податкових норм, на думку професора М. П. Ку-черявенка, відрізняються такими особливостями:

а)  примусовий вплив на правопорушника здійснюється через вплив на його кошти (іноді через примусову реалізацію майна платника);

б)  кошти, що стягуються з платника як податкові санкції, надходять до бюджетів або цільових фондів у першочерговому і безспірному порядку;

в)  податкові санкції застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб;

г)  як фінансові санкції в цілому, податкові передбачають об'єднання правовїдновлюваних і штрафних елементів. Пеня і

^ штрафи одночасно карають порушника податкових припи-. сів держави і одночасно дають доходи у відповідні бюджети або цільові позабюджетні фонди або відновлюють упущену вигоду від їх недоотримання;

216

Л. К. Воронова

д) податкові санкції (пеня і штраф) вживаються незалежно від характеру вини платника. Наприклад, хвороба платника, який своєчасно не подав звіт і не сплатив податок1.

Основний зміст податкового правовідношення встановлений ст. 67 Конституції України. Вона поклала однобічний обов'язок на платника податку внести до бюджету певну суму коштів у встановлений строк. Цей обов'язок повинен виконуватися повністю і вчасно, інакше платник нанесе збитки державі.

Як і всі фінансово-правові відносини, податкові регулюються владним методом, і навряд чи можна погодитися з тим, що в податковому праві допускається регулювання методом узгодження, домовленості. Державі завжди потрібні гроші, і якщо, наприклад, платнику дається відстрочка, то згідно зі ст. 14 п. 1.1 відстрочення податкових зобов'язань (Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами") є наданням бюджетного кредиту на основну суму його податкових зобов'язань без урахування сум пені під проценти, розмір яких не може бути меншим, ніж 120 відсотків річних облікової ставки НБУ. Дійсно, змінюється дата погашення податкового боргу, але, по-перше, порядок надання відстрочки визначено спеціальним законом, по-друге, боржник не звільняється від сплати пені. Тому можна зробити висновок, що метод регулювання податкових правовідносин, як і всіх фінансових, один — метод владних приписів.

*Склад податкового правовідношення,* як І всіх фінансово-правових— триелементний: *суб'єкт, об'єкт, зміст.*

*Суб'єктами податкових правовідносин* є: з одного боку, органи, що представляють публічний фінансовий інтерес і наділені владними повноваженнями: податкові органи, податкові агенти, фінансові органи та державні органи, які уповноважені державою приймати податкові суми та суми мита й зборів різного виду. До першої групи належать і комерційні банки, які уповноважені приймати гроші І контролювати сплату обов'язкових платежів.

З другого боку, в податкових правовідносинах беруть участь платники податків і усіх видів обов'язкових платежів — юридичні і фізичні особи. Платники податків можуть сплачувати податки через законних представників (представ-

*Кучерявенко Н. П.* Налстовое право Украинн. — С. *1$.*

Фінансове право України

217

ництво за законом); і повноважних представників (представництво за дорученням).

*Об'єктом податкового правовідношення* є те, з приводу чого і виникає податкове правовідношення.

*Зміст правовідношення* визначається правами і обов'язками суб'єктів податкового правовідношення.

Суб'єктивні права і обов'язки учасників податкових правовідносин закріплюються у податковому законодавстві. Для першої сторони публічних органів, що представляють публічний фінансовий інтерес, в законі закріплюється *міра можливої поведінки* (ніхто не може справляти податок у сумі, що перевищує встановлену в законі і екстрапольовану на доходи платника, а для другої сторони закон встановлює міру належної поведінки платників податків (платежі вносяться в установлений строк І розмірі).

Дуже часто на практиці можна почути думки, що податкові відносини (як грошові) регулюються нормами цивільного права. Із цим треба не тільки не погоджуватися, але й категорично заперечувати.

Матеріальні податкові правовідносини виникають після одержання доходу суб'єктом платежу, тобто після здійснення позитивних дій у трудових чи цивільно-правових відносинах і одержання зарплати чи іншого доходу.

Після одержання доходу платник зобов'язаний виконати конституційний обов'язок — віддати частину цього доходу, прибутку на підставі закону в дохід держави на задоволення публічних потреб. Платники виконують свої обов'язки не за бажанням, а в силу покладених на них обов'язків. Такі відносини не властиві цивільно-правовим. До того ж ч. 2 ст. 1 Цивільного кодексу чітко встановила, що до податкових і бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом.

Податкові правовідносини — вид фінансових, тому їм властиві особливості фінансових, про які була мова в загальній частині фінансового права. Податкові відносини, як і всі фінансові, існують тільки у формі правовідносин.

**§ 3. Юридичний склад податку**

До законів, які встановлюють податки і порядок їх справляння, будь-яка держава висуває особливі вимоги, встановлюючи

218

Л. К. Воронова

елементи, які входять до механізму, що застосовується при справлянні податків (а для платників — при їх сплаті).

Елементи правового механізму податків поділяються на основні та додаткові1. Елементи правового механізму податку необхідно знати для того, щоб визначити розмір І основні критерії податкового обов'язку, а також ті, які деталізують виконання, строки, порядок сплати. Якщо перші є основними елементами правового механізму — платник податку, об'єкт обкладання, ставка податку або збору, то до додаткових належать: предмет, база оподаткування, одиниця оподаткування, податкові пільги, строки і способи сплати податку, особливості податкового режиму та податкової звітності, вид бюджету або фонду, в які включаються надходження.

Закон повинен чітко встановлювати права й обов'язки суб'єктів податкових правовідносин, а для цього в законі мають чітко визначатися:

1.  *Суб'єкт податку* — юридична або фізична особа, яка зобов'язана сплачувати податок. Крім обов'язку вносити кошти до бюджету або централізованого цільового фонду, платник зобов'язаний своєчасно подавати фінансовим органам звіти про одержані доходи, про сплату податків.

*2.  Об 'єкт* — те, що підлягає оподаткуванню.

У зв'язку з тим, що податковий закон обмежує право власності платника, він мусить чітко визначати підстави виникнення обов'язку сплати податку. Платник, читаючи закон про податок, виявляє підстави, на яких держава позбавляє його власності, тобто платник, знаючи, що він повинен сплатити податок, хоче бачити, за що саме він буде платити. В податковому законі чітко має бути вказаний *об'єкт оподаткування.*

Для виникнення обов'язку сплати податку необхідно, щоб був факт, з яким закон пов'язує обов'язок сплати податку (наприклад, автомашина), але в законі повинні бути фактичні обставини, які породжують податковий обов'язок (наприклад, якщо автомашина належить на праві власності не тому, хто їздить на ній, а його рідному дядькові, то податок сплачує власник машини — дядько), бо в законі чітко встановлено, що податок сплачує *власник.*

*Кобипьнж Д. А.* Правовое регулирование льгот при налогообложении. Дис. канд. юр, наук. — X., 2002. — С. 59-65.

**■ЯР**

Фінансове право України                                                                            219

Визначення можливих переліків об'єктів оподаткування дається в ст. 6 Закону „Про систему оподаткування". Об'єктами можуть бути операції з реалізації товарів, послуг, майно, прибуток, дохід і вартість реалізованих товарів, наданих послуг або Інший об'єкт, *що* має вартісну, якісну або фізичну характеристику, з якою законодавчий акт пов'язує виникнення обов'язку сплатити податок. З об'єктом податку пов'язаний предмет оподаткування, який відбиває ознаки не юридичного, а фактичного характеру. Наприклад, об'єкт податку на землю — *право власності на ділянку землі.* Сама по собі ділянка не породжує ніяких правових наслідків, але право власності пов'язане саме з нею.

Одне і те ж майно може бути предметом кількох податків: автомашина-іномарка оподатковується митом, акцизом, ПДВ при ввезенні, а потім щороку податком на власника транспортних засобів.

3.  *Ставка податку —* розмір податку на одиницю обкладання. Вона виражається у відсотках або у твердій сумі. Ст. 7 Закону України „Про систему оподаткування" визначає: ставки встановлюються Верховною Радою України і органами місцевого самоврядування І не змінюються протягом року, якщо Інше не передбачено законодавством.

4.  *Одиниця обкладання* — частина податкового об'єкту, на який встановлюється ставка податку: 1 гривня, 1 м , гектар землі, потужність мотора, довжина судна.

5.  *Строк сплати —* твердо фіксована в законі дата внесення платежу до бюджету, за порушення якої неодмінно застосовується покарання — пеня.

6.  *Пільги* — (виняток із загальних правил) — повне або часткове звільнення від плати (наприклад, залежно від родинного стану).

7.  *База оподаткування* — це вартісна, фізична або інша характеристика об'єкту оподаткування — (дохід, що підлягає оподаткуванню у громадянина N. дорівнює 800 грн.).

Змінюватися перелічені елементи можуть тільки в податкових законах. Згідно зі ст. 7 Закону України "Про систему оподаткування" зміна податкових ставок і механізм справляння податків І зборів (обов'язкових платежів) не можуть запроваджуватися Законом "Про державний бюджет" на відповідний рік.

220

Л. К. Воронова

**§ 4. Податки з юридичних осіб**

Закон України "Про систему оподаткування" (ст. 13) встановлює види податків і зборів (обов'язкових платежів), що справляються на території України: загальнодержавні податки І збори (обов'язкові платежі) та місцеві.

Закон України "Про систему оподаткування" встановлює не тільки податки, що йдуть на формування різних ланок бюджетної системи, а всі види обов'язкових платежів, які надходять до бюджету та інших централізованих фондів. Читаючи цей Закон, можна думати, що збори є обов'язковими платежами, а податки ними не виступають. І податки, і збори, і митні платежі— обов'язкові платежі, які йдуть на покриття публічних витрат. Але правові режими цих платежів зовсім різні.

Так, загальнодержавні податки встановлюються тільки Верховною Радою України, і тільки законами; загальнодержавні збори також встановлюються тільки Верховною Радою України.

Перелік місцевих податків і зборів встановлюється Верховною Радою України, а введення деяких із них віднесено до повноважень місцевих органів самоврядування.

Податки з юридичних осіб поділяються на прямі і непрямі загальнодержавні податки. Непрямі податки — податок на додану вартість та акцизний збір класифікують як внутрішні податки, які не можуть регулюватися міжнародними договорами, якщо ці договори не ратифіковані Верховною Радою України, І тільки одночасно із затвердженням цих договорів Верховна Рада України може прийняти закони про непрямі податки.

Сума податку, яку сплачує виробник або продавець до бюджету, включається ним у ціну оподаткованого товару (послуги, роботи) І повертає її собі після реалізації товару або виконання послуги споживачу. Непрямі податки справляються при реалізації безпосередньо виробником або продавцем товару (послуг, робіт), а також юридичними і фізичними особами, що ввозять на митну територію України товари, шляхом додавання до ціни товару (послуг, робіт) суми податку, утворюючи нову вартість. Державі ці податки найвигідніші, бо вони справляються- з платника незалежно від наслідків господарської діяльності, тобто у будь-якому випадку — чи є прибуток, чи його не отримала юридична особа в цей податковий період.

Фінансове право України

221

**Податок** на **додану вартість**

Податок на додану вартість було введено в Україні Законом України "Про податок на додану вартість" 20 грудня 1991 р. Зараз діє Закон України від 3 квітня 1997 р. "Про податок на додану вартість" з багатьма змінами та доповненнями. Особливо багато доповнень було введено Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів" від 2 червня 2005 р. № 2640-ТУ.

Платниками податку на додану вартість виступає будь-яка особа, що:

а)  здійснює або планує здійснювати господарську діяльність та реєструється за власним бажанням як платник податку;

б)  особа, що підлягає обов'язковій реєстрації як платник податку. До них належать особи, у яких загальна сума від здійснення операцій з поставки товарів протягом останніх 12 календарних місяців сукупно перевищує 300 тисяч гривень, незалежно від того, який режим оподаткування використовує така особа;

в)  особа, що вносить консолідований податок з об'єктів оподаткування, що виникають внаслідок надання послуг підприємствами залізниці та зв'язку у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів;

г)  особа, що здійснює операції з реалізації конфіскованого майна, незалежно від загальної суми виручки та режиму оподаткування;

д)  особа, що імпортує товари і супутні послуги на митну територію для "їх використання І споживання, незалежно від режиму оподаткування (якщо вона імпортує неторговий обсяг продукції або пересилає такий товар поштою не зареєстрована як платник податку на додану вартість, то вона і не сплачує його).

Об'єктом оподаткування є операції платників податку з:

1)  поставки товарів та послуг, місце надання яких знаходиться на митній території України;

2)  ввезення товарів (супутніх послуг) у митному режимі або реімпорту. До Імпорту прирівнюється — лізинг, застава, поставка товарів з території безмитних магазинів на митну територію для їх вільного обігу;

222

Л. К. **Воронова**

3)  випуск (емісія), розміщення у будь-якій формі управління та продажу (викупу, погашення) за кошти цінних паперів, випущених в обіг суб'єктами підприємницької діяльності, НБУ, Мінфіном, органами місцевого самоврядування, включаючи інвестиційні та іпотечні сертифікати, корпоративні права, випущені в інших, ніж цінні папери, формах; обмін їх; розрахунково-клірингової, реєстраторської та депозитарної діяльності на ринку цінних паперів, а також діяльності з управління активами (у тому числі пенсійними активами, фондами банківського управління), відповідно до закону.

Не оподатковуються операції з продажу бланків дорожніх, банківських та особистих чеків, цінних паперів, розрахункових та платіжних документів, пластикових карток;

4)  передачі майна у схов, у лізинг (крім фінансового), у заставу, послуги з страхування, інкасації, залучення, розміщення та повернення коштів за договорами позики, депозиту, вкладу (у тому числі пенсійного), управління коштами та цінними паперами, виплат заробітної плати, пенсій, стипендій, субсидій, дотацій за рахунок бюджетів або Пенсійного фонду України чи фондів загальнообов'язкового соціального страхування; виплат дивідендів, роялті у грошовій формі або у вигляді цінних паперів, які здійснюються емітентом); надання комісійних (брокерських, дилерських) послуг із торгівлі або управління цінними паперами, валютними цінностями, включаючи грошові виплати фондовим або валютним біржам тощо, що визначено Законом "Про внесення змін до Закону України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" в Закон України "Про податок на додану вартість" (у ст. 3). Ст. 4 Закону України "Про податок на додану вартість" визначає базу оподаткування. До цієї статті також внесено багато змін. Ст. 5 Закону встановлює операції, які звільняються від оподаткування.

Звільнені від оподаткування:

— поставки вітчизняних продуктів дитячого харчування молочними кухнями та спеціалізованими магазинами за переліком продуктів, установлених Кабінетом Міністрів України;

— поставки періодичних видань (крім видань еротичного характеру), учнівських зошитів, підручників і навчальних посібників українського виробництва, словників;

**Фінансове право України                                                                            223**

— поставки послуг з виховання та освіти дітей дитячими музичними та художніми школами мистецтв, будинками культури, послуг з дошкільного виховання, середньої, професійної та вищої освіти закладами, які мають ліцензію, належно від їх організаційно-правового статусу та форми власності, а також послуги з розміщення учнів або студентів в інтернатах або гуртожитках;

— поставки товарів спеціального призначення для інвалідів; доставки пенсій, страхових виплат та грошової допомоги населенню;

— з 1 січня 2006 р. поставки послуг з охорони здоров'я закладами, які мають ліцензію на надання таких послуг;

— поставки путівок на санаторно-курортне лікування осіб віком до 18 років;

— утримання дітей у дошкільних закладах, школах-інтернатах та їх харчування;

— харчування та облаштування на бідних осіб, які не мають житла, у спеціально відведених для цього місцях;

— надання послуг з перевезення осіб пасажирським транспортом (крім таксомоторів у межах населених пунктів);

— поставки культових послуг та предметів культового призначення релігійними організаціями;

— передача державі конфіскованого, безгосподарного майна, скарбів;

— не підлягають оподаткуванню поставки товарів (крім підакцизних) та послуг (крім грального та лотерейного бізнесу), які безпосередньо виготовляються підприємствами та організаціями громадських організацій Інвалідів, майно яких є їх власністю, де кількість інвалідів, які мають там місце постійної роботи, становить не менше 50 відсотків загальної чисельності працівників і за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить протягом звітного періоду не менше 25 відсотків від суми загальних витрат на оплату праці та відноситься до складу валових витрат виробництва1.

Ставка податку для всіх операцій, крім операцій, звільнених від оподаткування, та операцій, що оподатковуються ну-

1 Детальніше див.: Ст. 5 Закону України "Про податок на додану вартість" від 3 квітня 1997 р. Із змінами, особливо Законами від 31 березня 2005 р., від 28 липня 2005 р. Див. цей Закон із коментарем: Бухгалтерія. — 2005. — №41. — С. 14-82.

224

Л. К. Воронова

льовою ставкою, становить 20 відсотків (ст. 6 Закону України "Про податок на додану вартість").

За ставкою 20 відсотків оподатковуються операції з продажу товарів, послуг і операції, що дорівнюються до них, на території України та Імпортовані товари, за виключенням тих, які звільнені від оподаткування. Податок додається до вартості товарів, робіт, послуг.

За нульовою ставкою оподатковуються операції з продажу товарів, робіт та послуг, що експортуються за межі кордону України. У новій редакції Закону "Про податок на додану вартість" змінилося багато положень, які існували до 2005 р.

Платники податку на додану вартість, реалізуючи товар, роботи чи послуги, зобов'язані подати *податкову накладну, яка є підставою для нарахування податкового кредиту.* Як виняток, підставою для нарахування податкового кредиту при поставці товарів (послуг) за готівку чи з розрахунковими картками платіжних систем, банківськими або персональними чеками у межах граничної суми, визначеної НБУ для готівкових розрахунків, є *товарний чек,* Інший платіжний або розрахунковий документ, що підтверджує прийняття платежу постачальником від отримувача таких товарів.

Якщо постачальник відмовляється надати податкову накладну, його дії оскаржуються у податковий орган з поданням документів, що підтверджують факт платежу. Отримання скарги є підставою для проведення позапланової виїзної перевірки такого постачальника.

Підставою для нарахування податкового кредиту без отримання податкової накладної також є: транспортний квиток, рахунок за послуги зв'язку, касові чеки (але не більше 200 гривень за день) без урахування податку на додану вартість.

У разі імпорту товарів на митну територію України документом на право одержання податкового кредиту є митна вантажна декларація, яка стверджує сплату податку на додану вартість або погашений податковий вексель.

Платники податку на додану вартість мають право на податковий кредит. Податковий кредит складається з сум податків, сплачених платником податку при придбанні товарів (робіт, послуг), вартість яких відноситься до складу валових витрат виробництва та основних фондів чи нематеріальних активів, що підлягають амортизації.

**"ЯЯ^МР**

Фінансове право України

225

Загальна сума податку на додану вартість обраховується за підсумками кожного податкового періоду. Податковим періодом є один календарний місяць; якщо обсяг оподатковуваних операцій за минулі 12 місячних податкових періодів не перевищує 300 000 гривень, платник може обирати квартальний податковий період. Заява про це подається разом із декларацією за наслідками останнього податкового періоду календарного року. Квартальний податковий період починається з першого податкового періоду наступного календарного року.

Платники податку на додану вартість повинні зареєструватися у центральному податковому органі.

Фізичні особи, які не є суб'єктами господарювання, а ввозять товари або предмети на митну територію України в обсягах, що підлягають оподаткуванню за митним законодавством, сплачують податок на додану вартість без реєстрації їх як платників податку.

Відповідальність за нарахування, утримання та сплату податку до бюджету несуть:

а)  платники податку;

б)  митний орган при справлянні податку з товарів, що перетинають митний кордон;

в)  якщо сплата податку розстрочується шляхом надання податкового векселя, то платник податку, який надав такий вексель;

г)  при наданні послуг нерезидентом — його постійне представництво. Якщо його немає, то одержувач послуг.

Багато змін І доповнень до Закону України "Про податок на додану вартість" (Відомості Верховної Ради України. — 1997 р. — № 21. — Ст. 156 із наступними змінами) було внесено Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік та деяких інших законодавчих актів України". До основних змін можна віднести такі.

— Уточнено платників податку та сутності поставки послуг, туристичного продукту, супутніх послуг.

— Дається визначення *податкового векселя: письмове безумовне грошове зобов'язання платника податку сплатити до бюджету відповідну суму коштів у порядку і терміни, визначені законом, що підтверджене комерційними банками шляхом авалю, який видається платником на відстрочення*

226

Л. К. Воронова

*сплати податку на додану вартість, що справляється при імпорті товарів на митну територію.* Тепер *не здійснюється протест податкового векселя.* Сума, зазначена у непогашеному векселі, розглядається як податкова заборгованість, що погашається як податковий борг. —- Встановлюється обов'язкова реєстрація як платників податків осіб, які за останні дванадцять місяців здійснили операції понад 300 тисяч гривень, незалежно від того, який режим оподаткування використовує така особа згідно із законодавством. Повинні реєструватися як платники податку особи, що здійснюють реалізацію конфіскованого майна, незалежно від загальної суми операцій; а також особи, що імпортують товари для споживання на території України (чи в багажі, чи в поштових відправленнях), крім тих осіб, у яких товари ввозяться у межах неторгового обороту (крім транспортних засобів І запасних частин до них), а також нерезидентів, які пересилають поштові відправлення згідно з правилами Міжнародного поштового союзу, та отримувачів таких поштових відправлень.

— Значно розширено поняття об'єкту оподаткування та бази оподаткування (ст.ст. З та 4 Закону про податок на додану вартість).

— Уточнено положення, пов'язані із податковою накладною, що є підставою для нарахування податкового кредиту, та розв'язуються питання з отриманням бюджетного відшкодування.

— Статтею 4 Закону України "Про податок на додану вартість" встановлено базу оподаткування.

База оподаткування операцій з *поставки* товарів (робіт, послуг) визначається виходячи з їх договірної (контрактної) вартості, визначеної за вільними або регульованими цінами (тарифами) з урахуванням акцизного збору, ввізного мита, Інших загальнодержавних податків та зборів (обов'язкових) платежів, за винятком податку на додану вартість, що включається в ціну товарів (робіт, послуг) згідно з законами України з питань оподаткування. До складу договірної (контрактної) вартості включаються будь-які суми коштів, вартість матеріальних і нематеріальних активів, що передаються 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. У разі

Фінансове право України                                                                            227

*поставки* товарів (робіт, послуг) без оплати або з частковою оплатою їх вартості коштами у межах бартерних (товарообмінних) операцій, здійснення операцій з безоплатної передачі товарів (робіт, послуг), натуральних виплат у рахунок оплати праці фізичним особам, що перебувають у трудових відносинах з платником податку, передачі товарів (робіт, послуг) у межах балансу платника податку для невиробничого використання, витрати на яке не відносяться до валових витрат виробництва (обігу) і не підлягають амортизації, а також пов'язаній з продавцем особі чи суб'єкту підприємницької діяльності, який не зареєстрований як платник податку, база оподаткування визначається виходячи з фактичної ціни операції, але не нижчої за звичайні ціни.

Для товарів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України платниками податку, базою оподаткування є договірна (контрактна) вартість таких товарів, але не менша митної вартості, зазначеної у ввізній митній декларації з урахуванням витрат на транспортування, навантаження, розвантаження, перевантаження та страхування до пункту перетину митного кордону України, сплати брокерських, агентських, комісійних та інших видів винагород, пов'язаних із ввезенням (пересиланням) таких товарів.

Сума податку на додану вартість, яку необхідно сплатити до бюджету, обраховується платником за підсумками кожного податкового періоду (місяця) і сплачується не пізніше двадцятого числа місяця, наступного за звітним.

**Акцизний збір**

Другим непрямим податком в Україні є *акцизний збір* — *непрямий податок на споживачів продукції, що справляється під час здійснення оборотів вироблених на митній території або при імпортуванні високорентабельних і монопольних товарів і включається в їх ціну.*

Правовою базою цього податку є Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. "Про акцизний збір", Закон України від 15 вересня 1995 р. "Про акцизний збір на алкогольні напої і тютюнові вироби", Закон України від 16 лютого 1996 р. "Про ставки акцизного збору і ввізного мита на етиловий сирт І алкогольні напої" із змінами в 1997 р. та 1998 р., Закон України від 24 травня 1996 р. "Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби та шини для них", Закон України від 11 липня 1996 р. "Про ставки акциз-

228

Л. К. Воронова

ного збору і ввізного мита на деякі товари (продукцію)", Положення "Про виробництво, зберігання і продаж марок акцизного зору", затверджене постановою КМУ 24 жовтня 1996 р. І постановою КМУ від 20 червня 1997 р. №666 "Про заходи по впровадженню марок акцизного збору на алкогольні напої вітчизняного виробництва", Укази Президента від 11 травня 1998 р. "Про платників і порядок сплати акцизного збору" і "Про державну монополію на виробництво і оборот спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів" від 22 липня 1998 р.

Перелік підакцизних товарів і ставки встановлюються Верховною Радою України. *Підакцизні товари* — *це високорентабельні або монопольні товари* (наприклад, горілка та сіль були підакцизними товарами завжди і в усіх країнах світу): алкогольні напої, ікра осетрових і лососевих риб; відеотехніка, телевізори кольорового зображення, тютюнові вироби, шкіряні і хутряні вироби, автомашини тощо.

Платниками акцизного збору є:

— суб'єкти підприємницької діяльності — резиденти і нерезиденти, які здійснюють діяльність через постійні представництва, розташовані на території України, які виробляють підакцизні товари;

— суб'єкти підприємницької діяльності — фізичні особи, юридичні особи — резиденти та нерезиденти, міжнародні організації, які ввозять на митну територію України підакцизні товари, замовники, за дорученням яких за межами митної території України виготовлені з давальницької сировини підакцизні товари;

— фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що ввозять або пересилають на підакцизну територію України підакцизні товари, а також ті особи і підприємці, які реалізують на митній території України підакцизні товари за відсутності документів, що підтверджують сплату акцизних зборів (митної декларації, платіжних документів тощо);

— платники акцизного збору, визначені Законом України "Про акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби" від 15 вересня 1995 р.

У цьому ж Законі введено поняття податкового агента, який не є платником акцизного збору, але уповноважений нараховувати і справляти акцизний збір і вносити його в бюджет, відповідати за невиконання цих повноважень. Таким

Фінансове право України

229

агентом є суб'єкт підприємницької діяльності, який створений у формі підприємства з Іноземною інвестицією і має підтверджене рішенням суду право не сплачувати окремі податки.

Для здійснення діяльності з алкогольними напоями та тютюновими виробами підприємцям необхідно одержати ліцензію. Порядок одержання ліцензії і внесення плати за неї регулювалося Законом України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів" 1995 р. Значних змін зазнав цей Закон після прийняття Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України". Підвищилася річна плата за ліцензії на виробництво:

— спирту етилового, коньячною, плодового, спирту етилового, ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового та алкогольних напоїв — 25 0000 гривень, а для підприємств первинного виноробства — 25 000 гривень;

— тютюнових виробів— 125 000 гривень;

— спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового — 250 000 гривень.

Плата за ліцензії справляється органом, що їх видає, до початку виробництва зазначеної продукції і зараховується до бюджету згідно з чинним законодавством.

Ліцензії видаються терміном на 5 років, а плата за них справляється щорічно.

Не дозволяється сплата за весь термін дії ліцензії.

Сплата чергового платежу за ліцензії здійснюється у розмірах, встановлених цим Законом, і справляється за кожний наступний щорічний термін дії ліцензій.

За видачу дубліката ліцензії справляється плата у розмірі 1700 гривень і зараховується до бюджету згідно з чинним законодавством.

Щорічна плата за ліцензію на роздрібну торгівлю алкогольними напоями становить 8000 гривень на кожний окремий, зазначений в ліцензії електронний контрольно-касовий апарат (книга обліку розрахункових операцій), що знаходиться в місці торгівлі; на роздрібну торгівлю тютюновими виробами на кожне місце торгівлі — 2000 гривень, а на території сіл і селищ, за винятком тих, що знаходяться у межах території

230

Л. К. Воронова

міст, — 500 гривень на роздрібну торгівлю алкогольними напоями на кожний, окремий, зазначений у ліцензії електронний контрольно-касовий апарат (книга обліку розрахункових операцій), що знаходиться в місці торгівлі, і 250 гривень — на роздрібну торгівлю тютюновими виробами на кожне місце торгівлі.

Для місць торгівлі, які розташовані за межами території міст обласного підпорядкування та міст Києва та Севастополя на відстані до 50 км та які мають торговельні зали площею понад 500 кв. м, щорічна плата за ліцензію на роздрібну торгівлю алкогольними напоями становить 8000 гривень на кожний окремий, зазначений в ліцензії електронний контрольно-касовий апарат (книга обліку розрахункових операцій), що знаходиться в місці торгівлі, та 2000 гривень — на роздрібну торгівлю тютюновими виробами на кожне місце торгівлі.

*Об'єктом оподаткування* є:

— обороти з реалізації підакцизних товарів вітчизняного виробництва, в тому числі з давальницької сировини шляхом їх продажу, бартерних операцій, безвідплатного передання товарів або з частковою їх сплатою;

— обороти реалізації товарів (продукції для власного споживання, промислової переробки), а також для своїх робітників;

— митна вартість товарів, які імпортуються на митну територію України, що придбані за Іноземну валюту з урахуванням мита і митних зборів юридичними і фізичними особами (резидентами і нерезидентами).

*Ставки акцизного збору* єдині на всій території України і встановлюються Верховною Радою України.

Ставки встановлюються: а) у відсотках до обороту реалізації, обміну товару; б) у твердих сумах до одиниці реалізованого товару.

Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких Інших законодавчих актів України" вніс до законів, які регулюють відносини при оподаткуванні акцизним збором, зміни на ставки акцизного збору на етиловий спирт та алкогольні напої, встановив річну плату за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного, плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, плодового та алкогольних напоїв.

Фінансове право України

231

Цим же Законом встановлені ставки акцизного збору на тютюнові вироби (доповнення і зміни до Закону України "Про ставки акцизного збору на тютюнові вироби") та ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби" (зміни і доповнення до Закону України "Про ставки акцизного збору І ввізного мита на деякі транспортні засоби" 1996 р.) та ставки на пиво, бензин, дизельне пальне (зміни до Закону України "Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі товари (продукцію) 1996 р.).

*Пільг по акцизному збору* обмаль. Декрет Кабінету Міністрів України "Про акцизний збір" передбачає два види звільнень:

1)  акцизний збір не справляється при реалізації продукції за межі митної території за іноземну валюту за наявності підтверджуючих документів. З імпортованих підакцизних товарів акцизний збір не справляється тоді, коли з цих товарів не справляється податок з доданої вартості у зв'язку Із звільненням, передбаченим для транзитних товарів, товарів на митних складах1.

2)  Не оподатковується оборот від реалізації легкових автомобілів спеціального призначення для інвалідів, які закуповують органи соціального забезпечення, а також автомобілів спеціального призначення, перелік їх визначається Кабінетом Міністрів України.

Акцизний збір справляється в двох формах — грошима і акцизними марками. *Акцизна марка* (введена в Україні з 1996 р.) — *це спеціальний знак для маркування алкогольних напоїв і тютюнових виробів, яка свідчить сплату акцизного збору, а також легальність ввезення та продажу цих виробів на території країни.* Виключне право на виготовлення марок акцизного збору має Банкнотно-монетний двір Національного банку України2. Із 1 липня 2003 р. введені марки акцизного збору нового зразку із голографічними захисними елементами

1  Див. детальніше: Налоговое право Украиньї // Под ред, Н. П. Кучерявен-ко. — С. 317.

2  Див.: Про виготовлення бланків цінних паперів і документів суворої звітності. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997 . — № 35. — Ст. І.

232

Л. К. Воронова

для маркування алкогольних напоїв та тютюнових виробів .

Продаж марок акцизного збору українським виробникам алкогольних напоїв проводиться на підставі: довідок про сплату суми акцизного збору, яка розрахована за ставками на готову продукцію; заявки-розрахунку кількості марок акцизного збору, що може отримати суб'єкт підприємницької діяльності відповідно до сплаченої суми акцизного збору.

Підприємцям первинного виноробства перед відпуском етилового спирту для переробки видається податковий вексель, авальованиЙ банком (податкова розписка), на суму акцизного збору, нарахованого на спирт, на строк не більше 180 днів.

Обов'язки погашення податкового векселя, авальованого банком, лежать тільки на підприємствах первинного виноробства. За користування податковим векселем, авальованим банком, не нараховуються відсотки та інші види плати, передбачені законодавством для інших видів векселів.

Векселедержателем є податковий орган за місцем реєстрації векселедавця. Він і опротестовує несплачений вексель. Банк, який авалював вексель, повинен переказати суму, яку вказав векселедержатель, не пізніше операційного дня, коли до нього звернувся векселедержатель.

Усі платники акцизного збору мають не пізніше 20 числа місяця, наступного за звітним, надати податковому органу за місцем реєстрації Розрахунок акцизного збору згідно з Наказом ДПАУ від 19 березня 2001 р. № ПІ2. Податковий орган може І не прийняти цей Розрахунок, але відмова в прийнятті не продовжує строку сплати і не звільняє від відповідальності за несплату податку своєчасно. Податок платник мусить внести, а відмову податківців можна оскаржити в суді.

Акцизний збір схожий з непрямим податком на додану вартість, але є і суттєва різниця між ними: 1) акциз — це податок на товар, а податок на додану вартість — це податок на грошовий оборот від реалізації товару чи надання послуги; 2) податок на додану вартість включається у вартість усіх товарів і послуг, а акциз тільки у вартість монопольних або високорен-

1  Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 567 // Збірник урядових нормативних актів України. — 2003 — № 19. — С. 358.

2  Положення про порядок нарахування, строків сплати і надання Розрахунку акцизного збору. Наказ Державної податкової адміністрації України від 19 березня 2001 р. № Ш //-Офіційний вісник України. — 2001. — № 14. — Ст. 636.

Фінансове право України

233

табельних товарів. Тому підакцизні товари споживають забезпечені громадяни і сплачують акцизний збір, включений у вартість цих товарів, а податок на додану вартість сплачують усі громадяни, оскільки він включається у вартість усіх товарів, робіт і послуг (який би дохід не мав громадянин, він не може обійтись без комунальних послуг, а сплачуючи їх, він сплачує і податок на додану вартість); 3) акцизний збір справляється один раз з початку реалізації чи ввезення підакцизного товару, а податок на додану вартість є багатоступеневим1.

Податок з прибутку підприємств

Основний прямий загальнодержавний податок з прибутку юридичних осіб — податок на прибуток, правовою базою якого є Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств"2.

Платниками цього податку виступають: з числа резидентів — суб'єкти господарської діяльності, бюджетні, громадські та інші підприємства, установи та організації, які здійснюють діяльність, спрямовану на отримання прибутку як на території України, так і за її межами.

Визнаються платниками податків філії, відділення та інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи, розташовані на території іншої, ніж такий платник, територіальної громади.

Платник податку, який має такі філії, може прийняти рішення щодо сплати консолідованого податку та сплачувати податок до бюджетів територіальних громад за місцезнаходженням філій, а також до бюджету територіальної громади за своїм місцезнаходженням, визначений згідно з нормами цього Закону та зменшений на суму податку, сплаченого до бюджетів територіальних громад за місцезнаходженням філій.

Вибір порядку сплати податку на прибуток здійснюється платником податку самостійно до 1 липня року, що передує звітному, про що повідомляються податкові органи за місце-

1  Див. детальніше: Налоговое право / Под ред. Н.П. Кучерявенко — С. 310; Налоговое право: Учебное пособие / Под ред. С.Г. Пепеляева. — С. 277, 279.

2  Закон у редакції Закону України від 22 травня 1997 р. № 283/97ВР (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 27. — Ст. 181; 2003. — № 12. — Ст. 88; 2005. — № 7-8; Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" // Урядовий кур'єр. — 2005.— ЗІ березня.

234

Л. К. Воронова

знаходженням такого платника податку та Його філій (відокремлених підрозділів). Зміна порядку сплати податку протягом звітного року не дозволяється.

Платниками податку на прибуток, одержаний від господарської діяльності залізничного транспорту, є управління залізниці. Перелік робіт та послуг, що належать до господарської діяльності залізничного транспорту, затверджуються Кабінетом Міністрів України. Доходні надходження, одержані від господарської діяльності залізничного транспорту, перерозподіляються між залізницями у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

Податок на прибуток, одержаний *не від господарської* діяльності залізничного транспорту, сплачують підприємства залізничного транспорту та їх структурні підрозділи.

Національний банк України та його установи сплачують до Державного бюджету суму перевищення валових доходів консолідованого балансу над валовими витратами. Хоча Національний банк України вважається самостійним у своїй діяльності і завданням його не є одержання прибутку, Верховна Рада України вже кілька років в Законі про Державний бюджет ставить перед НБУ завдання відрахувати до бюджету певну суму коштів.

Установи пенітенціарної системи та їх підприємства, які використовують працю спецконтингенту, спрямовують доходи, отримані від діяльності, визначеної Державним департаментом з питань виконання покарань, на фінансування господарської діяльності таких установ та підприємств, із включенням сум таких доходів до відповідних кошторисів їх фінансування, затверджених Державним департаментом з питань виконання покарань.

Суб'єктами цього податку є і постійні представництва нерезидентів, які отримують доходи з джерел їх походження з України або виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників.

Постійне представництво повинно стати на облік в податковому органі до початку господарської діяльності, інакше його вважають таким, яке ухиляється від сплати податку.

Об'єктом оподаткування є прибуток, який визначається шляхом зменшення суми скоригованого валового доходу звітного періоду на суму валових витрат платника податку та су-

Фінансове право України

235

му амортизаційних відрахувань, нарахованих згідно з цим Законом.

*Валовий доход* — *це загальна сума доходу платника податку від усіх видів діяльності, отриманого (нарахованого) протягом звітного періоду в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах як на території України, її континентальному шельфі, виключній (морській) економічній зоні, так і за їх межами.*

Валовий доход включає:

— загальні доходи від продажу товарів (робіт, послуг), у тому числі допоміжних та обслуговуючих виробництв, що не мають статусу юридичної особи, а також доходи від продажу

4 цінних паперів, деривативів, Іпотечних сертифікатів участі, іпотечних сертифікатів із фіксованою дохідністю, сертифікатів фондів операцій із нерухомістю (за винятком операцій з їх первинного випуску (розміщення), операцій з їх кінцевого погашення (ліквідації) та операцій з консолідованим іпотечним боргом відповідно до закону).

■— доходи від здійснення банківських, страхових та інших операцій з надання фінансових послуг, торгівлі валютними цінностями, цінними паперами, борговими зобов'язаннями та вимогами.

— доходи від спільної діяльності та у вигляді дивідендів, отриманих від нерезидентів, процентів, роялті, володіння борговими вимогами, а також доходів від здійснення операцій лізингу (оренди).

У валовий дохід включаються доходи з інших джерел, у тому числі, але не виключно, у вигляді:

— сум безповоротної фінансової допомоги, отриманої платником податку у звітному періоді, вартості товарів (робіт, послуг), безоплатно наданих платнику податку у звітному періоді, крім їх надання неприбутковим організаціям згідно з пунктом 7.11 ст. 7 цього Закону та у межах таких операцій між платником податку та його відокремленими підрозділами, які не мають статусу юридичної особи, крім випадків, визначених у частині четвертій ст. З Закону України "Про списання вартості несплачених обсягів природного газу";

— сум поворотної фінансової допомоги, отриманої платником податку у звітному періоді, що залишається неповерненою) на кінець такого звітного періоду від осіб, що не є платни-

236

Л. К. Воронова

ками цього податку (у тому числі нерезидентів), або осіб, які згідно із законодавством мають пільги з цього податку, включаючи право застосовувати ставку податку нижчу, ніж установлена пунктом 7.2 ст. 7 або ст. 10 цього Закону. У разі коли у майбутніх податкових періодах платник податку повертає таку поворотну фінансову допомогу (її частину) особі, яка її надала, такий платник податку збільшує суму валових витрат на суму такої поворотної фінансової допомоги (її частини) за наслідками податкового періоду, в якому відбулося таке повернення. При цьому валові доходи такого платника податку не збільшуються на суму умовно нарахованих процентів, а податкові зобов'язання особи, що надала поворотну фінансову допомогу, не змінюються як при її видачі, так і при її зворотному отриманні. Як виняток із правила, операції з отримання (надання) фінансової допомоги між платником податку та його філіями, відділеннями, іншими відокремленими підрозділами, що не мають статусу юридичної особи, розташованими на території України, не призводять до зміни їх валових витрат або валових доходів;

— сум невикористаної частини коштів, що повертаються із страхових резервів;

— сум заборгованості, що підлягає включенню до валових доходів;

— сум коштів страхового резерву, використаних не за призначенням вартості матеріальних цінностей, переданих платнику податку згідно з договорами схову (у відповідальне зберігання) та використаних ним у власному виробничому чи господарському обороті;

— сум штрафів та/або неустойки чи пені, фактично одержаних за рішенням сторін договору або за рішенням відповідних

; державних органів, суду;

— сум державного мита, попередньо сплаченого позивачем, що повертається на його користь за рішенням суду;

— сум акцизного збору, сплачених (нарахованих) покупцями підакцизних товарів (за "їх рахунок) на користь платника такого акцизного збору, уповноваженого законом вносити його до бюджету, та рентних платежів, а також сум збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію;

Фінансове право України                                                                            237

— доходів від продажу електричної енергії (включаючи реактивну);

— сум дотацій і субсидій з фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або бюджетів, отриманих платником податку.

Відповідно до ст. 4 Закону "Про оподаткування підприємств" не включаються до складу валового доходу: :— Суми податку на додану вартість, отримані (нараховані) платником податку на додану вартість, нарахованого на вартість продажу товарів (робіт послуг), за винятком випадків, коли пІдприємство-продавець не є платником податку на додану вартість. -— Суми коштів або вартість майна, отримані платником подат-г ку як компенсація (відшкодування) за примусове відчуження державою іншого майна платника податку у випадках, ,;;; передбачених законодавством.

І— Суми коштів або вартість майна, отримані платником подат-'; і ку за рішенням суду або внаслідок задоволення претензій у порядку, встановленому законодавством як компенсація прямих витрат або збитків, понесених таким платником податку в результаті порушення його прав та Інтересів, що охороняються законом, у разі якщо вони не були віднесені таким платником податку до складу валових витрат або відшкодовані за рахунок коштів страхових резервів.

— Суми коштів у частині надмірно сплачених податків, зборів . (обов'язкових платежів), що повертаються або мають бути . повернені платнику податку з бюджетів, якщо такі суми не

*•і-і* були включені до складу валових витрат.

— Суми коштів або вартість майна, що надходять платнику податку у вигляді прямих Інвестицій або реінвестицій у корпоративні права, емітовані таким платником податку, в тому числі грошові або майнові внески, згідно з договорами про спільну діяльність на території України без створення

і-4 юридичної особи.

%<— Суми доходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування від надання державних послуг (видачі .; дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, реєстрації інших послуг, обов'язковість придбання яких передбачена законодавством), у разі зарахування таких доходів до відпо-

т відних бюджетів.

■т- Суми коштів у вигляді внесків, які:

238

Л. К. Воронова

а)  надходять до платників податку, що здійснюють недержавне пенсійне забезпечення відповідно до закону, від вкладників пенсійних фондів, вкладників пенсійних депозитних рахунків, а також осіб, що уклали договори страхування відповідно до Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення";

б)  надходять до страховиків, що здійснюють довгострокове страхування життя, від страхувальників;

в)  накопичуються за пенсійними вкладами, рахунками учасників фондів банківського управління відповідно до закону.

— Суми надходжень до неприбуткових установ і організацій згідно з вимогами п. 7.11 цього Закону.

Кошти спільного інвестування, а саме кошти, залучені від інвесторів інститутів спільного інвестування (ІСІ), доходи від здійснення операцій з активами ІСІ та доходи, нараховані за активами ІСІ, а також кошти, залучені від власників сертифікатів фондів операцій з нерухомістю, доходи від здійснення операцій з активами фондів операцій з нерухомістю та доходи, нараховані за активами фондів операцій з нерухомістю, створених відповідно до закону та інші надходження, передбачені ст. 4 Закону.

Ст. 5 Закону "Про оподаткування підприємств" визначає: *вадові витрати виробництва та обігу* — сума будь-яких ви-лрат платника податку у грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, здійснюваних як компенсація вартості товарів {робіт, послуг), які придбаваються (виготовляються) таким платником податку для їх подальшого використання у власній господарській діяльності.

До складу валових витрат включаються: -•— суми будь-яких витрат, сплачених (нарахованих) протягом звітного періоду у зв'язку з підготовкою, організацією, веденням виробництва, продажем продукції (робіт, послуг) і охороною праці, у тому числі витрати з придбання електричної енергії (включаючи реактивну) з урахуванням обмежень, установлених у ст. 5 Закону; \*— суми коштів або вартість товарів (робіт, послуг), що добровільно перераховані протягом звітного року до Державного бюджету України або місцевих бюджетів, до неприбуткових організацій, у розмірі, що перевищує 2 відсотки, але не більше 5 відсотків оподатковуваного прибутку попередньо-

ЗДінансове право України                                                                   239

-Чи-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

\*' го, звітного року, обов'язкові виплати, а також компенсація \* вартості послуг, які надаються у випадках, передбачених а законодавством, та кошти найманих осіб, внесені за догово-і - ром довгострокового страхування життя або будь-якого ви-\*"■ ду недержавного пенсійного забезпечення, які сукупно не \*:'\* перевищують 15 відсотків від заробітної плати, сплаченої X такій найманій особі; виплати на заробітну плату фізичних § осіб (основна, різні види заохочення, авторські винагороди 1"! тощо); суми коштів або вартість майна, добровільно пере-4 рахованих організаціям роботодавців та їх об'єднанням, у \* вигляді вступних, членських внесків, але не більше 0,2 відсотка фонду оплати праці платника податку в розрахунку 2; за звітний рік;

— сума коштів, перерахованих підприємствами всеукраїнських ] об'єднань осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської ^ катастрофи, на яких працює за основним місцем роботи не ^ менше 75 відсотків таких осіб, цим об'єднанням для прове-*"■£.,* дення їх благодійної діяльності, але не більше 10 відсотків *%* оподатковуваного прибутку попереднього періоду; ^— витрати платника податку на забезпечення найманих пра-... цівників спеціальним одягом, взуттям, обмундируванням, *-,* що необхідні для виконання професійних обов'язків, а та-з кож продуктами спеціального харчування за переліком, що

встановлюється Кабінетом Міністрів України; !— витрати, крім тих, що підлягають амортизації, пов'язані з науково-технічним забезпеченням господарської діяльності, % на винахідництво і раціоналізацію господарських процесів, \*; проведення дослідно-експериментальних та конструкторських робіт, виготовлення та дослідження моделей зразків, пов'язаних з основною діяльністю платника податку, ви-

3      платою роялті та придбанням нематеріальних активів (крім *-'і* тих, що підлягають амортизації) для їх використання в гос-*Ц* подарській діяльності платника податку. Норми цього під-і; пункту стосуються витрат на зазначені заходи незалежно

*4* від того, чи призвели такі заходи до збільшення доходів ! платника податку;

і— витрати на придбання літератури для інформаційного забезпечення господарської діяльності платника податку, у тому *і\** числі з питань законодавства, і передплату спеціалізованих і періодичних видань, а також на проведення аудиту згідно з

і. 240

Л. К\ Воронова

*і.* чинним законодавством, включаючи проведення добровільного аудиту за рішенням платника податку; — витрати платника податку, пов'язані з професійною підготовкою або перепідготовкою за профілем такого платника податку фізичних осіб, що перебувають у трудових відносинах із таким платником податку, в українських закладах

г освгш, за винятком фізичних осіб, пов'язаних із таким платником;

*'І* — будь-які витрати на гарантійний ремонт або гарантійні заміни товарів, проданих платником податку, вартість яких не компенсується за рахунок покупців таких товарів, але не більше від суми, яка відповідає рівню гарантійних змін, прийнятих платником податку, але не вище 10 відсотків від сукупної вартості таких товарів, що були продані, та по яких не закінчився строк гарантійного обслуговування;

( — витрати платника податку на рекламу, на організацію при-

]' йомів, презентацій, безплатну роздачу зразків товарів, але

( не більше 2 відсотків від оподаткованого прибутку платника податку за попередній рік; будь-які витрати на утриман-

. ня І експлуатацію фондів природоохоронного значення; витрати на утримання, експлуатацію та забезпечення основної діяльності об'єктів інфраструктури, що перебувають на балансі платника податку, дитячих установ, закладів охорони здоров'я, спортивних споруд, житлового фонду і гуртожитків.

5 Не включаються до складу валових витрат витрати на по-

| треби, не пов'язані з веденням господарської діяльності.

*V* Витрати, які не зараховують до складу валових витрат,

і встановлені у ч. З ст. 5 Закону.

Оподатковуваний дохід визначається шляхом зменшення

\* суми валового доходу на суму валових витрат і суму амортизаційних відрахувань.

Під амортизацією основних фондів і нематеріальних активів розуміють поступове віднесення витрат на їх придбання,

»\* виготовлення або поліпшення, на зменшення скоригованого прибутку платника податку у межах норм амортизаційних від-

. рахувань. Ст. 8 Закону встановлює, які *витрати підлягають*

І *амортизації,* які не підлягають амортизації та повністю відносяться до складу валових витрат звітного періоду.

Закон встановлює порядок визначення та нарахування сум амортизаційних відрахувань платника податку протягом звіт-

Фінансове право України                                                                            241

ного періоду. Існує чотири групи основних фондів, для кожної з них проводиться свій порядок проведення обліку балансової вартості та здійснення амортизації.

Норми амортизації встановлюються у відсотках до балансової вартості кожної групи основних фондів на початок звітного (податкового) кварталу: І група — 2%; II група—10%; III група — 6%; IV група— 15%. Порядок бухгалтерського обліку балансової вартості груп основних фондів установлює Міністерство фінансів України.

*Пільги,* що передбачає Закон для підприємств при оподаткуванні прибутку: перш за все, звільняються від сплати податку з прибутків неприбуткові організації. Ст. 7.11.1 дає перелік організацій, які належать до неприбуткових1, і види доходів, які не підлягають оподаткуванню.

Згідно зі ст. 7.11.9 у разі, коли доходи неприбуткових організацій, отримані ними у вигляді коштів І майна (дотації І субсидії з бюджетів, державних цільових фондів, благодійних вітчизняних і зарубіжних організацій), якщо на це є згода Верховної Ради України, на кінець першого кварталу наступного за звітним року перевищують 25% від загальних валових доходів, отриманих протягом року, підлягають оподаткуванню за ставкою 25%.

Платники податку на прибуток у строки, які визначені законом, подають до податкового органу податкову декларацію про прибуток за звітний період (за три квартали наростаючим підсумком, а за четвертий — повну).

Податок на прибутки нерезидентів обчислюється платниками, але підлягає підтвердженню податковим органом за місцем знаходження постійного представництва.

Звільняється від оподаткування прибуток підприємств і організацій інвалідів, майно яких є їх власністю, який одержаний від продажу товарів, крім підакцизних товарів, і прибуток, одержаний від грального бізнесу (п. 7.12 ст. 7 Закону та постанова Кабінету Міністрів України "Про всеукраїнські громадські організації інвалідів, підприємства яких звільняються від сплати податку на прибуток з операцій по продажу товарів" від 27 липня 1998 р.).

1 Імовірно, шо сама назва цих підприємств і організацій — неприбуткові — говорить про те, що їх статутна діяльність не дає прибутків, тому доцільніше встановити, які ж їхні доходи, одержані від позастатутної діяльності, оподатковуються.

242

Л. К. Воронова

Не підлягають оподаткуванню виграші у державній грошовій лотереї, прибутки від продажу на митній території України спеціальних продуктів дитячого харчування власного виробництва, що скеровуються на збільшення об'ємів виробництва та зменшення роздрібних цін таких продуктів1.

Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств" у пп. 10.2.4 ст. 10 звільняє від оподаткування доходи, одержані нерезидентами, у вигляді відсотків або доходу на державні цінні папери, які реалізовані через агентів-нерезидентів за межами території України.

Звільняються від оподаткування:

— доходи заготівельних підприємств від продажу у відповідності до закону окремих видів відходів як вторинної сировини за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України;

— доходи у вигляді коштів, матеріальних цінностей і нематеріальних активів, одержаних позашкільними учбовими закладами, незалежно від підпорядкованості, типу і форми власності, від здійснення або на здійснення діяльності, передбаченої їх статутом.

Податком у розмірі 50 відсотків діючої ставки оподатковується прибуток:

— платників податків від проведення науково-дослідних і реставраційних робіт у сфері охорони культурної спадщини;

— протягом трьох років після державної реєстрації інноваційної продукції, що реалізується підприємством2.

Ставка податку з прибутку згідно зі ст. 10 Закону встановлена для всіх підприємств, включаючи підприємства, засновані на власності окремої фізичної особи, у розмірі 25 відсотків до об'єкта оподаткування.

Окремо регламентується оподаткування доходів від грального бізнесу: платник податку, який здійснює виплату виграшів у лотерею, у казино, бінго, Інші Ігри у гральних місцях, зобов'язаний утримувати та вносити до бюджету ЗО відсотків від суми прибутку такої особи.

1  Див.: Про затвердження переліку спеціальних продуктів дитячого харчування і порядки віднесення таких продуктів до продукції власного виробництва. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 1997 р. № 859 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 33. — С. 20.

*2* Детальніше див.: Налоговое право Украиньї / Под ред Н. П. Кучерявенко. — С. 338—339.

Фінансове право України

243

Виграші у державні грошові лотереї не підлягають оподаткуванню. *Державна грошова лотерея* — *це лотерея, яка передбачає наявність призового фонду в розмірах не менше 50 відсотків від суми отриманих доходів, а також відрахувань до Державного бюджету України не менше як ЗО відсотків від доходів, що залишаються після відрахувань до призового фонду.*

У випадках перевищення суми доходів над витратами, пов'язаними з випуском і проведенням державних лотерей, вона не оподатковується.

Залежно від особливостей діяльності підприємств законодавством установлюються і ставки податку з прибутків.

Доходи від страхової діяльності страховиків-резидентів оподатковуються за ставкою 3 відсотки від суми валового доходу від страхової діяльності. *Страховики* — *резиденти, які одержують доходи за угодами довгострокового страхування життя, оподатковуються за "0" ставками.*

Оплата вартості фрахту резидентами нерезидентам оподатковуються за ставкою 6% у джерела виплати доходів за їх рахунок.

Резиденти, які здійснюють виплати нерезидентам від наданих рекламних послуг на території України, сплачують податок за ставкою 20% від суми таких виплат за власний рахунок.

Нерезиденти, які здійснюють свою діяльність на території України через постійне представництво, оподатковуються в загальному порядку.

Якщо нерезидент здійснює свою діяльність не лише в Україні, а й за її межами І не визначає прибуток, що одержав в Україні через постійне представництво, оподатковувана сума прибутку, одержаного в Україні, визначається на підставі складеного нерезидентом відокремленого балансу фінансово-господарської діяльності, погодженого з податковим органом за місцезнаходженням постійного представництва.

У разі неможливості визначити прибуток резидента шляхоь, прямого підрахунку податковий орган визначає Його як рІзщд цю між валовим доходом та валовими витратами, визначений шляхом застосування до суми одержаного валового доходу ^ в фіцієнта 0,7.

Підприємства, що випускають сільськогосподарську пр^ цію, сплачують податок на прибуток за підсумками звг« лю-

**!**

244

Л. **К. Воронова**

податкового року, але їх валові доходи і витрати підприємств підлягають індексуванню, виходячи з офіційного індексу інфляції за період від місяця, наступного за місяцем таких витрат, до кінця звітного податкового року.

Сума нарахованого податку таких підприємств зменшується на суму податку на землю, що використовується у сільськогосподарському виробничому обороті.

Суми податку для всіх платників зменшуються на вартість торгових патентів, придбаних платниками згідно із Законом України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності".

Платник податку самостійно веде облік одержаних доходів будь-яким методом: методом нарахувань або касовим. При використанні метода нарахувань доходів і витрат платник податку облік доходів і витрат проводить незалежно від фактичного отримання доходів і проведення витрат, а відразу після придбання права на доходи чи витрати.

Касовий метод передбачає облік платником доходів і витрат з часу вступу платника у право власності цих доходів або визнання за ним витрат.

Платники податку подають у податковий орган податкову декларацію про прибутки за звітний період. За перший квартал, півріччя, чи за 3 квартал подаються спрощені декларації, за рік — повна. Податок сплачується до бюджету не пізніше 20 числа місяця, що слідує за звітним кварталом. Платіжне доручення банку подається до настання строку платежу. Протягом кварталу підприємства сплачують авансові внески податку до бюджету за перший і другий місяці кварталу за підсумками кожного місяця до 20 числа другого і третього місяця кварталів. Розрахунки авансових внесків платник проводить самостійно без подання податкової декларації.

Якщо податковий орган додатково нарахує податкову суму, то підприємство сплачує (з 2005 р.) пеню із розрахунку 3-крат-ного розміру річної облікової" ставки НБУ, діючої на день виникнення додаткового податкового зобов'язання1.

ваі

тві---------------

**04 Див.: Ст. 97 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ^авний бюджет на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів Украї-**С. *У.* **Урядовий кур'єр.** — 2005. — № 58-59.

\ **Фінансове право України**

**Контрольні запитання**

1.  Сутність фінансово-правового інституту державних і муніципальних доходів.

2.  Види податків і зборів (обов'язкових платежів), що включаються до ланок бюджетної системи.

3.  Що таке податок як платіж до бюджету?

4.  Відмінність податку від інших видів обов'язкових платежів.

5.  Види і особливості непрямих податків.

6.  Податок на додану вартість, юридичний склад цього податку.

7.  Акцизний збір. Суб'єкти, об'єкти, особливості цього непрямого податку.

8.  Податок із прибутку підприємств. Суб'єкти, оподатковуваний об'єкт, ставки, пільги.

*Глава 11.* ПОДАТКИ З ФІЗИЧНИХ ОСІБ

**Ця глава присвячена двом податкам, які сплачують тільки фізичні особи. Необхідно запам'ятати, що в Законі про податок необхідно виявляти юридичний склад податку. Оскільки оподаткування доходів фізичних осіб—дуже складний процес, в главі висвітлені основні питання, а детальніше слід читати підручники з податкового права (наприклад, Налоговое право / Под ред. проф. Кучерявенко Н. П.).**

**§ 1. Податок на доходи фізичних осіб**

Головним податком з фізичних осіб є податок на доходи, який було введено Законом України "Про податок з доходів фізичних осіб" від 22 травня 2003 р. № 889-ІУ1.

Законодавство України приділяє пильну увагу визначенню поняття "фізична особа — резидент, яка має місце проживання в Україні". У разі якщо фізична особа має місце проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо така особа має місце постійного проживання в Україні; якщо особа має місце постійного проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо має більш тісні особисті чи економічні зв'язки (центр життєвих інтересів) в Україні.

1 Цей Закон діє Із доповненнями та змінами, внесеними законами від 3 лютого 2005 р., 25 березня 2005 р., З червня 2005 р„ 7 **липня** 2005 **р.**

5Н

**Л. К. Воронова**

■ Я

*А\ У* разі якщо державу, в якій фізична особа має центр життєвих інтересів, не можна визначити, або якщо фізична особа не має місця постійного проживання у жодній із держав, вона вважається резидентом, якщо перебуває в Україні не менше 183 днів (включаючи день приїзду та від'їзду) протягом періоду або періодів податкового року.

Достатньою (але не виключною) умовою визначення місця знаходження центру життєвих Інтересів фізичної особи є місце постійного проживання членів її сім'ї або її реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності.

Якщо неможливо визначити резидентський статус фізичної особи, вона вважається резидентом, якщо є громадянином України.

Якщо всупереч Закону фізична особа — громадянин України — має також громадянство іншої країни, то з метою оподаткування цим податком така особа вважається громадянином України, який не має права на залік податків, сплачених за кордоном, передбачених цим Законом або нормами міжнародних угод України.

Якщо фізична особа є особою без громадянства, то її статус визначається згідно з нормами міжнародного права.

Достатньою підставою для визначення особи резидентом є самостійне ствердження нею основного місця проживання на території України у порядку, встановленому цим Законом, або її реєстрація як самозайнятої особи.

Статтею 2 Закону визначені платники податків:

— резидент, який отримує як доходи з джерелом їх походження з території України, так й іноземні доходи;

— нерезидент, який отримує доходи з джерелом їх походження з території України.

Не є платником податку нерезидент, який отримує доходи з джерелом їх походження з території України і має дипломатичні привілеї та імунітет, встановлені на умовах взаємності міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, щодо доходів, одержуваних ним безпосередньо від здійснення такої дипломатичної чи прирівняної до неї таким міжнародним договором іншої діяльності.

Якщо платник податку помирає або визнається судом померлим чи безвісно відсутнім, то податок за останній податковий період справляється з активів такого платника податку (нара-

**Фінансове право України**

247

хованих на його користь доходів); при відкритті спадщини, з урахуванням обмежень, встановлених Законом.

Суб'єктом податку вважається самозайнята особа — платник єдиного або фіксованого податку, яка надає послуги іншій особі (виконує роботу на її користь) у межах цивільно-правового договору, прирівнюється до найманої особи з відповідним оподаткуванням отриманих нею доходів як заробітної плати, якщо такий договір укладений більше ніж на один місяць за податковий рік.

Ст. З Закону встановила *об'єкт* оподаткування резидентів і нерезидентів. *Об 'єктом оподаткування резидента є:*

— загальний місячний оподатковуваний дохід;

— чистий річний оподатковуваний дохід, який визначається шляхом зменшення загального річного оподатковуваного доходу на суму податкового кредиту такого звітного року;

— доходи з джерелом "їх походження з України, які підлягають кінцевому оподаткуванню при їх виплаті;

— іноземні доходи.

*Об'єктом оподаткування нерезидента є:*

— загальний місячний оподатковуваний дохід із джерелом його походження з України;

— доходи з джерелом їх походження з України, які підлягають кінцевому оподаткуванню при їх виплаті.

При нарахуванні доходів у вигляді валютних цінностей або інших активів, чия вартість є вираженою в іноземній валюті або міжнародних розрахункових одиницях, така вартість перераховується у гривні за валютним (обмінним) курсом Національного банку України, діючим на момент одержання таких доходів.

З 1 січня 2005 р. нарахуванні доходів у вигляді заробітної плати об'єкт оподаткування визначається як нарахована сума такої заробітної плати, зменшена на суму збору до Пенсійного фонду України чи внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, які відповідно до Закону справляються за рахунок доходу найманої особи.

Загальний оподатковуваний дохід визначається ст. 4 Закону. П. З ст. 4 Закону вміщує перелік доходів, які не включаються до складу загального місячного або річного оподатковуваного доходу і не підлягають відображенню в його річній податковій декларації:

248

Л. К. Воронова

— сума *державної адресної допомоги,* житлових та інших субсидій або дотацій, компенсацій, винагород та страхових

*Ц* виплат, які отримуються платником податку відповідно з

*',"* бюджетів, *Пенсійного фонду України* та фондів загально-

'?? обов'язкового державного соціального страхування згідно

' із законом, у тому числі (але не виключно);

"\*— сума державних премій України або державних стипендій ■■ *і* України, визначених Законом, а також вартість державних

^ нагород чи винагород від імені України, крім тих, що < виплачуються коштами чи іншим майном, відмінним від

'^ таких нагород, сума Нобелівської премії та Абелівської премії;

^ \*— сума пенсій або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із Законом, а також з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії не підлягають оподаткуванню чи оподатковуються в країні їх виплати тощо.

— з І січня 2005 р. не підлягають оподаткуванню і не включаються до складу загального місячного або річного оподатковуваного доходу платника такі доходи:

£$— доходи, що були нараховані платнику податку відповідно ™ до умов трудового або цивільно-правового договору та зго-\*■ -' дом перераховані на його пенсійний вклад, відкритий відповідно до Закону;

— кошти, які вносяться особою, що не є платником податку, або її працедавцем (третьою особою) на користь платника податку на пенсійний вклад такого платника податку;

— кошти, перераховані фізичною особою до власного пенсійного вкладу або до пенсійного вкладу, якщо виплати з нього здійснюються на користь членів сім'ї такої фізичної особи першого ступеня споріднення.

З 31 березня 2005 р. до складу загального місячного або річного оподаткування доходу не включаються також суми державних премій або державних стипендій України, визначених законами або Указами Президента України, а також вартість державних нагород чи винагород від імені України.

З 22 березня 2005 р. не включаються в оподаткуванні місячний або різний дохід виплати з Державного бюджету на

.Фінансове право України

249

користь дійсних членів (академіків) та членів-кореспондентів Національної академії наук України, Української академії аграрних наук, Академії медичних наук, Академії педагогічних наук України, Академії правових наук України, Академії мистецтв України як щомісячна плата за звання дійсного члена та члена-кореспондента, а з 12 травня 2005 року не включається і сума коштів, яка щорічно виплачується переможцям Міжнародного конкурсу з української мови імені Петра Яцика.

Якщо до 2004 р. податкового агента було введено тільки при сплаті акцизного збору, то з 1 січня 2005 р. у податкові правовідносини введено нового суб'єкта — податкового агента.

***Податковий агент*** — *юридична особа (ЇЇ філія, відділення, інший відокремлений підрозділ) або фізична особа чи нерезидент або його представництво, які незалежно від їх організаційно-правового статусу та способу оподаткування інши-*' *ми податками зобов 'язані нараховувати, утримувати та сплачувати цей податок до бюджету від імені та за рахунок платника податку, вести податковий облік та подавати податкову звітність податковим органам відповідно до Закону,* ***а*** *також нести відповідальність за порушення норм цього*

*Закону.*

Податковим агентом, *зокрема, є фізична особа* — *суб'єкт підприємницької діяльності,* яка використовує найману працю інших фізичних осіб, щодо виплати заробітної плати (інших виплат та винагород) іншим фізичним особам.

Податковим агентом при здійсненні операцій із відчуження об'єктів рухомого майна є нотаріус, який посвідчує відповідний договір або дійсність підписів сторін угоди за наявності документа про сплату податку сторонами угоди.

Для оформлення договору платник податку повинен сплатити податок із доходу від операцій з відчуження об'єктів рухомого майна, а нотаріус мусить повідомити податковий орган про це1.

Чинний Закон України "Про податок на доходи фізичних осіб" зовсім по-новому встановив порядок надання пільг за податком на доходи.

1 Див.: ст. 4, п. 3-36 Закону України „Про податок з доходів фізичних осіб".

**250**

**Л. К. Воронова**

Згідно зі ст. 6 Закону платник податку має право на зменшення суми загального місячного оподатковуваного доходу, отримуваного з джерел на території України від одного працедавця у вигляді зарплати, на суму податкової соціальної пільги у таких розмірах:

і) у розмірі однієї мінімальної зарплати, встановленої Законом на 1 січня звітного податкового року, — *для будь-якого платника* податку; 2) у розмірі 150% суми соціальної пільги, якщо платник:

— є самотньою матір'ю або батьком (опікуном, піклувальником) у розрахунку на кожну дитину до 18 років;

— утримує дитину-Інваліда І або II групи — у розрахунку на кожну дитину до 18 років;

— має 3 чи більше дітей до 18 років у розрахунку на кожну дитину;

— є вдівцем або вдовою;

— є постраждалим від Чорнобильської катастрофи І та II групи і нагороджений грамотою Президії Верховної Ради УРСР як ліквідатор;

— є учнем, студентом, ординатором, ад'юнктом;

— є інвалідом І або II групи, у тому числі з дитинства;

— є особою з довічною стипендією як громадянин, який зазнав переслідувань за правозахисну діяльність, включаючи журналістів;

3) у розмірі 200% суми соціальної пільги:

— Герої України, Радянського Союзу, повні кавалери орденів Слави чи Трудової Слави;

— учасники бойових дій під час Другої Світової війни, партизани, які мають відповідні державні відзнаки;

— колишні в'язні концтаборів, гетто, інших місць примусового утримання, репресовані, реабілітовані;

— особи, вивезені насильно з території СРСР на території держав, з якими були в стані війни або були окуповані фашистською Німеччиною;

•— особи, що перебували на території блокованого Ленінграда з 8 вересня 1941 по 27 січня 1944 р.

Платник податку має право на отримання соціальної пільги, якщо його зарплата не перевищує суми прожиткового мінімуму для працездатної особи, помноженої на 1,4 та округ-

**Фінансове право України**

**251**

леної до найближчих 10 грн. У 2006 р. розмір прожиткового рівня дорівнює 483 грн. х 1,4 = 676 грн. 20 коп.1

Таким чином, пільга надається тим платникам, які мають зарплату до 680 грн. Доходи, що перевищують цю суму, оподатковуються в повній сумі, тобто без зменшення їх на суму соціальної пільги.

Із 1 січня 2005 р. на перехідний період установлюються такі розміри податкової соціальної пільги:

— у 2005 р.—у розмірі 50 відсотків мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої Законом на 1 січня звітного податкового року — для будь-якого платника податку;

— у 2006 р. також у розмірі 50 відсотків мінімальної заробітної плати.

Якщо норми інших Законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум, то для цілей їх застосування використовується сума у розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального Законодавства у частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподатковуваного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги.

1 Верховна Рада України 19 жовтня 2004 р. прийняла Закон про встановлення прожиткового мінімуму для працездатних у розмірі 423 грн., але в роз'ясненнях податкових органів указується сума в 409 грн. Тепер, згідно зі Законом "Про податок з доходів з фізичних осіб" від 22 травня 2003 р. № 889 визначення розміру доходу, шо дає право на застосування до заробітної плати податкової соціальної пільги, пов'язано із розміром прожиткового мінімуму на працездатну особу, діючого на 1 січня звітного податкового року. На 2005 р. прожитковий мінімум затверджувався двічі — Законом України від 23 грудня 2004 р. "Про Державний бюджет України на 2005 рік" було затверджено у розмірі 409 грн., а ст. І Закону України "Про затвердження прожиткового мінімуму на 2005 р." від 19 жовтня 2004 р. встановила Його у розмірі 453 грн. Майже така ж картина і на 2006 р. у проекті Закону "Про Державний бюджет України на 2006 р.": затверджується прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць з і січня — 453 грн., а з 1 квітня — 465 грн. Для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення по різному — від 400 грн. до 527 грн. Що ж до платників податків, то розміри соціальних пільг встановлюється залежно від прожиткового мінімуму відповідними законами та нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. Така неточність, яка вміщується в законах, дозволяє податковим органам вживати нижчі рівні прожиткового мінімуму, тобто в 2005 р. при визначенні соціальної пільги брався прожитковий мінімум у 409, а не 453 грн. Верховна Рада України дала роз'яснення і податкові органи зможуть повернути переплачені податки.

252

Л. К. Воронежа

Платнику податку Закон надає можливість вибрати місце отримання соціальної пільги (якщо він працює в кількох місцях). Податкова соціальна пільга буде нарахована тоді, коли платник подасть заяву працедавцю і довідки про кількість дітей, оскільки соціальна пільга надається на кожну дитину до 18 років.

Якщо платник одержить соціальну пільгу в кількох місцях, він втрачає право на отримання соціальної пільги в усіх місцях.

Відновити право на соціальну пільгу платник зможе тільки тоді, коли він подасть заяву про це працедавцю. Окремий працедавець розраховує та утримує відповідну суму недоплати податку та штраф у розмірі 100% від суми такої недоплати за рахунок найближчої виплати доходу такому платнику, а при недостатності суми такої виплати — за рахунок наступних виплат. Після повного погашення суми недоплати і штрафу платник знову одержує право на соціальну пільгу.

Працедавець, який на підставі належно оформленої заяви платника про застосування соціальної пільги, ніякої відповідальності не несе, за винятком, коли працедавець і платник — пов'язані особи або суд встановлює, що вони були в змові.

Згідно із Законом платники податку мають право на податковий кредит за наслідками звітного податкового року.

*Податковий кредит* — *це сума (вартість) витрат, понесених платником податку*—*резидентом у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг) у резидентів* — *фізичних або юридичних осіб протягом звітного року (крім витрат на сплату податку на додану вартість та акцизного збору), на суму яких дозволяється зменшення суми його загального річного оподатковуваного доходу, одержаного за наслідками такого звітного року, у випадках, визначених Законом.*

Подаючи до податкового органу декларацію, платник зазначає конкретні суми і документально підтверджує витрати, які включаються до декларації. Витрати засвідчуються: фіскальним або товарним чеком, касовим ордером, товарною накладною, іншими розрахунковими документами або договором, які ідентифікують продавця товарів (робіт, послуг) та визначають суму таких витрат.

Статтею 5.3 Закону встановлено перелік витрат, дозволених до включення до складу податкового кредиту.

Фінансове право України

253

Платник податку має право включити до складу *податкового кредиту звітного року* такі витрати, фактично понесені ним протягом такого звітного року.

1.  Частину суми процентів за іпотечним кредитом, сплачених платником податку.

2.  Суму коштів або вартість майна, переданих платником податку у вигляді пожертвувань або благодійних внесків неприбутковим організаціям, зареєстрованим в Україні, у розмірі, що перевищує два відсотки, але не є більшим п'яти відсотків від суми його загального оподатковуваного доходу такого звітного року.

3.  Суму коштів, сплачених платником податку на користь закладів освіти для компенсації вартості середньої професійної або вищої форми навчання такого платника податку, іншого члена його сім'ї першого ступеня споріднення.

У якості підтверджуючих документів платник податку пред'являє розрахункові документи (квитанції, касові ордери, чеки тощо), в яких зазначено прізвище, ім'я, по батькові, далі — ПІБ не його, а його дитини, з якою укладено договір на навчання. Такі документи повинні прийматися податковими органами, а зазначені у них суми братися до розрахунку податкових зобов'язань, за винятком випадків, коли такий студент сам протягом року отримував заробітну плату.

Підставою для цього є норми цивільного законодавства, зокрема, Сімейного кодексу України, згідно зі ст.ст. 180 та 199 якого батьки повинні утримувати своїх неповнолітніх (до 18 років) дітей, а якщо повнолітні діти продовжують навчатися, то обов'язок щодо утримання та надання матеріальної допомоги покладається на батьків до досягнення дітьми двадцятитрьохрічного віку.

Відповідно до Цивільного кодексу України права володіння, користування та розпорядження своїм майном, у тому числі грошовими коштами, належать його власникові, а неповнолітні діти за згодою батьків можуть вчиняти деякі правочини, зокрема проводити розрахункові операції щодо укладеного на їхнє ім'я договору на навчання. Це положення застосовується і до дітей, вік яких обумовлено Сімейним кодексом України,

При навчанні платника податку або члена його сім'ї першого ступеня споріднення витрати, понесені у зв'язку із

254

Л. К. Воронова

оплатою навчання, можуть бути включені до податкового кредиту *одного з таких членів за їх вибором.* Зазначений вибір вважається здійсненим, якщо платник податку подає податкову декларацію, у якій визначається сума таких витрат, а другий із батьків не користується правом на подат-:^ ковий кредит на таке навчання. \*ї Такі витрати включаються:

*гМ-* при навчанні платника податку або іншого члена його сім'ї ^і першого ступеня споріднення — до податкового кредиту -о одного з таких членів за їх вибором;

*■■*— при навчанні обох членів подружжя — окремо до податкового кредиту кожного, відповідно до вартості його навчання.

Членами подружжя вважаються особи, які перебувають у шлюбі, зареєстрованому згідно із Законом.

4. Суму власних коштів платника податку, сплачених на користь закладів охорони здоров'я для компенсації вартості платних послуг з лікування такого платника податку або члена Його сім'ї першого ступеня споріднення, у тому числі для придбання ліків, донорських компонентів, протезно-ортопедичних пристосувань у розмірах, що не покриваються виплатами з фонду загальнообов'язкового медичного страхування, *крім витрат на:*

— косметичне лікування або косметичну хірургію (включаючи косметичне протезування, не пов'язане з медичними показаннями);

— водолікування та геліотерапію, не пов'язані з лікуванням хронічних захворювань;

— лікування та протезування зубів із використанням дорогоцінних металів, гальванопластики та порцеляни;

— аборти, крім абортів, які проводяться за медичними показаннями, або якщо вагітність стала наслідком зґвалтування;

— операції з переміни статі;

— лікування венеричних захворювань, крім СШДу та венеричних захворювань, причиною яких стало нестатеве зараження або зґвалтування;

— лікування тютюнової чи алкогольної залежності;

— клонування людини або її органів;

— придбання ліків, медичних засобів та пристосувань, оплати вартості медичних послуг, які не підпадають під перелік

Фінансове право України                                                                   255

життєво необхідних, установлений Кабінетом Міністрів України.

Якщо платник податку — резидент будує чи придбає житло, то він має право включити до складу податкового кредиту частину суми процентів за іпотечним житловим кредитом, фактично сплачених протягом звітного податкового року.

Ставка податку становить 15 відсотків від об'єкта оподаткування. Ст. 22.3 встановила, що починаючи з 1 січня 2004 р. та до 31 грудня 2006 р. ставка оподаткування встановлюється на рівні 13 відсотків від об'єкта оподаткування.

Ставка податку подвоюється на об'єкт оподаткування, нарахованого як виграш чи приз (крім — у державну лотерею у грошовому виразі), або будь-яких інших доходів, нарахованих на користь нерезидентів — фізичних осіб. Винятком Із цього правила є таке: якщо нерезидент одержує доходи з джерел в Україні (ст. 9.11.1 Закону) і виплачує їх резидент, то він вважається агентом такого нерезидента, і при укладенні ним договору про працю і про умови отримання доходу резидент зобов'язаний зазначити у такому договорі ставку податку, яка буде застосовуватися до таких доходів.

Якщо доходи з джерелом походження України виплачуються нерезидентом другому нерезиденту, то такі доходи повинні зараховуватися на рахунок, відкритий таким нерезидентом у банку-резиденті, режим якого встановлюється НБУ.

Закон у ст. 9 установив окремий порядок оподаткування доходів, одержаних за межами України.

Якщо джерело виплат будь-яких оподатковуваних доходів є Іноземним, то сума такого доходу включається до складу загального річного оподатковуваного доходу платника податку — їх отримувача, який зобов'язаний подати річну податкову декларацію.

Якщо згідно з нормами міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, платник податку може зменшити суму річного податкового зобов'язання на суму податків, сплачених за кордоном, то такий платник податку визначає суму зменшення у річній податковій декларації.

Не підлягають зарахуванню у зменшення суми річного податкового зобов'язання платника податку такі податки:

— а)Г податки на капітал (приріст капіталу), податки на майно;

— б) поштові податки;

256

Л. К. Воронова

— в) податки на реалізацію (продаж), інші непрямі податки, незалежно від того, чи підпадають вони під категорію при-, буткових податків або вважаються окремими податками \* згідно з законодавством іноземних держав.

Для отримання права на зменшення суми податкового зобов'язання на суму податку, сплаченого за межами України, платник податку зобов'язаний отримати від державного органу країни, в якій сплачується такий дохід, уповноваженого стягувати такий податок, довідку про суму стягнутого податку, а також про базу його нарахування. Така довідка має бути легалізована консульською установою України у відповідній країні.

Закон України "Про податок з доходів фізичних осіб" вмішує норми оподаткування рухомого і нерухомого майна, спадщини, подарунків, різних видів доходів, у тому числі Інвестиційного. Є і зовсім нові положення, які не знало наше податкове право. Наприклад, ст. 15 присвячена оподаткуванню операцій із заміщення втраченої власності.

Поки що не всі статті Закону вже діють, вони будуть вводитися в дію тоді, коли будуть визначені Прикінцевими положеннями Закону і доповненнями, внесеними Верховною Радою України.

Закон України "Про податок з доходів фізичних осіб" встановлює обов'язки платників податку і окремо податкових агентів.

Платники податку зобов'язані:

1)  вести облік доходів І витрат, якщо такий платник буде претендувати на повернення переплачених сум у зв'язку з правом на податковий кредит;

2)  отримувати та зберігати протягом строку давності, встановленого Законом, документи первинного обліку1, на підставі яких формується податковий кредит і пред'являти ці документи і відомості на вимогу податкового органу;

3)  подавати декларацію податковому органу, якщо це передбачено Законом;

4)  подавати документи на отримання соціальної податкової пільги;

1 Закон "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" встановив строк давності 1095 днів.

Фінансове право України                                                                   257

5)  допускати представників державних податкових органів на територію та до приміщень, що використовуються для одержання доходів;

6)  у разі зміни отримання соціальної пільги здійснювати заходи, передбачені Законом;

7)  своєчасно сплачувати узгоджені суми податкових зобов'язань, а також суми штрафних (фінансових) санкцій та пеню, за виключенням сум, що оскаржуються в адміністратив-

" йому або судовому порядку.

На податкових агентів покладені обов'язки: • своєчасно та повністю нараховувати, утримувати та сплачу-*\* вати (перераховувати) до бюджету податок із доходу, який виплачується на користь платника податку та оподатковується до або під час такої виплати та за її рахунок; і# надавати податковому органу за місцем розташування у ■■; встановлені строки звітність щодо виплати доходу і перера-\*. хування податку;

•• надавати платнику податку на його вимогу відомості про суму виплаченого на його користь доходу, суму застосованих ; соціальних податкових пільг та суму утриманого податку.

Обсяги звітності та процедура подання її органам державної податкової служби встановлені Законом України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами".

**§ 2. Податок на промисел**

Це податок, який не одержав широкого застосування в Україні. Він був введений на підставі Декрету Кабінету Міністрів України "Про податок на промисел" від 17 березня 1993 р. № 24і.

Платником податку є громадянин України, іноземний громадянин, особа без громадянства та особа, що має або не має постійного місця проживання в Україні, не зареєстрована як підприємець, і не більше 4 разів на рік продає виготовлену, перероблену або куплену продукцію на ринку, набуваючи собі право несистематичного продажу після придбання одноразового патенту.

1 Відомості Верховної Ради України. — 1993. —- № 19. — Ст. 208.

**258**

**Л. К. Воронова**

Об'єктом обкладання є сумарна вартість товару за ринковими цінами, визначена *самою фізичною особою* в декларації, яку подає в податковий орган за місцем проживання або за місцем реалізації товару, якщо ця особа не проживає в Україні.

Цей одноразовий патент, який коштує на 3 дні продажу 10 відсотків сумарної суми, а на 7 днів — 20 відсотків. У випадку непродажу товару кошти, сплачені за патент, не повертаються.

Декретом Кабінету Міністрів України "Про податок на промисел" у ст. 2 встановлено, що не оподатковується продукція, вирощена в підсобному господарстві як у сирому, так і у вигляді переробки.

Податок сплачується шляхом придбання одноразового патенту в податковій Інспекції. Кошти від податку зараховуються до місцевого бюджету.

Якщо фізична особа буде реалізовувати свою продукцію без патенту, з неї стягується адміністративний штраф від 1 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, при другому порушенні штраф стягується у розмірі від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У випадках, коли громадянин буде торгувати понад чотирьох разів на рік, він буде притягатися до відповідальності як такий, хто здійснює торговельну діяльність без державної реєстрації.

**Контрольні запитання**

**1.** Хто є резидентом в Україні?

2.  Хто є платником податку на доходи з фізичних осіб?

3.  Об'єкти оподаткування резидентів і нерезидентів.

4.  Які доходи фізичних осіб в Україні не оподатковуються?

5.  Хто такий податковий агент?

6.  Порядок надання соціальної пільги платникам податку.

7.  Порядок надання податкового кредиту.

8.  Які витрати можна включити платнику до податкового кредиту?

9.  Ставки податку з доходів фізичних осіб.

10.  Порядок оподаткування іноземних доходів резидентів.

11.  Обов'язки платників податку на доходи.

12.  Платники податку на промисел, об'єкт оподаткування і ставки податку.

гл

**Фінансове право України**

**259**

*Глава 12.* ПОДАТКИ, ЩО СПЛАЧУЮТЬ

ЮРИДИЧНІ Й ФІЗИЧНІ ОСОБИ

**•  Основні положення, що стосуються податків, які сплачують юридичні й фізичні особи з майна, прибутків і доходів**

**•  Особливий правовий режим цих податків, за умови, що регулюються відносини одними й тими ж нормативно-правовими актами**

**•  Необхідність розрізняти правові режими оподаткування за суб'єктами, об'єктами, ставками, порядком нарахування і термінами сплати**

**§ 1. Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин** і **механізмів**

Платниками податку є юридичні та фізичні особи — громадяни України і особи без громадянства, які мають власні, зареєстровані в Україні транспортні засоби1. Власник транспортного засобу зобов'язаний зареєструвати його протягом 10 днів після придбання. Якщо транспортний засіб придбали кілька осіб, з письмової згоди він реєструється на одного з них.

Не сплачують цей податок іноземні дипломатичні і консульські представництва, а також прирівняні до них міжнародні організації.                                                                                  ;

1.  Об'єктом податку є трактори (колісні), сідельні тягачі^ автомобілі для перевезення не менш як 10 осіб, включаючи

, водія; автомобілі спеціального призначення (крім автомобілів швидкої допомоги і пожежників); мотоцикли (мопеди) і велосипеди з установленим двигуном (крім тих, у яких двигун до 50 куб. см).

2.  До об'єктів оподаткування належить і водний транспорт: яхти і судна парусні з допоміжним двигуном або без нього (крім спортивних); човни моторні й катери, крім човнів із

*}* підвісним двигуном (крім спортивних), плавучі засоби.

Власники водних транспортних засобів сплачують податок незалежно від того, використовується транспортний засіб чи ні.

1 Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 15. — С. 117; 1999. — № 33. — С. 1704 та зміни, внесені Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України". Прикінцеві положення п. 12.

**Л. К. Воронова**

Не є об'єктами оподаткування: трактори на гусеничному ході; мотоцикли і велосипеди з установленим двигуном з об'ємом циліндра до 50 куб. см; автомобілі спеціального призначення: швидка допомога, пожежні; транспортні засоби, які використовуються для виробничих цілей на території підприємств, аеропортів і не реєструються, не проходять техогляд І не залишають територію підприємства; сільськогосподарські машини (комбайни тощо); спортивні човни, яхти та парусні судна.

Згідно з новою редакцією ст. З Закону України "Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів" ставки податку встановлені такі :

|  |  |
| --- | --- |
| **Об'єкти оподаткування** | **Ставка податку на рік**  **(з 100 см3 об'єму**  **циліндрів двигуна,**  **з 1 кВт потужності**  **двигуна**  **або 100 см довжини)** |
| **Трактори колісні (крім гусеничних)** | **2,5 грн. з 100 см3** |
| **Сідельні тягачі** | **15 грн. з 100 см3** |
| **Автомобілі для перевезення не менш як 10 осіб, включаючи водія** | **5 грн. з 100 см3** |
| **Автомобілі легкові (крім автомобілів з електродвигуном -код 8703901000) з об'ємом циліндрів двигуна:** | |
| **До 1000 см3** | **3 грн. з 100 см3** |
| **Від 1001 см3 до 1500 см3** | **4 грн. з 100 см3** |
| **Від 1501 см3 до 1800 см3** | **5 грн. з 100 см3** |
| **Від 1801 см3 до 2500 см3** | **10 грн. 3 100 см3** |
| **Від 2501 см3 до 3500 см3** | **25 грн. з 100 см3** |
| **Від 3501 см3 і більше** | **40 грн. з 100 см3** |
| **Транспортні засоби, оснащені електродвигунами** | **0,5 грн. з 1 кВт** |
| **Автомобілі вантажні з об'ємом циліндрів двигуна:** | |

1 Закон України "Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів" зі змінами, внесеними Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та інших законодавчих актів" // Урядовий кур'єр. — 2005. — 31 березня. — С. 16,17). Цим Законом суттєво змінені ставки податку.

**Фінансове право України**

**261**

|  |  |
| --- | --- |
| **До 8200 см3** | **15 грн. з 100 см3** |
| **Від 8201 см3 до 15000 см3** | **20 грн. з 100 см3** |
| **Від 15001 см3 і більше** | **25 грн. з 100 см3** |
| **Автомобілі спеціального призначення (крім пожежних І швидкої допомоги)** | **5 грн. з 100 см3** |
| **Мотоцикли (мопеди), велосипеди з двигуном (крім тих, що мають**  **об'єм циліндра двигуна до 50 см3 - код 8711100000) з об'ємом**  **циліндрів двигуна:** | |
| **До 500 см3** | **3 грн. з 100 см3** |
| **Від 501 см3 до 800 см3** | **5 грн. з 100 см3** |
| **Від 801 см3 і більше** | **10 грн. з 100 см3** |
| **Яхти і судна парусні з допоміжним двигуном або без нього (крім спортивних):** | |
| **морські** | **14 грн. з 100 см довжини** |
| **Яхти і судна парусні масою не більш як 100 кг** | **7 грн. з 100 см довжини** |
| **Яхти і судна парусні масою понад 100 кг та завдовжки не більш як 7,5 м** | **7 грн. з 100 см довжини** |
| **Яхти і судна парусні масою понад 100 кг та завдовжки понад 7,5 м** | **14 грн. з 100 см довжини** |
| **Човни моторні і катери, крім човнів з підвісним двигуном (крім спортивних):** | |
| **морські** | **14 грн. з 100 см довжини** |
| **Човни моторні і катери завдовжки не більш як 7,5 м** | **7 грн. з 100 см довжини** |
| **Човни моторні І катери завдовжки понад 7,5 м** | **14 грн. з 100 см довжини** |
| **Плавучі засоби (крім спортивних):** | |
| **3 масою не більш як 100 кг** | **7 грн. з 100 см довжини** |
| **Завдовжки не більш як 7,5 м та масою понад 100 кг** | **7 грн. з 100 см довжини** |
| **Завдовжки понад 7,5 м та масою понад 100 кг** | **14 грн. з 100 см довжини** |

Від сплати податку деякі платники звільняються повністю (бюджетні установи, підприємства транспорту загального ко-

|  |
| --- |
| 262  Л. К. Воронова  ристування; навчальні заклади, які мають автотранспорт і використовують для навчання; ветерани праці і особи похилого віку за один автомобіль із обсягом циліндра двигуна до 2500 см3, інваліди І та II групи незалежно від обсягу циліндру або на один мотоцикл із обсягом циліндра до 650 см3, чи на один моторний човен, катер (крім спортивного) або з довжиною корпусу до 7,5 м; чорнобильці — на один легковий автомобіль із обсягом циліндра двигуна до 2500 см3 чи один мотоцикл з обсягом циліндру до 650 см3, або на один моторний катер (крім спортивного) з довжиною корпусу до 7,5 м, до їхнього відсе-лення протягом трьох років після переселення з зони гарантованого добровільного відселення та зони посиленого радіологічного контролю.  Податок знижується на 50 відсотків:  — сільськогосподарським підприємствам-товаровиробникам на трактори колісні, автобуси І спеціальні автомобілі для перевезення не менше як 10 людей;  — громадяни, у власності яких знаходяться легкові автомобілі, вироблені в країнах СНД і взяті на облік в Україні до 1990 р. включно, та вантажні автомобілі з об'ємом циліндра двигуна до 6001 см3 до 1990 р. включно, щодо одного з вказаних автомобілів.  За транспортні засоби, зняті юридичними і фізичними особами протягом року з реєстрації (перереєстрації), здійснюється перерахунок податку (фізичних осіб — у разі сплати податку за періоди, які ще не настали), а у юридичних проводиться перерахунок розміру податку перед зняттям з реєстрації по строках сплати, які не настали, починаючи з наступного за тим, в якому транспортний засіб знято з перереєстрації (перереєстровано).  Податок з власників транспортних засобів підраховується юридичними особами-власниками за кількістю таких засобів на 1 січня. При придбанні транспортного засобу сплачується 25 відсотків річної суми податку, а протягом року — рівними частинами до 15 числа місяця, що слідує за звітним кварталом.  За викрадений транспортний засіб податок не справляється. Але факт викрадення треба підтвердити відповідними документами.  Перерахунок невірно сплаченого рахунку проводиться не більше як за 2 попередніх роки. Такий же строк установлено для стягнення не сплаченого своєчасно податку.  Фінансове право України                                                                            263  Кошти від податків з власників транспортних засобів використовуються для фінансування будівництва й утримання автомобільних доріг загального користування та проведення природоохоронних заходів на водоймах1.  § **2. Плата** за **землю**  Ст. 14 Конституції України встановила, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.  Користування землею в Україні платне. Плата за землю вноситься у вигляді земельного податку або орендної плати. Розмір плати не залежить від господарської діяльності й прибутків, які одержують користувачі землі. Все залежить від грошової оцінки земельних ділянок.  *Платниками* податку за землю згідно зі ст. 5 Закону України "Про плату за землю"2 є власники земельних ділянок І землекористувачі3.  Об'єктом податку на землю є право власності на земельну ділянку, а предметом оподаткування — сама земельна ділянка, яка переходить у власність або користування після одержання власником або користувачем відповідного документа.  Ставка земельного податку залежить від якості землі та її місцезнаходження (населений пункт, сільськогосподарські угіддя). Одиницею вимірювання для оподаткування землі по сільськогосподарським угіддям, землям промисловості, транспорту — 1 гектар площі, а в населених пунктах — 1 кв. метр площі.  Ставки земельного податку з одного гектара сільськогосподарських земель встановлюється у відсотках від їх грошової  1  Детальніше див.: Налоговое право / Под ред. Н. П. Кучерявенко — С. 387-392.  2  Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 45. — С. 238 із наступними змінами.  3  Закон "Про плату за землю" визначає платником орендатора юридичну і фізичну особу. Орендні відносини базуються не на законі, а на договорі оренди, тобто це — не фінансові, а цивільно-правові відносини, які не регулюються нормами податкового права. Ст. З Закону України від 2 жовтня 2003 р. "Про внесення змін у Закон України "Про оренду землі" (Офіційний вісник України. — 2003. — № 44. — Ст. 2288) встановила, що орендна плата не може бути менше земельного податку. Тепер це прямо вказано в новій редакції Закону № 2505-ГУ від 25 березня 2005 р. Детальніше див.: Налоговое право / Под ред. Н. П. Кучерявенко. — С. 377-378. |

**264**

**Л. К, Воронова**

оцінки. Методику грошової оцінки земель затверджує Кабінет Міністрів України. Грошова оцінка щороку уточнюється. Ставки на земельні ділянки в містах і селищах диференціюються і затверджуються місцевими радами.

Ставки земельного податку за сільськогосподарські угіддя: для ріллі, сінокосів і пасовиськ — 0,181 відсотка грошової оцінки одного гектара землі; для багаторічних насаджень — 0,0543 відсотка; по землях населених пунктів— 1,81 відсотка грошової оцінки землі з 1 м2.

У населених пунктах, де немає грошової оцінки землі, застосовуються середні ставки, затверджені виходячи з груп населених пунктів залежно від чисельності населення, Із застосуванням зростаючих коефіцієнтів для міст Києва, Севастополя і міст обласного значення.

Значно знижені ставки земельного податку на ділянки, зайняті жилим фондом, дачно-будівельними кооперативами і гаражами громадян. Ставки земельного податку часто підвищуються законами про державний бюджет.

Підвищені ставки застосовуються також у випадках нецільового використання землі та перевищення норм відведення.

Багато змін внесено в Закон України "Про плату за землю" Законом України № 2505-ІУ від 25 березня 2005 р. "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України".

Тепер платники земельного податку, а також орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності (крім громадян) самостійно обчислюють суму земельного податку та орендної плати щороку за станом на 1 січня і до 1 лютого поточного року подають відповідному органу державної податкової служби за місцезнаходженням земельної ділянки податкову декларацію на поточний рік за формою, встановленою центральним податковим органом, з розбивкою річної суми рівними частками за місяцями. Подання такої декларації звільняє від обов'язку подання щомісячних декларацій.

Платник податків має право подавати щомісячно нову звітну податкову декларацію, що не звільняє його від обов'язку подання податкової декларації до 1 лютого поточного року, у тому числі і за нововїдведені земельні ділянки, що не звільняє від обов'язку подання податкової декларації протягом місяця з дня виникнення права на нововідведену земельну ділянку, протягом 20 календарних днів місяця, наступного за звітним.

**Фінансове право України                                                                            265**

Нарахування громадянам сум земельного податку, а також орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності проводиться органами державної податкової служби, які видають платникові до 15 липня поточного року платіжне повідомлення про внесення платежу.

Податковий обов'язок по земельному податку, а також по орендній платі за землі державної та комунальної власності, визначений у податковій декларації на поточний рік, сплачується рівними частками власниками та землекористувачами земельних ділянок за місцезнаходженням земельної ділянки за базовий податковий (звітний) період, який дорівнює календарному місяцю, щомісячно протягом 30 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) місяця.

Податковий обов'язок по земельному податку, а також по орендній платі за землі державної та комунальної власності, визначений у новій звітній податковій декларації, у тому числі І за нововїдведені земельні ділянки, сплачується власниками та землекористувачами земельних ділянок за місцезнаходженням земельної ділянки за базовий податковий (звітний) період, який дорівнює календарному місяцю, щомісячно протягом 30 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) місяця.

Земельний податок, а також орендна плата за земельні ділянки державної І комунальної власності громадянами сплачується рівними частками до 15 серпня і 15 листопада.

Несплата земельного податку, а також орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності виробниками сільськогосподарської і рибної продукції та громадянами протягом року, іншими платниками — протягом півроку вважається систематичною і є підставою для припинення права користування земельними ділянками.

Облік громадян — платників земельного податку, а також орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності і нарахування відповідних сум проводиться щороку станом на І травня.

Від земельного податку звільнені заповідники, ботанічні сади, регіональні ландшафтні, дендрологічні й зоологічні парки, пам'ятки природи, дослідні господарства науково-дослідних установ І учбових закладів; органи державної влади і місцевого самоврядування, органи прокуратури і правозахисні, бю-

**266**

Л. К. Воронова

джетні установи тощо. Звільнені від податку спеціалізовані санаторії для реабілітації хворих, дитячі санаторно-курортні й оздоровчі заклади тощо.

§ 3. Єдиний податок

Указом Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва від 3 липня 1998 р. № 727 (нова редакція була прийнята 28 червня І999 р.)1 дозволено суб'єктам малого підприємництва за "їх вибором перейти на сплату єдиного податку. *Суб'єктами* малого підприємництва вважаються:

— фізичні особи, що займаються підприємницькою діяльністю, і з ними (включаючи членів сім'ї) протягом року працюють не більше 10 осіб, а обсяг виторгу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 500 тис. грн.;

— юридичні особи будь-якої організаційно-правової форми діяльності і форми власності, в яких середньорічна кількість працюючих не перевищує 50 осіб, а обсяг виторгу не перевищує 1 млн. грн.

Якщо підприємство має відокремлені підрозділи, воно також має право перейти на спрощену систему оподаткування, але при підрахунку виручки і чисельності робітників необхідно враховувати показники всіх підрозділів і філіалів. Однак на єдиний податок можуть переходити тільки юридичні особи, тому підрозділи підприємств, навіть якщо вони є самостійними платниками податків, зробити цей перехід не мають права.

Не мають права переходити на спрощену систему оподаткування:

— суб'єкти підприємницької діяльності, на яких розповсюджується дія Закону України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" в частині придбання спеціального патенту;

— довірчі товариства, страхові компанії, банки, інші фінансово-кредитні та небанківські фінансові установи;

— суб'єкти підприємницької діяльності, у статутному фонді яких перевищують 25% паї юридичних осіб та засновників, які не є суб'єктами малого підприємництва;

1 Офіційний вісник України. — 1999. — № 26. — Ст. 1230.

**Фінансове право** України

267

— фізичні особи, які займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи і здійснюють торгівлю лікеро-горілчаними та тютюновими виробами та пально-мастильними матеріалами;

— суб'єкти підприємницької діяльності, які проводять діяльність у сфері грального бізнесу (в тому числі діяльність,

\ і пов'язану із влаштуванням казино, інших гральних місць

\* (домів), гральних автоматів з грошовим або майновим ви-

;*%* грашем, проведенням лотерей (у тому числі державних) та

розіграшів з видачею грошових виграшів у готівковій або

майновій формі), здійснюють обмін іноземної валюти;

— суб'єкти підприємницької діяльності, які є виробниками підакцизних товарів, здійснюють господарську діяльність, пов'язану з експортом, Імпортом та оптовим продажем підакцизних пально-мастильних матеріалів;1

т— суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють: видобуток і виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення; оптову, роздрібну торгівлю промисловими виробами з дорогоцінних металів, які підлягають ліцензуванню згідно з Законом України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності"2;

— особи, що здійснюють спільну діяльність без створення юридичної особи, оподаткування якої регулюється Законом України "Про оподаткування прибутку підприємств".

Суб'єкти малого підприємництва мають право обрати спосіб оподаткування доходів за єдиним податком шляхом одержання *свідоцтва* про сплату єдиного податку.

Указ Президента "Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб'єктів малого підприємництва" закріплює перелік податків і зборів, від сплати яких звільняється суб'єкт малого підприємництва, що сплачує єдиний податок:

1 Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" від 25 березня 2005 р. зі змінами і доповненнями.

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів" від З червня 2005 р. № 2063-ІУ.

268

Л. К. Воронова

!) податок на додану вартість, крім випадків, коли суб'єкт самостійно приймає рішення бути платником такого податку1;

2)  податок на прибуток;

3)  податок на доходи фізичних осіб;

4)  плата (податок) на землю;

5)  збір за спеціальне використання природних ресурсів;

6)  збір на обов'язкове соціальне страхування;

7)  збір на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування;

8)  комунальний податок;

9)  податок на промисел;

10)  збір на обов'язкове пенсійне страхування;

11)  збір за видачу рішень на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг;

12)  внески до Фонду соціального захисту інвалідів;

13)  внески до Державного фонду сприяння зайнятості населення;

14)  плати за патенти згідно із Законом "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" .

*Об'єктом* оподаткування є виручка від реалізації продукції (товарів, послуг), тобто сума коштів, фактично отримана суб'єктом малого підприємництва на поточний рахунок або в касу за здійснення операцій із продажу продукції (товарів, робіт, послуг).

*Ставка* єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва— фізичних осіб встановлюється місцевими радами за

1  Згідно із п. "в" ст. 9.8. Закону України "Про податок на додану вартість" з доповненнями і змінами, прийнятими Законом України "Про внесення змін до Закону України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" особа, зареєстрована як платник податку, реєструється як платник єдиного податку або стає суб'єктом інших спрощених систем оподаткування, які визначають особливий порядок нарахування чи сплати податку на додану вартість, відмінний від тих, шо встановлені законом, чи звільняють таку особу від сплати цього податку за рішенням суду, реєстрація його анулюється за ініціативою податкового органу або цієї особи. Такий платник позбавляється права на нарахування податкового кредиту та отримання бюджетного відшкодування і зобов'язаний погасити суми податкових обов'язків або податкового боргу з податку на додану вартість.

2  Суб'єкти підприємництва, шо одержали Свідоцтво на право сплати єдиного податку, звільнені від сплати тих податків, які перелічені в Указі, всі останні податки і збори (обов'язкові платежі), про які йде мова в ст.ст. 14 та 15 Закону України "Про систему оподаткування", вони сплачують.

Фінансове право України

269

місцем їх державної реєстрації залежно від виду діяльності. Вона не може бути менше 20 грн. та більше 200 грн. на місяць. Якщо підприємець займається кількома видами діяльності, придбавається одне свідоцтво і сплачується єдиний податок, який не перевищує 200 грн. При використанні найманої праці або членів сім'ї у підприємницькій діяльності, ставка податку збільшується на 50% на кожну особу.

Якщо підприємець здійснює кілька видів діяльності, які оподатковуються за різними ставками, він одержує одне Свідоцтво, а єдиний податок сплачує за більшою ставкою по цих видах діяльності.

Юридична особа самостійно обирає одну з таких ставок єдиного податку: 6% суми виручки від реалізації продукції (без акцизного збору). Податок на додану вартість згідно із Законом України "Про податок на додану вартість" або 10% виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) без акцизного збору, включаючи і податок на додану вартість.

Підприємці, які купують або отримують послуги у суб'єктів малого підприємництва, що сплачують 10 відсотків податку у фізичних осіб, по таких товарах, *не мають права* на податковий кредит і виділення суми ПДВ і включення її до податкового кредиту.

Подальший продаж таких товарів (робіт, послуг) здійснюють з нарахуванням податку на додану вартість на повну їх вартість.

Для переходу на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єкт малого підприємництва подає не пізніше 15 днів до початку наступного звітного (податкового) періоду (кварталу) письмову заяву до органу державної податкової служби за місцем державної реєстрації1.

У заяві на одержання Свідоцтва суб'єкт малого підприємництва вказує, яку ставку він обирає (6 чи 10%). Перед переходом на єдиний податок підприємство зобов'язане сплатити всі встановлені законодавством податки та обов'язкові платежі. За календарний рік суб'єкт малого підприємництва може прийняти рішення на перехід до сплати єдиного податку тільки один раз.

1 Порядок переходу на єдиний податок визначений Головною державною податковою адміністрацією у наказі про "Порядок видачі Свідоцтва про сплату єдиного податку" від 29 жовтня 1999 р. № 595 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 44. — Ст. 2197.

|  |
| --- |
| 270  **Л. К. Воронова**  Суб'єкти малого підприємництва, що переходять на спрощену систему оподаткування, ведуть Книгу обліку та звітності, порядок ведення якої затверджено наказом Державної податкової адміністрації.  Державна податкова адміністрація встановлює порядок видачі свідоцтва про право сплати єдиного податку юридичними особами. Орган податкової служби зобов'язаний протягом десяти робочих днів видати безоплатно *свідоцтво про право сплати єдиного податку* або *дати мотивовану відмову.*  Юридичні особи, що перейшли на сплату єдиного податку, до 20 числа місяця, що настає за звітним (податковим) періодом, подають розрахунки сплати єдиного податку, акцизного збору І податку на додану вартість, якщо вони обрали 6% ставку єдиного податку, а приватні підприємці — фізичні особи також платіжні доручення на сплату єдиного податку з відміткою банку про зарахування коштів. Порядок складання розрахунку сплати єдиного податку затверджений наказом Державної податкової адміністрації України від 28 лютого 2003 р.  Строк сплати єдиного податку для фізичних і юридичних осіб один: щомісяця не пізніше 20 числа наступного місяця. Крім того, фізична особа—підприємець для переходу на єдиний податок разом із заявою подає платіжний документ про внесення податку не менше ніж за один місяць, тобто фізичні особи єдиний податок сплачують авансом.  **§ 4. Плата за торговий патент**  Закон України "Про систему оподаткування" включає до складу обов'язкових платежів плату за торговий патент. Плата ця є обов'язковим платежем, але, на наш погляд, не є податком, бо *торговий патент* — *це державне свідоцтво, що засвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності (або його підрозділу) займатися певними видами підприємницької діяльності1.*  Об'єктом патентування виступають: торгівельна діяльність за готівку та з використанням інших форм розрахунків; діяльність по обміну готівкових валютних цінностей; діяльність по наданню послуг у сфері ігорного бізнесу. Торговий патент ви-  ' Див.: Про патентування деяких видів підприємницької діяльності. Закон України від 26 березня 1996 р. № 98 // Відомості Верховної Ради України, І996. — № 20. — Ст. 82; 1997 р. — № 40. — Ст. 268; 1998 р. — № 30-31. — Ст. — 1983; 2003 р. — № 10-11. — Ст. 86; 2004 р. — № 17-18. — Ст. 250; Налоговое право / Под ред. Н. П. Кучерявенко. — С. 545.  **Фінансове право України**  271  дається на кожне ігорне місце та діяльність по наданню побутових послуг виключно за плату. Патент можуть придбати юридичні особи та суб'єкти підприємницької діяльності, що *не мають* статусу юридичної особи як резиденти, так і нерезиденти, їх відокремлені підрозділи (філії, відділення тощо), які займаються перерахованими видами діяльності.  Вартість патенту встановлюється на кожний вид підприємницької діяльності. Від цього залежить і строк дії патенту.  Патенти на торгівлю бувають *короткостроковими* (на строк від 1 до 15 днів) та *пільговими.*  Пільгові торгові патенти видаються суб'єктам підприємництва: якщо вони торгують товарами вітчизняного виробництва; реалізують товари щоденного споживання через торгові організації, створені для цієї цілі громадськими організаціями інвалідів, та тими, хто реалізує товари на території військових учбових закладів, виключно товари військової атрибутики і щоденного споживання для військовослужбовців.  Без торгового патенту суб'єкти підприємницької діяльності мають право реалізувати: хліб і хлібобулочні вироби; борошно пшеничне та житнє; сіль, цукор, масло рослинне; молоко і молочні продукти; продукти дитячого харчування. Законодавство встановлює порядок розподілу коштів, одержаних податковими органами за торгові патенти. Основна сума (до 67%) зараховується до місцевих бюджетів.  До видів доходів, які дає спрощена система оподаткування, належить *спеціальний торговий патент.* Його може придбати суб'єкт підприємницької діяльності замість сплати податків, який займається торговельною діяльністю і наданням послуг за умови, що його дохід від цього не перевищує 1 млн. грн. на рік і якщо сума плати за спеціальний торговий патент не менше, ніж сплатив у бюджет цей платник у попередній бюджетний рік, коли він сплачував податки.  Плата за спеціальний торговий патент диференційована залежно від площі, яка використовується підприємцем для здійснення торговельної діяльності. Є пільги (наприклад, торгівля товарами першого вжитку — хліб, борошно або товари для своїх робітників). За порушення вимог законодавства винні притягаються до відповідальності. Для з'ясування цього питання слід вивчити Закон України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" від 23 березня 1996 р. та постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження пе- |

272

Л. **К. Воронова**

реліку територій, на яких у порядку експерименту застосовується спеціальний торговий патент" від 8 червня 1998 р. № 826 // Офіційний вісник України.— 1998. — №.23. — С. 31, зі змінами.

Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" встановив нові розміри плати за ліцензії, які були встановлені Законом України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності".

Ст, 4 тепер викладена в такій редакції:

"Встановити річну плату за ліцензії на виробництво: спирту етилового, коньячого, плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного та плодового і алкогольних напоїв — 250 тис. грн., а для підприємств первинного виробництва — 25 тис. грн., тютюнових виробів — 125 тис. грн., спирту-сир-цю виноградного, спирту-сирцю плодового — 250 тис. грн." Плата за ліцензії справляється органом, що її видає, до початку виробництва продукції.

Ліцензії видаються терміном на 5 років, а плата за них справляється щорічно. Не дозволяється сплата за весь термін дії ліцензії. Стаття 15 Закону вміщує значно підвищені розміри плати за ліцензії на оптову та роздрібну торгівлю алкогольних та тютюнових виробів.

Ст. 15 цього Закону тепер викладена в такій редакції:

"Установити розмір плати за ліцензію на провадження діяльності з організації і проведення азартних ігор (крім випуску та проведення лотерей) вартістю ЗО тисяч євро за кожний рік користування такою ліцензією:

— на кожну особу, що проводить діяльність з організації та проведення азартних ігор на гральних автоматах;

— на кожний пункт тоталізатора — при провадженні букмекер-ської діяльності;

— на кожний електронний сервер — при провадженні діяльності з організації та проведення азартних ігор в електронному (віртуальному) казино;

— на кожний гральний зал — при провадженні діяльності з організації та проведення азартних ігор у казино та Інших

^ азартних ігор. Ліцензія на провадження діяльності з орга-•§■ нізації та проведення азартних Ігор (крім випуску та **прове-**яій дення лотерей) видається строком на п'ять років".

**Фінансове право України                                                                            273**

**§ 5. Фіксований сільськогосподарський податок**

Держава ставить своєю ціллю полегшити податковий тиск на виробників сільськогосподарської продукції, цінуючи їх важку працю і ще недостатню механізацію сільськогосподарського виробництва. Експеримент зі сплатою фіксованого сільськогосподарського податку у кількох районах різних регіонів України показав, що зниження податкового тиску на сільськогосподарського виробника несе користь як платникам податку, так і державі. Із 1 січня 1999 р. на підставі Закону України від 17 грудня 1998 року фіксований сільськогосподарський податок було введено на території всієї України1. Цей Закон і прийнята на його основі постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок справляння і обліку фіксованого сільськогосподарського податку" від 23 квітня 1999 р, № 658 ввели для сільгосппрацівників один вид податку — фіксований сільськогосподарський. Наказом Державної податкової адміністрації України від 27 квітня 1999 р. № 230 затверджено Порядок розрахунків фіксованого сільськогосподарського податку і заповнення його форми.

За діючим законодавством фіксований сільськогосподарський податок сплачують:

— сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм, селянські та інші господарства, які займаються виробництвом, переробленням та збутом сільськогосподарської продукції, в яких сума виторгу, одержана від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продукції її переробки за попередній рік, перевищує 75 відсотків загальної суми валового доходу підприємства. Якщо валовий дохід від діяльності буде меншим, платник з наступного звітного періоду буде сплачувати звичайні податки;

— власники земельних ділянок та землекористувачі, які виробляють товарну сільськогосподарську продукцію, *крім власників та землекористувачів* земельних ділянок, переданих для ведення особистого підсобного господарства, будівниц-

5 тва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель, садівництва, будівництва дач, для городництва, сінокосіння та випасу худоби. Фіксований податок заміняє сплату:

Про фіксований сільськогосподарський податок. Закон України від 17 грудня 1998 р. № 320 // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 5-6. — Ст. 39.

274

Л. К. **Воронова**

— податку на прибуток підприємств;

— плати за землю;

— податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;

— комунального податку;

— збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету;

— збору на обов'язкове соціальне страхування;

— збору на обов'язкове пенсійне страхування;

— збору за спеціальне користування природними ресурсами (вода для потреб сільського господарства);

— плати за придбання торгового патенту на здійснення торговельної ДІЯЛЬНОСТІ.

Якщо платник фіксованого сільськогосподарського податку займається ще й Іншими видами діяльності, він повинен вести облік фінансових результатів від цієї діяльності окремо від сільськогосподарської і сплачувати податок на прибуток на загальних підставах1.

Об'єктом оподаткування є площа сільськогосподарських угідь, переданих у власність сільськогосподарському виробнику, користування, у тому числі на умовах оренди.

Ставка податку з 1 га сільськогосподарських угідь встановлюється у відсотках до їх грошової оцінки, яка була проведена на ! липня 1995 р. відповідно до Методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України у таких розмірах:

— для ріллі, сінокосів і пасовиськ — 0,5,

— для багаторічних насаджень — 0,3,

— для земель водного фонду (для вирощування і відлову риби у внутрішніх водоймах)— 1,5 відсотка.

Платники податку самі роблять обчислення суми фіксованого сільськогосподарського податку І подають розрахунок у податковий орган за місцем свого знаходження до 1 лютого поточного року.

Податок сплачується щомісяця до 20 числа наступного місяця у розмірі однієї третини квартального платежу. На кожний квартал річна сума податку розділена на: І квартал—10 відсотків; II квартал—10 відсотків; III квартал — 50 відсотків; IV квартал — 30 відсотків.

Див.; Налоговое право / Под ред. Н.П.Кучерявенко. — С **463.**

■Й&

**Фінансове** право України                                                                   275

Суми податку надходять на окремий рахунок Державного Казначейства в районах за місцем розташування земельної ділянки. Відділення Державного Казначейства розподіляють одержані кошти за бюджетами І позабюджетними фондами.

Фіксований сільськогосподарський податок введено до 31 грудня 2009 р.

**§ 6. Місцеві податки і збори**

Ст. 15 Закону України "Про систему оподаткування" виділила окремо місцеві податки і збори. Закон України "Про місцеве самоврядування" надає право органам місцевого самоврядування вводити місцеві податки І збори на своїй території, однак існує Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р. № 56-93, яким визначені види місцевих податків і зборів на території України. Крім того ст. 15 встановила, що такі збори, як збір за парковку автотранспорту, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг, а також збір з власників собак є обов'язковими для встановлення сільськими, селищними і міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язане введення цих податків і зборів.

Однак обов'язковими для місцевих бюджетів є 2 податки — з реклами і комунальний.

*Комунальний податок* сплачують юридичні особи, крім бюджетних і сільськогосподарських, які одержують дотації громадських та тих, де 50 відсотків працюючих — інваліди. Об'єктом обкладання є річний фонд оплати праці, який обчислюється виходячи із середньосписочної чисельності працюючих в місяць, помноженої на один неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Ставка не повинна перевищувати 10 відсотків річного фонду оплати праці. Конкретні ставки залежать від виду діяльності (наприклад, у торгівлі — 6%, ресторани— 10%).

*Податок з реклами.* Платниками є суб'єкти підприємницької діяльності, їх філіали, відділення, представництва, фізичні особи — замовники реклами, виробники і розповсюджувачі реклами, якщо вони самі є рекламодавцями.

*Об'єктом оподаткування* є вартість виготовлення і розміщення реклами на телебаченні, радіо та у друкованих засобах масової інформації, в кіно, відеосалонах, слайдів, фільмів; площа і кількість носіїв зовнішньої І внутрішньої реклами і

276

Л. К. Воронова

реклами на транспорті, на пакувальних матеріалах, формі спортсменів, жетонах та інших рекламних носіях.

Податок з реклами сплачується з усіх видів інформації про осіб чи продукцію, з метою прямого або опосередкованого одержання прибутку за допомогою реклами. Винятком є інформація про назву та режим роботи особи на фасаді біля входу та у вітрині споруди, в якій ця особа займає приміщення.

Декретом встановлені граничні розміри ставок податку на рекламу, а конкретні — встановлюють місцеві ради. Сплачується податок під час оплати послуги.

Зараз в Україні справляються такі *місцеві збори:*

1)  за парковку автотранспорту;

2)  ринковий збір;

3)  за видачу ордера на квартиру;

4)  з власників собак;

5)  курортний збір;

6)  за участь у бігах на іподромі;

7)  за виграш на бігах;

8)  з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;

9)  за право використання місцевої символіки;

10)  за право на проведення кіно- І телезйомок;

11)  з проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;

12)  за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.

Платниками збору за парковку автотранспорту є юридичні особи та громадяни, які паркують автомобілі у спеціально обладнаних і відведених для цього місцях.

Цей збір сплачують водії на місці парковки. Його ставка встановлюється з розрахунку за одну годину парковки, а граничний розмір ставки не повинен перевищувати: по-перше, 3 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян (0,51 грн.) у спеціально обладнаних місцях; по-друге, ! відсотка неоподатковуваного мінімуму доходів громадян (0,17 грн.) — у відведених місцях.

Збір за парковку автотранспорту має дві складові — частину, що перераховується до місцевого бюджету, і частину, що залишається в розпорядженні підприємства, яке надає послуги з парковки. Тому єдиним податком у платника такого податку обкладається лише та частина збору, що залишається в його розпорядженні.

Фінансове право України

277

Згідно зі ст. 4 Декрету "Про місцеві податки і збори" ринковий збір є платою за торговельні місця на ринках та у павільйонах, на критих і відкритих столах, майданчиках для. торгівлі з автомашин, візків, мотоциклів, ручних візків.

Платниками ринкового збору є: по-перше, юридичні особи всіх форм власності (а також їх філії, відділення, представництва та інші відокремлені підрозділи) і, по-друге, фізичні особи (приватні підприємці та громадяни, які не є суб'єктами підприємницької діяльності). Що стосується фізичних осіб, то для них Указ Президента України "Про впорядкування механізму сплати ринкового збору" від 28 червня 1999 р. № 761/99 зі змінами та доповненнями ніяких винятків щодо звільнення від сплати ринкового збору не передбачає. Це означає, що всі фізичні особи як суб'єкти підприємницької діяльності, так і ті, що ними не є, незалежно від займаного ними місця на ринку, є платниками ринкового збору на загальних підставах. Ринковий збір справляється за кожний день торгівлі.

Юридичні та фізичні особи, які торгують на ринках та уклали з дирекцією ринку договори на оренду приміщень та інших стаціонарних пунктів торгівлі, не звільняються від сплати ринкового збору. Це випливає з п. 1 Указу № 761/99 "Про впорядкування механізму сплати ринкового збору", в якому зазначено, що ринковий збір — це плата за право заняття місця для торгівлі на ринку, тому його сплачують юридичні й фізичні особи, які торгують на ринках і уклали договори про оренду приміщень з ринками.

Збір за видачу ордера на квартиру сплачується за послуги, пов'язані з видачею документа, що надає право на заселення такої квартири, згідно зі ст. 5 Декрету "Про місцеві податки і збори".

Платниками цього збору є одержувачі ордера. Граничний розмір цього збору не повинен перевищувати 30 відсотків від неоподаткованого мінімуму доходів громадян (5,10 грн.) на момент оформлення ордера. Збір за видачу ордера на квартиру сплачується через установи банку до отримання ордера та перераховується до місцевого бюджету. Сплату збору підтверджує квитанція, видана банківською установою.

Необхідність сплати збору із власників собак визначено ст. 6 Декрету "Про місцеві податки і збори". Платниками цього збору є громадяни — власники собак, крім службових, які проживають у будинках державного та громадського житлово-

278

Л. К. Воронова

го фонду, а також у приватизованих квартирах. Винятком є громадяни, які проживають у приватних будинках.

Збір із власників собак справляється з громадян щороку органами житлово-комунального господарства. Граничний розмір збору не повинен перевищувати 10 відсотків неоподатковуваного мінімуму доходів громадян. Підприємства — власники собак цей збір не сплачують.

Платниками курортного збору є громадяни, які прибули до курортної місцевості, згідно зі ст. 7 Декрету "Про місцеві податки і збори".

Граничний розмір курортного збору не може перевищувати 10 відсотків неоподатковуваного мінімуму доходів громадян. Відповідно до Декрету "Про місцеві податки і збори" від сплати цього збору звільнені окремі категорії громадян, а саме: *.£.*

1)  діти віком до 16 років;

2)  інваліди та особи, які їх супроводжують;                              \*

3)  учасники Великої Вітчизняної війни;                                 ...-м

4)  воїни-інтернаціоналісти;                                 : ч-: ч:

5)  учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

6)  особи, які прибули за путівками та курсівками до санаторіїв, будинків відпочинку, пансіонатів, включаючи містечка та бази відпочинку;

7)  особи, які прибули до курортної місцевості у службове відрядження, на навчання, постійне місце проживання, до батьків та близьких родичів;

8)  особи, які прибули за плановими туристичними маршрутами туристично-екскурсійних установ та організацій, а також мандрують за маршрутними книжками;

9)  чоловіки віком 60 років і старші, а також жінки віком 55 років і старші.

Але є й винятки. На території спеціальної економічної зони туристично-рекреаційного типу "Курортополіс Трускавець" курортний збір з осіб, які прибули за путівками та курсівками до санаторіїв, будинків відпочинку, пансіонатів та інших санаторно-курортних установ, справляється на загальних умовах.

Збір справляється з громадян, які прибули до курортної місцевості, за місцем їх тимчасового проживання, не пізніше трьох днів від дня прибуття. Справляння збору покладено на: по-перше, на адміністрації готелів та інші установи готельного типу при реєстрації тих, хто прибув; по-друге, на квартирно-посеред-

Фінансове право України

279

ницькі організації при направленні громадян, крім тих, які прибули за путівками туристично-екскурсійних установ та організацій на поселення до приватних будинків і квартир.

Збір за участь у бігах на Іподромі сплачують юридичні особи та громадяни, які виставляють своїх коней на змагання комерційного характеру.

Цей збір справляється адміністрацією іподрому до початку змагань, а його граничний розмір за кожного коня не має перевищувати трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Відповідно до ст. 9 Декрету "Про місцеві податки І збори" платниками збору за виграш на бігах є особи, які виграли у грі на тоталізаторі на іподромі. Цей збір справляється адміністрацією іподромів у момент видачі виграшу. А граничний розмір цього збору не має перевищувати 6 відсотків від суми виграшу.

Але сплата збору за виграш на бігах не звільняє громадянина від необхідності платити податок із доходів фізичних осіб із суми виграшу.

Відповідно до ст. 10 Декрету "Про місцеві податки і збори", збір із осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, справляється як відсоткова надбавка до плати, встановленої за учать у грі. Проте граничний розмір цього збору не повинен перевищувати 5 відсотків суми такої надбавки. Платником цього збору є кожен учасник гри. А справляє цей збір адміністрація іподрому у момент придбання гравцем квитка на участь у грі.

Під місцевою символікою розуміють герб міста чи іншого населеного пункту, назва або зображення архітектурних, історичних пам'яток. Дозвіл на її використання видається відповідним органом місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 12 Декрету "Про місцеві податки і збори", платниками збору за право на використання місцевої символіки є юридичні особи та громадяни, які використовують цю символіку з комерційною метою. Наприклад, підприємства, що використовують місцеву символіку в назві, дизайні упаковки своєї продукції або у назві самого підприємства.

Відповідно до ст. 14 Декрету "Про місцеві податки І збори", платники збору за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей — це юридичні особи та громадяни, які мають відповідний дозвіл на проведення таких заходів.

280

Л. К. Воронова

Регіональні відділення Фонду державного майна України

при проведенні аукціонного продажу сплачують цей збір на

загальних умовах, якщо органи місцевого самоврядування не

звільнили державні органи приватизації від сплати такого збо-

\*-ру. Граничний розмір цього збору не повинен перевищувати

'0,1 відсотка від вартості заявлених на місцевий аукціон, кон-

^ курений розпродаж товарів або від суми, на яку випускається

лотерея.

Збір за право на проведення місцевих аукціонів і конкурсного розпродажу справляється за три дні до їх проведення, а на проведення лотерей — під час отримання дозволу на випуск лотереї. Граничний розмір збору за право на проведення лотерей із кожного учасника не повинен перевищувати 3 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Згідно ЗІ ст. 17 Декрету "Про місцеві податки і збори", збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі — це плата за оформлення та видачу дозволів на торгівлю у спеціально відведених для цього місцях. Цей збір справляється з юридичних осіб та громадян, які реалізують сільськогосподарську, промислову продукцію та Інші товари залежно від площі торговельного місця, його територіального розміщення і виду продукції.

Граничний розмір цього збору не повинен перевищувати: по-перше, 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для суб'єктів, які постійно здійснюють торгівлю у спеціально відведених місцях; по-друге, одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян на день за разову торгівлю.

Термін дії дозволу на розміщення об'єктів торгівлі чинним законодавством не встановлено. Органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень, керуючись нормами ст. 15 Закону "Про систему оподаткування" і ст. 18 Декрету "Про місцеві податки і збори", самостійно встановлюють термін дії дозволу та порядок його отримання шляхом затвердження положення про зазначений збір. У багатьох регіонах України цей термін установлено в межах одного року.

Платники місцевих зборів самостійно розраховують суми податкових платежів на підставі рішень органів місцевого самоврядування. Терміни сплати податкових обов'язків і подання звітності встановлюються рішенням органу місцевого самоврядування.

Фінансове право України

281

На території Автономної Республіки Крим її владою введено 4 місцевих збори: 1) курортний; 2) на розвиток рекреаційного комплексу; 3) на розвиток муніципального транспорту загального користування; 4) збір з власників нерухомого майна за користування об'єктами інженерної інфраструктури. Курортний збір справляють санаторно-курортні, туристичні організації, міліція. Збір на розвиток рекреаційного комплексу повинні сплачувати суб'єкти підприємництва, що мають прибутки. Збір на розвиток муніципального транспорту повинні вносити суб'єкти підприємницької діяльності, що надають транспортні послуги і обслуговують пасажирів.

Незадоволення у місцевого населення викликав збір з власників нерухомості, які мають власні котеджі, вілли, тобто мають надлишок житлової площі, яку можна здавати в найм. Цей збір повинен надходити до селищних і районних бюджетів.

**Контрольні запитання**

1.  Хто є платником податку на транспортні засоби?

2.  Об'єкти оподаткування цим податком.

3.  Як встановлюються ставки податку на транспортні засоби та порядок обкладання.

4.  Суб'єкти плати за землю.

5.  Об'єкт і предмет оподаткування земельної ділянки.

6.  Порядок встановлення ставок земельного податку.

7.  Суб'єкти малого підприємництва.

8.  Хто не має права переходити на спрощену систему оподаткування?

9.  Від сплати яких податків і обов'язкових платежів звільняються суб'єкти малого підприємництва?

10.  Ставки єдиного податку.

11.  Що є об'єктом патентування в галузі торгівлі?

12.  Що таке спеціальний торговий патент?

13.  Платники фіксованого сільськогосподарського податку.

14.  Які податки і збори заміняє фіксований сільськогосподарський податок?

15.  Місцеві податки, порядок їх сплати.

16.  Місцеві збори, які зобов'язані збирати на місцях, і які збори місцеві органи збирають за своїми рішеннями.

.17. Які місцеві обов'язкові платежі справляють в Автономній Республіці Крим?

**282**

**Л. К. Воронова**

*Глава 13.* ІНШІ ДОХОДИ, ЩО ВКЛЮЧАЮТЬСЯ ДО БЮДЖЕТІВ ТА ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

**•  Закон України "Про систему оподаткування" об'єднує податки, АГ збори й обов'язкові платежі разом**

**•  Бюджетна класифікація роз'єднує ці платежі, але включає і та-й кі, які не згадує Бюджетний кодекс**

**•  Вивчаючи фінансове право, слід ознайомитися з усіма видами 'і обов'язкових платежів**

**§ 1. Неподаткові доходи**

При розгляді різних податків, було з'ясовано їхні основні ознаки, зроблено висновок, що майже всі доходи бюджетів є обов'язковими платежами, та основне місце серед них займають податки. Закон України "Про систему оподаткування" виділяє доходи бюджету на податки і збори, називаючи останні обов'язковими платежами. Це призвело до того, що в цьому Законі регламентуються податки та обов'язкові платежі, до яких віднесені збори, мито, внески до Пенсійного фонду та до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, хоча між цими видами платежів є суттєва різниця.

За бюджетною класифікацією (розділ 1 "Класифікація доходів бюджетів") до податкових надходжень віднесені (крім різних податків): збори за спеціальне використання природних ресурсів (лісових та користування земельними ділянками лісового фонду); збір за спеціальне використання водних ресурсів; платежі за користування надрами; збір за геологорозвідувальні роботи, що виконані за рахунок державного бюджету; плату за використання інших природних ресурсів. Про сутність податків і податкових відносин мова йшла раніше, тому ще раз розбирати питання про те, що податки — це безеквівалентний для окремого платника платіж, не варто. Якщо людина користується природними дарами, за них треба платити, але не податок, а обов'язковий, встановлений державою, збір (платіж).

До податкових платежів віднесено і ввізне та вивізне ***мито*** (податки на міжнародну торгівлю) та кошти, **отримані** за здійснення консульських дій.

**Фінансове право України**

**283**

Проте, на нашу думку, мито, що справляє митниця, не варто відносити до податків. Хоча відомі вчені (наприклад, професори Д. А. Бекерська та О. М. Козирін) вважають митні платежі податками, ми їх все ж таки зарахуємо до неподаткових примусових платежів, оскільки їх вносять ті юридичні й фізичні особи, які одержують послуги від державних органів при перетині митного кордону. Митні органи справляють мито обов'язково, але без встановлення певного співвідношення із вартістю наданих послуг. Таким чином, мито відрізняється: 1) від інших видів неподаткових платежів тим, що це платіж на користь держави, місцевого органу або іншого публічного органу (а не на користь будь-яких установ); 2) він стягується примусово, а не включається в ціну цим платникам; 3) суб'єкту платежу надається послуга від митного органу (це ж не податок, за сплату якого індивідуально платник не отримає нічого); 4) послуга, що надається платнику мита, не співвідноситься з розмірами платежу, тобто це не просто збір1. М. П. Куче-рявенко вірно відмічає, що мито — це не тільки фіскальний інструмент, але й бар'єр, який не дозволяє ввезення конкурентоспроможних товарів на митну територію України.

Мито, що справляється при перетинанні митного кордону України, регулюється Законом України "Про єдиний митний тариф", митний режим на території України, встановлений Митним кодексом України, прийнятим Верховною Радою України 11 липня 2002 р.2

*Платниками* мита виступають особи, які ввозять, перевозять товари через митний кордон. Платником може бути не тільки власник товару (предмету), але й декларант — особа, що пред'являє товар митниці.

*Основою* для обчислення митного платежу є замовлена вартість. Визначення митної вартості товарів, що Імпортуються на територію України, за Митним кодексом, буде здійснюватися за методами, встановленими в Кодексі. Мито сплачується разом із поданням митної декларації.

*Мито* залежно від напряму руху товарів та їх походження *поділяється* на: *ввізне* — імпортне та *вивізне* — експортне. *Сезонні* встановлюються на окремі товари та інші предмети на термін не більше чотирьох місяців з метою тимчасово усклад-

1  *Годме П. М.* Финансовое право. — М., 1972. — С. 393; *КучерявенкоН. П.* Налоговое право. — С. 330, 331.

2  Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38-39. — Ст. 288.

284

Л. К. Воронова

нити ввезення або вивезення товарів або, навпаки, сприяти вивезенню або ввезенню.

Виходячи з класифікації ставок, мито поділяється на: *адва-лорне* (лат. асі уаІогет — від вартості) — у відсотках до митної вартості; *специфічне,* що встановлюється в певній сумі коштів з одиниці виміру товарів, що обкладаються митом, та *комбіноване,* коли застосовуються обидва види.

При сплаті мита застосовуються *пільги* і *преференції*—особливі пільги, що надаються Україною окремим державам у вигляді звільнення від мита, зниження ставок на ввезення товарів із держав, що разом з Україною входять до митних союзів. Тарифні пільги надаються на окремі групи товарів у вигляді повернення раніше сплаченого мита, зниження ставок на підставі законодавства1. Порядок сплати мита й ставки визначаються митним тарифом України, а строком сплати мита є дата прийняття митної декларації до оформлення2.

До неподаткових доходів належить єдиний збір, справляння якого передбачено Законом України "Про єдиний збір, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон України1' від 4 листопада 1999 р.3 Єдиний збір сплачують власники транспортних засобів, які перетинають державний кордон України. Його стягують за здійснення митного, санітарного, ветеринарного, фїтосанітарного, радіологічного й екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України, за проїзд автотранспортних засобів, що перевищують установлені розміри загальної маси, основних навантажень або габаритних розмірів. Платниками виступають власники транспортних засобів і вантажів та уповноважені власником або перевізником особи.

Див. детально: Налоговое право / Пол ред. Н.П. Кучерявенко. — С. 366, 367.

2 Про митний тариф. Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 24. — Ст. 125. Можна погодитися з думкою М.Н. Злобіна, шо законодавці країн СНД в основному розрізняють податки та митні платежі. А якщо подивитися на економічний бік цих відносин, то бачимо, шо відмінність між податками і митом полягає у внутрішньодержавному фінансовому регулюванні (оскільки податки — це основа бюджетної системи держави) І зовнішньоторговому обороті, коли справляється мито митницею, держава при цьому охороняє конкурентоспроможність своїх товарів і встановлює ставки мита залежно від країни, яка імпортує товар. Див.: ^ *Н. N. Зяобин.* Налог как правовая категория. — М., 2003. — С. 51.

, 3 Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 54. — Ст. 454.

**.1**

Фінансове право України                                                                            285

Ставка збору визначається видом транспортного засобу, обраховується в євро, сплачується в гривнях за курсом НБУ. Кошти від збору перераховуються до Державного бюджету.

Одним з обов'язкових зборів, які визначаються Законом України "Про систему оподаткування" є *державне мито,* що сплачується кожним громадянином і юридичною особою, які звертаються до уповноважених органів і посадових осіб за здійсненням юридично значимих дій або за видачею документів. Правовою основою справляння цього збору є Декрет Кабінету Міністрів України "Про Державне мито" від 21 січня 1993 р. та Закон України від 16 січня 2003 р. "Про внесення змін в Декрет Кабінету Міністрів України "Про Державне мито"1.

*Платниками* державного мита виступають юридичні і фізичні особи за здійснені в їх інтересах юридично значимі дії, тобто за надані їм послуги. Іноземні громадяни й особи без громадянства не сплачують державне мито за реєстрацію їх паспортів, але сплачують його за продовження строку дії візи для в'їзду в Україну або транзитного проїзду через її територію.

*Об'єктом* обкладання є певні дії, з яких І справляється цей платіж (з позовних заяв в суди, заяв із переддоговірних спорів, за видачу судами копій документів, за реєстрацію місця проживання, за реєстрацію актів громадянського стану, за право виїзду за кордон, видачу паспорта громадянина України, за видачу дозволу на право мисливства і риболовства, за проведення аукціонів, торгів тощо).

Ставки державного мита залежать від характеру послуги, що надається, І встановлюються у відсотках: ціни позову до вартості майна, сум, що надходять від проведення експертиз; у твердих сумах або в сумах, що виникли у відповідних частинах до неоподатковуваного мінімуму доходів громадян.

Державне мито сплачується в національній або іноземній валюті.

Законодавство повністю звільняє від сплати державного мита учасників і інвалідів війни, осіб, що постраждали від катастрофи на Чорнобильській АЕС, робітників за позовами про стягнення невиплаченої зарплати та інших позовів, пов'язаних Із трудовими правовідносинами, пенсійними справами, за позовами про стягнення аліментів тощо.

1 Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 113; 2003. — № 14. —Ст. 102,                                       Ч&.>,чґ-.^'.."

286

Л. К. Воронова

Протягом року після сплати державного мита можна за заявою платника отримати її назад.

Порядок сплати державного мита встановлюється Міністерством фінансів України.

Держава намагається захистити природу від недбалих користувачів і їх самих від користування забрудненим повітрям, землею, всіляко оберігає ліси, водні ресурси, все навколишнє природне середовище. Причому охорону забезпечують не тільки платежі, встановлені податковим законодавством. На це спрямовано екологічне законодавство і, в першу чергу, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища". Відповідно до законодавства Кабінет Міністрів України визначає порядок встановлення нормативів збору І справляння зборів за забруднення навколишнього природного середовища та Інструкції про порядок обчислення і сплати цього збору, затвердженої наказом Мінекобезпеки і Державної податкової адміністрації України від 19 липня 1999 р.1

*Збір за забруднення навколишнього природного середовища* встановлюється на основі лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище і розміщення відходів промислового, сільськогосподарського, будівельного та іншого виробництва.

*Платники* цього збору — суб'єкти підприємництва незалежно від форми власності, їх відділення і всі відокремлені підрозділи; бюджетні установи, громадські та інші організації; громадяни, які розміщують на території України і у межах її континентального шельфу І виключної (морської) економічної зони, розміщення відходів, викиди і скиди забруднюючих речовин в оточуюче природне середовище.

*Об'єктом* обкладання є об'єм забруднюючих речовин, який встановлюється платником самостійно. Усі підприємства перебувають на обліку й зобов'язані подавати інформацію про об'єми викидів, скидів і розміщення відходів. Нормативи збору встановлюються у вигляді фіксованих сум за одиницю забруднюючих речовин. До нормативів збору застосовують коефіцієнти, які збільшують суму збору. Вони залежать від чисель-

1 Порядок установлення нормативів збору за забруднення оточуючого природного середовища та його справляння затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 року № 303 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 9. — Ст. 347; № 32. — Ст. 1692.

**Р**

Фінансове право України                                                                            **287**

ностІ жителів населеного пункту, територіальних екологічних особливостей, місця розміщення відходів тощо.

За понадлімітне розміщення сума збору підвищується в 5 разів.

*Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду.* Відповідно до ст. 89 Лісового кодексу України від 21 квітня 1994 р. (зі змінами і доповненнями) спеціальне використання лісових ресурсів, користування земельними ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних І туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт є платним.

*Платниками* збору за спеціальне використання лісового фонду виступають юридичні та фізичні особи — лісокористувачі, які одержали спеціальний дозвіл — лісорубний квиток (ордер) або лісовий квиток на підставі правил відпуску деревини на пні в лісах України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. У спеціальному дозволі проставляється сума, яку треба сплатити лісокористувачу. Якщо сума збору не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, лісокористувач повинен сплачувати збір щокварталу (тобто сума поділяється на 4 і сплачується 20 квітня, 20 липня, 20 жовтня і 20 січня).

Постановою Кабінету Міністрів України у Правилах відпуску деревини на пні в лісах України встановлені розміри майнових стягнень за їх порушення. Наприклад, за рубку дерев на непризначених для цього ділянках, рубку без лісорубного квитка — десятикратна таксова вартість незаконно зрубаної або пошкодженої деревини1.

*Збір за спеціальне використання водних ресурсів.* Відповідно до ст. 29 Водного кодексу України передбачено для забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів видачу дозволів на водокористування; встановлення нормативів плати І розмірів платежів за забір води та скидання забруднюючих речовин; встановлення нормативів плати і розмірів платежів за користування водами для потреб гідроенергетики та водного транспорту; надання водо-

Детальніше див.: *Чорноус Н.* Нормативне супроводження збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду // Вісник податкової служби України. — 2000. — № 10. — С. 37-52. .„.

288                                                                                             Л. К. Воронова

користувачам податкових, кредитних та Інших пільг у разі впровадження ними маловідходних, безвідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, здійснення відповідно до законодавства інших заходів, що зменшують негативний вплив на води; відшкодування у встановленому порядку збитків, заподіяних водним об'єктам у разі порушення вимог законодавства.

*Платниками* збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту є підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, а також громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності, що використовують водні ресурси та користуються водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту.

*Об'єктом* обчислення збору за спеціальне використання водних ресурсів є фактичний обсяг води, який використовують водокористувачі, з урахуванням обсягу втрат води в їх системах водопостачання, а для обчислення збору за користування водами для потреб гідроенергетики І водного транспорту є: обсяг води, пропущений через турбіни гідроелектростанцій, та тоннаж (місце) — доба експлуатації вантажних самохідних І несамохідних та пасажирських суден.

На спеціальне використання водних ресурсів встановлюються ліміти, які визначаються в дозволах на поставку води.

На користування водами для потреб гідроенергетики І водного транспорту ліміти не встановлюються.

Не справляється збір за використання водних ресурсів:

— за воду, що використовується для задоволення питних і санітарно-гігієнічних потреб населення;

— за воду, що використовується для протипожежних потреб;

— за воду, що використовується для потреб зовнішнього благоустрою територій міст та інших населених пунктів;

— за воду, що використовується у шахтах для пилозаглушення;

— за морську воду, крім води з лиманів;

— за воду, що забирається науково-дослідними установами для наукових досліджень у галузі рисосіяння та для виробництва елітного насіння рису;

— за воду, втрачену в магістральних і міжгосподарських каналах зрошувальних систем;

-— за підземну воду, що вилучається з надр для усунення шкідливої дії вод (забруднення, підтоплення, засолення, заболочення, зсув тощо);                                                     *■.*,. .

Фінансове право України

289

— за воду, що забирається підприємствами й організаціями для забезпечення випуску молоді цінних промислових видів риб та Інших водних живих ресурсів у природні водойми і водосховища.

Збір за користування водами для потреб водного транспорту не справляється з морського водного транспорту, який використовує річковий водний шлях виключно для заходження з моря у морський порт, розташований у пониззі річки, без використання спеціальних заходів забезпечення судноплавства (попуски води з водосховищ та шлюзування).

Не справляється збір за користування водою під час експлуатації водних шляхів стоянковим, службово-допоміжним І буксирним флотами та експлуатації водним транспортом ріки Дунаю.

Збір за користування водами для потреб гідроенергетики не справляється з гідроакумулюючих електростанцій, які функціонують у комплексі з гідроелектростанціями1.

*Плата за користування надрами для видобування корисних копалин.* Відповідно до ст. 28 Кодексу України про надра від 27 липня 94 (зі змінами і доповненнями) користування надрами — платне.

Розміри платежів за користування надрами континентального шельфу і в межах виключної (морської) економічної зони визначаються залежно від площі ділянки, що надається у користування, глибини моря та мети користування надрами. Нормативи плати встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Закон України "Про порядок встановлення ставок податків та зборів (обов'язкових платежів), інших елементів податкових баз, а також пільг щодо оподаткування" від 14 жовтня 1998 р. та постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1998 р. "Про застосування нормативно-правових актів з питань оподаткування в Україні" підтвердили, що справляння зборів за забруднення навколишнього природного середовища, за спеціальне використання природних ресурсів і за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, здійснюються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України відповідно до законів України.

1 Порядок справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1494.

290

Л. К. Воронова

*Платниками* за користування надрами для видобування корисних копалин є всі суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності, які здійснюють видобування корисних копалин, включаючи підприємства з іноземними Інвестиціями.

*Об'єктами* обчислення плати є обсяг фактично погашених у надрах балансових і позабалансових запасів корисних копалин, обсяг фактично видобутих з надр корисних копалин, вартість мінеральної сировини чи продукції її первинної переробки, віднесення до обсягу видобутку чи обсягу погашених в надрах запасів корисних копалин'.

За наднормативні втрати корисних копалин під час їх видобування, а також за обсяги видобування понад установлені ліміти плата встановлюється у подвійному розмірі. Сплата платежу проводиться платниками щокварталу не пізніше 20 числа місяця, наступного за звітним кварталом.

*Збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету2.* Цей збір, відповідно до ст. 33 Кодексу України про надра, справляється з користувачів надр, які здійснюють видобування корисних копалин на раніше розвіданих родовищах, і повністю надходить до Державного бюджету та спрямовується на розвиток матеріально-сировинної бази.

Порядок встановлення нормативів відрахувань за виконані геологорозвідувальні роботи та їх справляння визначається Кабінетом Міністрів України. Таке повноваження підтверджене постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1998 р. "Про застосування нормативно-правових актів з питань оподаткування в Україні".

1 Постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.98 р. "Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин та Порядку справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин". Інструкція "Про порядок обчислення І справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин". Див.: Вісник податкової служби України. — 2000. — № 10. — С. 92-93.

Цей збір регламентується Кодексом про надра та постановою Кабінету Міністрів від 29 січня 1999 р. "Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, та його справляння" зі змінами і доповненнями // Офіційний вісник. — 1999. — № 5. — Ст. 169; № 29. — Ст. 1509; наказом Комітету з питань геології та використання надр і ДПА України від 23.06.99 "Про затвердження Інструкції про порядок справляння збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету".

Фінансове право України

291

*Платниками* збору за геологорозвідувальні роботи є надро-користувачі всіх форм власності, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями, які видобувають корисні копалини на родовищах, розташованих у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської") зони: раніше розвіданих та переданих в установленому порядку для промислового освоєння; з попередньо оціненими запасами, що за згодою заінтересованих надрокористувачів передані їм для дослідно-промислової розробки і промислового освоєння.

*Об'єктом* обчислення збору за геологорозвідувальні роботи є обсяг видобутих корисних копалин та обсяг погашених у надрах запасів корисних копалин.

Величина збору залежить від того, за рахунок яких коштів проведено розвідку корисних копалин на родовищах, де здійснюється їх видобуток:

— якщо тільки за рахунок бюджетних коштів, то сума збору обчислюється виходячи з обсягів видобутих корисних копалин, нормативів зборів, установлених Урядом, з урахуванням індексу інфляції;

— якщо розвідка виконувалася частково за рахунок коштів надрокористувача, то сума збору обчислюється виходячи з обсягів видобутих (погашених запасів) корисних копалин, нормативів збору з урахуванням Індексу інфляції та засто-

' суванням до збору відповідних, установлених Інструкцією відповідних коефіцієнтів (від 1,2 до 0,2).

Збір сплачується щомісяця. Розрахунок складається на кожний квартал окремо.

Неподаткові доходи включаються до бюджетів різного рівня. Перелік неподаткових доходів, які входять до державного бюджету, вміщені у Бюджетній класифікації та встановлюються щороку у статтях Закону України "Про Державний бюджет", а порядок їх справляння регулюється постійно діючим податковим законодавством чи постановами Кабінету Міністрів України.

Як правило, до неподаткових доходів належать доходи від використання державних і муніципальних природних багатств і майна, що належить до державної або муніципальної власності; майна, що переходить до держави або муніципальних органів за рішеннями або вироками судів, або на праві спадщини; кошти від орендної плати або від продажу майна, що (находиться у державній або муніципальній формі власності

**292**

**Л. К. Воронова**

тощо. До неподаткових доходів належать також: фінансова допомога у міжбюджетних відносинах; безвідплатні перерахування від фізичних і юридичних осіб, міжнародних організацій і урядів іноземних держав, штрафні та інші примусові стягнення.

Бюджетна класифікація віднесла до *неподаткових надходжень:*

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

— 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 стягується в пунктах пропуску через державний кордон України);

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

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

**Фінансове право України                                                                            293**

Є й Інші обов'язкові платежі, які сплачуються за різного роду послуги.

*Збір за використання радіочастотного ресурсу* введено відповідно до Закону України "Про радіочастотний ресурс України"1 від 1 червня 2000 р. *Платниками* цього збору виступають юридичні й фізичні особи, які використовують радіоелектронні або радіомовні пристрої. *Об'єкт* збору — полоса радіочастот у всіх регіонах, яка використовується платниками. Ставки збору визначаються Кабінетом Міністрів України в гривнях окремо по кожному регіону. Сума збору підраховується платником самостійно І залежить від ставки і ширини радіочастотної полоси, вноситься щомісячно і зараховується до державного бюджету2.

Відповідно до Закону України "Про електроенергетику" встановлено *збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію.* Цільові надбавки встановлює Національна комісія регулювання електроенергетики України. Сплачують цей збір учасники оптового ринку електроенергії в Україні (крім бюджетних організацій і населення). Порядок використання коштів за цим збором визначає Кабінет Міністрів України. У 2005 р. загальну суму цього збору визначила Верховна Рада в Законі України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" (ст. 91).

*Збір у вигляді цільової надбавки до тарифу на природний газ.* Закон про систему оподаткування доповнився ще одним *обов'язковим збором* у вигляді цільової надбавки у розмірі 2 відсотків до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності.

Відповідно до ст. 46 Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік'" Кабінет Міністрів України затвердив порядок механізму внесення до *спеціального* фонду

1   Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 298.

2  Про ставки щомісячних зборів за використання радіочастотного ресурсу в Україні. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 р. № 77 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 5. — Ст. 193.

3  Закон "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 р." та деяких Інших законодавчих актів України", ст. 45 та постанова Кабінету Міністрів України про "Порядок внесення до спеціально-ю фонду державного бюджету збору у вигляді цільової надбавки до тарифу її і природний газ" // Урядовий кур'єр. — 2005. — 15 **червня.**

**294                                                                                             Л. К. Воронова**

державного бюджету *збору* у вигляді цільової надбавки до тарифу на природний газ.

Платником збору у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ є споживачі газу усіх форм власності.

*Збір, отриманий від споживачів* під час реалізації газу, включається до валового доходу, а під час внесення (нарахування) надбавки до бюджету — до валових витрат. Відповідальність за правильність нарахування і своєчасність внесення зба-ру до спеціального фонду несуть платники, а контроль здійснюють органи державної податкової служби.

*Рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат.* Законом України "Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат"1 визначено загальнодержавні рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат, які сплачуються з вартості обсягів нафти, природного газу І газового конденсату, видобутих на території України, І *платниками* яких є суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють їх видобуток на території України.

Об'єктом рентних платежів за нафту, природний газ і газовий конденсат є обсяги нафти, природного газу і газового конденсату, видобуті на території України, за винятком обсягів фактичних втрат цих речовин. Нормативи втрат встановлює орган, визначений Кабінетом Міністрів України.

Диференціація ставок рентних платежів установлена Законом залежно від середньої глибини свердловини на родовищі та обсягів видобутих нафти, природного газу, газового конденсату, гірничо-геологічних умов та ціни реалізації. Місячні суми рентних платежів вносяться платниками до Державного бюджету протягом 10 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку подання розрахунку цих платежів.

Закон закріпив перелік пільг по сплаті рентних платежів. Звільняються від сплати обсяги нафти, природного газу і газового конденсату:

— видобуті в межах територіальних вод і виключної (морської) економічної зони України;

— видобуті з родовищ, що залягають на глибині понад 500 метрів;

Закон України "Про рентні платежі за нафту, природний **по** і газовий конденсат" від 5 лютого 2004 р. № 1456-ГУ,

Фінансове **право України                                                                            295**

— понад базові обсяги нафти, природного газу І газового конденсату, видобуті з родовищ, затверджених Кабінетом Міністрів України як такі, що мають важковидобувні та виснажені запаси.

*Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію* сплачується відповідно до Закону України "Про електроенергетику"1 від 16 жовтня 1997 р. Цільові надбавки встановлюються Національною комісією регулювання електроенергетики України. На 2005 р. сума цільової надбавки становить 2 080 000 тис. гривень2. Платниками цього збору виступають учасники оптового ринку електроенергії в Україні (крім бюджетних установ і населення). Об'єктом є повний об'єм електричної або теплової енергії, яка відпускається за регульованим (оптовим) тарифом.

Надходження цього збору використовуються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. "Про збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмілярства" цей збір сплачують підприємства торгівлі. Об'єкт збору — виторг від реалізації алкогольних напоїв та пива. Ставка збору встановлена в розмірі 1 відсотка виторгу. Збір нараховується на всю суму виторгу, включаючи ПДВ. Для збору відкривають спеціальні рахунки у казначействі. Порядок справляння збору і використання коштів встановлено постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку справляння збору І використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва та хмілярства" від 29 червня 1999 р. № 1170.

*Гастрольний збір.* Законом України від 10 червня 2003 р. № 1115 "Про гастрольні заходи в Україні" було введено загальнодержавний збір, платником якого є суб'єкти господарювання, що займаються організацією гастролей на території України. До гастрольних належать видовищні заходи, які проводяться підприємствами, організаціями культури, творчими і тимчасовими, окремими виконавцями *за межами їх* постійних сценічних майданчиків, з метою одержання прибутку.

1   Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 1. — Ст. !.

2  Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" // Урядовий кур'єр. — 2005. — 31 березня. —г

(\ 9.

296

Л. К. Воронова

Об'єкт обкладання збором—виручка від реалізації білетів на гастрольний захід. Ставка збору — 3 відсотки об'єкта. Кошти від збору розподіляються таким чином: 30% — до місцевих бюджетів, 70% — відраховуються на спецрахунок Державного Казначейства для підтримки гастрольних заходів вітчизняних гастролерів на загальнодержавному рівні1.

**§ 2. Доходи від операцій з капіталом**

Бюджетна класифікація включає до складу доходів бюджетів доходи від операцій з капіталом, які збираються шляхом:

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

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

в)  надходжень від продажу землі та нематеріальних активів;

г)  податків на фінансові операції та операції з капіталом.

До неподаткових доходів належать також *трансферти,* які в Бюджетному кодексі визначаються як кошти, одержані від органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого управління, інших держав або міжнародних організацій (від Секретаріату ООН за участь українського контингенту в миротворчих операціях, гранти, дари)2.

1 Офіційний вісник України. — 2003. — № 32. — Ст. 1686; Наловогое право / Под ред. проф. Н. П. Кучерявенко. — С. 436.

Трансферт або трансфер (лат. Ігапз — крізь, через, ІгапзГегге — переносити, переказувати) — переказ іноземної валюти або золота з однієї країни в іншу; передання права володіння іменними цінними паперами однією особою іншій; обмін населенням на підставі міжнародної угоди, автоматична зміна громадянства. У фінансове право в Україні "трансферт" увійшов зовсім недавно. Раніше ці дії називалися українським терміном — бюджетне регулювання.

Фінансове право України

297

§ **3. Фінансовий моніторинг**

Держава всіляко запобігає та протидіє запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та намагається проводити боротьбу з фінансуванням тероризму, тобто веде боротьбу за "чистоту" грошей. Із метою прискорення таких заходів і був прийнятий Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом"1.

Постійні перевірки проводять не тільки органи фінансового контролю. Згідно із Законом України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", у Міністерстві фінансів України створено Державний департамент фінансового моніторингу. Суб'єкти первинного фінансового моніторингу, виявивши операцію (до або після її здійснення), що підпадає за ознаками під моніторинг, зобов'язані її зареєструвати і протягом 3 днів інформувати Державний департамент фінансового моніторингу, а з нього інформація поступає до правоохоронних органів2.

Суб'єкт первинного фінансового моніторингу має право відмовити особі у здійсненні фінансової операції та провести ідентифікацію осіб, що проводили (або намагалися провести) фінансову операцію, і повідомити Уповноваженому органу.

Працівникам суб'єкта моніторингу заборонено повідомляти про передачу інформації осіб, що здійснюють операцію, або третіх осіб. За порушення цієї заборони передбачена адміністративна і кримінальна відповідальність. Так, ст. 1669 Кодексу про адміністративні правопорушення передбачає штраф у розмірі від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ст. 2091 Кримінального кодексу передбачає штраф від 2000 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на строк до 3 років, з позбавленням права займати певні поса-

1  Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 1. — Ст. 2.; № 5. — Ст. 48.

Відмивання — це очишення від бруду, виділення чого-небудь від бруду, а легалізувати — це узаконювати, надавати законної сили, легальний — дозволений законом. — Див.: Великий тлумачний словник сучасної української мови. — С. 133, 482.

2  Це є доволі дивним, згідно зі ст. 8 Закону про запобігання легалізації у відомостях, які передає Державний департамент фінансового моніторингу, може вмішуватися інформація про комерційну і банківську таємницю.

298

Л. К. Воронова

ди або займатися певною діяльністю на строк до 3 років. Законом України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів" від 16 січня 2003 р. № 430-ІУ встановлено, що діяльність, спрямована на легалізацію (відмивання) доходів, карається позбавленням волі на 15 років із конфіскацією майна. Одержані доходи підлягають конфіскації за рішенням суду.

Закон "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" встановлює умови, за яких фінансові установи можуть запобігти легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Так, ст. 18 забороняє фінансовим установам при наданні фінансових послуг вступати у договірні відносини з анонімними особами, відкривати, вести анонімні (номерні) рахунки, або у разі, якщо виникає сумнів стосовно того, що юридична або фізична особа виступає не від власного імені.

Законодавством установлені види фінансових операцій, що підлягають *обов'язковому* фінансовому моніторингу. Фінансова операція підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу:

— якщо сума, на яку вона проводиться, дорівнює або перевищує 80 тисяч гривень (або еквівалентна їй);

— купівля (продаж) чеків, дорожніх чеків за готівку;

— якщо у фінансовій операції (зарахування коштів, переказ, позика, цінні папери) бере участь хоча б одна сторона, що

^ має реєстрацію чи проживання в країні, яка не бере участь *У* у міжнародному співробітництві у сфері запобігання та ^;; протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

— переказ коштів у готівковій формі за кордон;

— відкриття рахунку з внесенням на нього коштів на користь третьої особи;

— обмін банкнот, особливо Іноземної валюти, на банкноти іншого номіналу1;

— фінансові операції з цінними паперами на пред'явника, не розміщеними в депозитарії;

1 Цю фінансову операцію доволі часто проводять чесні громадяни, які збирають кошти на туристичні поїздки, лікування і т.д., спочатку купуючи інвалютні кошти дрібного номіналу, а потім хочуть обміняти їх на інші. У таких випадках і виникають непорозуміння.

Фінансове право України

299

— виплата особі виграшу в лотерею, казино, страхового відшкодування;

■т— розміщення дорогоцінностей в ломбард.

Крім обов'язкового моніторингу є *внутрішній.* Йому підлягають фінансові операції, якщо мають хоча б одну з ознак, установлених Законом (ст. 12). Моніторинг провадиться, якщо, наприклад:

— особа погоджується на отримання процентів по депозиту, нижчих за процентну ставку, що встановлена на цей момент у банку;

— фінансова операція не має економічного сенсу або законної мети;

— особа наполягає на проведенні операції за правилами всупереч правилам, встановленим законодавством або внутрішніми документами;

— представлення операції, яку не можна перевірити;

— неможливість встановлення контрагентів особи, кошти якої повернулися без виконання фінансової операції у зв'язку з незнаходженням такої іншої сторони або з відмовою прийняти ці кошти;

— істотне збільшення надходження готівки на рахунок особи, якщо звичайними для основної діяльності особи є розрахунки у безготівковій формі, або перерахована готівка переказується того ж дня або наступного іншому клієнту, або на користь третьої особи, у тому числі нерезидента.

Внутрішній фінансовий моніторинг може проводитися й щодо інших фінансових операцій, коли виникають підстави вважати, що фінансова операція проводиться з метою легалізації (відмивання) доходів.

За порушення вимог Закону "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" встановлена кримінальна, адміністративна та цивільно-правова відповідальність.

Юридичні особи, що здійснюють фінансові операції з легалізації (відмивання) доходів, або фінансували тероризм, можуть бути *ліквідовані* за рішенням суду.

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу — банки, страхові організації, товарні та фондові біржі, гральні заклади, юмбарди; організації, що управляють інвестиційними фондами, недержавними пенсійними фондами та інші суб'єкти, пе-

300

Л. К. **Воронова**

редбачені ст. 4 Закону, за невиконання або неналежне виконання вимог Закону *сплачують* штраф у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Якщо суб'єкт первинного фінансового моніторингу відмовляється сплатити штраф, рішення про накладення штрафу ухвалюється судом за поданням органу, що регулює діяльність суб'єкта або надає ліцензію чи інший дозвіл на діяльність.

Фінансові послуги надаються лише після ідентифікації особи клієнтів та вжиття заходів відповідно до законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу та їх посадові особи Й інші працівники не несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність.

**§ 4. Гарантії забезпечення виконання податкових**

**обов'язків**

Оскільки податкові відносини є видом фінансових, вони регулюються імперативним методом, який має категоричний характер. НІ податкові органи, ні платники податків не мають права змінювати приписи держави, Із цього питання корисно почитати навчальний посібник "Основьі налогового права" під редакцією професора М. П. Кучерявенка (гл. 21), а також обов'язково детальніше ознайомитися зі спеціальним Законом України "Про порядок погашення зобов'язань платників податку перед бюджетами і державними цільовими фондами" та Інструкцією "Про порядок списання безнадійного податкового боргу платників податків", затвердженою наказом голови ДПАУ від 14 березня 2001 р. № 103 з доповненнями та змінами.

Підставами забезпечення виконання обов'язків зі сплати податків є: порушення платником терміну подання податкової звітності; несплата податків; здійснення податкової перевірки у зв'язку з припиненням діяльності платника податків.

Фінансово-правові засоби забезпечення податкових обов'язків (застава, поручительство, пеня) відрізняються від цивільно-правових засобів забезпечення цивільно-правових зобов'я-I зань, що можна стверджувати, аналізуючи ст.ст. 553-555, 559, *"%*'; 560, 572, 575 ЦК України та Закону України "Про порядок по-

Фінансове право України

**301**

гашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами".

Оскільки Закон України "Про систему оподаткування" передбачив загальнодержавні та місцеві податки, збори та інші платежі, які підлягають сплаті до відповідних бюджетів та державних цільових фондів, відповідальність наступає за ухилення від сплати усіх податків зборів та інших обов'язкових платежів.

Постановою Пленуму Верховного Суду України від 8 жовтня 2004 р. № 15 роз'яснено, що кримінальна відповідальність за ст. 212 КК передбачена *не за сам факт несплати в установлений строк* податків, зборів та Інших обов'язкових платежів, а за *умисне ухилення від сплати\*.*

Примусово погасити податковий борг можна виключно за рішенням суду. За виконавчими приписами нотаріусів стягнення податкового боргу не дозволяється.

Засобами забезпечення виконання обов'язків зі сплати податків і зборів є:

1)  податкова застава;

2)  поручительство;

3)  пеня;

4)  адміністративний арешт активів платника податків2.

Слід почитати також Цивільний кодекс України, який забезпечує виконання цивільно-правових зобов'язань і визначити відмінності між їх забезпеченням І забезпеченням фінансово-правових обов'язків.

У податкові правовідносини законодавством України введено новий Інститут — податкова порука, з якою повинні ознайомитися студенти.

Податкова порука — це суто фінансова категорія. Від цивільно-правової поруки вона відрізняється, по-перше, тим, що регулюється не Цивільним кодексом, а податковим законодавством; по-друге, кількістю сторін при укладенні договору;

1  Постанова Верховного суду України від 8 жовтня 2004 р. "Про деякі питання застосування законодавства про відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів" // Бухгалтерія. — 2004. — № 51. —С. 44^19.

2  Див.: Основи налогового права / Под ред. Н. П. Кучерявенко — X.: Ле-гас, 2003. — С. 182; Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами". — Ст. 3.1.1, 8,9.

302

Л. К. **Воронова**

по-третє, вимогами до особи поручителя; по-четверте, формою і моментом набрання чинності договору; по-п'яте, розміром відповідальності поручителя І характером його зобов'язання; по-шосте, часовими межами виникнення забезпечуваного зобов'язання; сьоме — підставами для примусового задоволення вимог кредитора; восьме — умовами припинення договору податкової поруки.

Оскільки податки — це основне джерело доходів державного і місцевих бюджетів, держава суворо карає за порушення податкового законодавства.

Закон України "Про податок з доходів фізичних осіб" передбачив відповідальність за порушення його норм. Розмір відповідальності визначає Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" (ст. 17).

Ст. 20 Закону України "Про податок з доходів фізичних осіб" вказує *осіб,* які несуть фінансову відповідальність:

•   *податковий агент* — при нарахуванні податку, утримання та сплату податку до бюджету, а також, якщо податковий агент не здійснив нарахування, утримання або сплату цього податку, то він відповідає за погашення суми податкового обов'язку або податкового боргу;

•    *платник податку,* якщо податок нараховується за поданою декларацією або при самостійному нарахуванні податку.

За неповне або несвоєчасне повернення сум надміру сплаченого податку, у тому числі внаслідок застосування права на податковий кредит відповідає:

1)  податковий орган, який несвоєчасно подає розрахунок тієї суми або занижує її розмір;

2)  орган Державного Казначейства України, що порушує строки повернення переплачених сум або занижує його розмір.

За неповне або несвоєчасне повернення переплачених сум податків за рахунок бюджетів, у які сплачені податки, Казначейство нараховує суми штрафів. Якщо суми не повернені у строк до 30 днів, штраф складає 10% від цієї суми, при затримці від 31 до 90 календарних днів — 50%, а від 91 дня — у розмірі 100% від такої суми.

Якщо винуватцем є податковий орган, сума штрафу стягується у безспірному порядку з бюджетного рахунку, призначеного для утримання податкового органу.

Фінансове право України

303

Якщо платник податків відчужує товари або виплачує дохід без попереднього нарахування податку, то платник сплачує штраф у подвійному розмірі від суми обов'язку з такого податку або збору. І сплата штрафу не звільняє платника податку від адміністративної або кримінальної відповідальності. Конституція (ст. 61) встановила, що ніхто не може бути притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне правопорушення.

Кримінальна відповідальність настає за умисне ухилення від сплати лише тих податків, зборів І платежів, які передбачені Законом України "Про систему оподаткування" (ст. 212 Кримінального кодексу). За змістом ст. 212 Кримінального кодексу відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів та інших платежів може наступати за *умисне* ухилення від їх сплати.

Необхідно розрізняти *ухилення* від сплати обов'язкових платежів і *несвоєчасну сплату* без умислу про несплату.

Якщо умислу про несплату не було, то зазначене діяння є фінансовим (податковим) порушенням, відповідальність за яке встановлено за пп. 17.1.1 п. 17.1 ст. 17 Закону від 21 грудня 2000 р. № 2181 "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами".

Платник податку, активи якого не перебувають у податковій заставі, не несе кримінальної відповідальності за *умисне несвоєчасне* виконання податкових зобов'язань1.

Кримінальна відповідальність за ст. 212 Кримінального кодексу наступає і для осіб, які своїми діями сприяли платникам податків в ухиленні від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів. їхні дії кваліфікуються як співучасть.

1 Див.: Постанову Пленуму Верховного суду **України від 8 жовтня 2004 р.** № 15 "Про деякі питання застосування законодавства за ухилення **від** сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів".

304

Л. К. Воронова

**Контрольні запитання**

\*■., **1**. Які доходи вважаються неподатковими?

! 2. Чим митні платежі відрізняються від податкових? Чому законодавець вважає їх податками?

а'„"3. Чим збори відрізняються від мита і податків? 4. Що таке державне мито, хто його сплачує?

\* 5. Як законодавець карає за забруднення навколишнього при-родного середовища?

■ 6, Які збори встановлені законодавством за використання

\*• природних ресурсів (лісових, водних, надр для видобування корисних копалин, за геологорозвідувальні роботи)?

!' 7. Які групи неподаткових доходів передбачає Бюджетна класифікація?

? 8. Які збори передбачаються у Законі України "Про Держав-

' ний бюджет", а їх ставки визначаються Кабінетом Міністрів України?

" 9. Які доходи класифікуються як доходи від операцій з ка-

' піталом?

10.  Що таке фінансовий моніторинг і які операції підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу?

11.  Які фінансово-правові засоби забезпечення податкових обов'язків Ви знаєте, чим вони відрізняються від цивільно-правових?

Фінансове право України                                                                   305

*Глава 14.* ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНИХ

І МУНІЦИПАЛЬНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ, ДЕРЖАВНОГО І МУНІЦИПАЛЬНОГО БОРГУ ТА ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ

•  3 чого складається борг держави й органів місцевого самоврядування?

•  Які органи держави мають право на запозичення як внутрішні, так і зовнішні?

•  Що таке державний кредит, в яких формах він існує в Україні?

•  Як встановлюється гранична сума державного боргу?

•  Як класифікуються державні позики?

•  Як управляє держава державним боргом?

•  На які потреби мають право запозичення місцеві органи самоврядування?

§ **1. Поняття правового інституту державного**

**та муніципального запозичення, його особливості**

У ст. 95 Конституції України записано, що "Держава прагне до збалансованості бюджету". Це дійсно так, але жодній державі, а часто й органам місцевого самоврядування не вистачає коштів, які вони отримують у відповідні бюджети шляхом обов'язкового методу їх мобілізації, оскільки видатки держави зростають швидше, ніж доходи. Тому з давніх часів держави, публічні органи застосовують позички. До них постійно звертаються як підприємці, так і окремі громадяни, які, як правило, одержують позички в банках. У держави є інший вихід: на публічні видатки держава та муніципальні органи залучають кошти на засадах добровільності, зворотності, строковості та відплатності. Такі запозичення в економічній та юридичній літературі прийнято називати державним і муніципальним кредитом.

Починаючи з 1995 р. в законодавстві України в поняття державного і муніципального кредиту почали включати як запозичення, які бере держава або муніципальні органи, так і запозичення юридичних і фізичних осіб у держави і муніципального органу, і гарантії, що дає держава позичальникам для одержання кредиту. Кошти, які запозичує держава і муніципальні органи й сплачує за них відсотки юридичним і фізичним особам (як резидентам, так і нерезидентам), складають ісржавний і муніципальний борг. Із цим боргом і розплачуєть-

**306                                                                                             Л. К. Воронова**

ся держава і муніципальні органи. Кошти, які складають державний і муніципальний борг, повертаються кредиторам з відповідних бюджетів, тому відносини між державою (муніципальними органами), як і встановлено Конституцією України (ч. 2 ст. 92), регулюються виключно нормами законів. Причому норми законів встановлюють порядок утворення та погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види Й типи.

Суспільні відносини в галузі державного і муніципального кредиту мають публічний характер. Із одного боку, у них беруть участь держава в особі уповноважених органів і муніципальні органи. Ці відносини завжди мають грошовий розподільний характер, вони регулюються фінансово-правовими нормами, оскільки позичальникам потрібні кошти для покриття потреб публічного характеру. ЦІ відносини виникають за волевиявленням кредиторів, які укладають кредитні угоди; придба-вають цінні папери, емітовані державою, або одержують гарантійне зобов'язання від держави, що надається за одержувача кредиту. Вони мають специфічні особливості, чим відрізняються від інших видів фінансових відносин.

Правовідносини, які виникають між державою та муніципальними органами при запозиченні коштів у юридичних і фізичних осіб шляхом продажу їм цінних паперів, за своєю суттю нагадують кредитні правовідносини між банками і позичальниками. Основні принципи, покладеш в державне і банківське кредитування, також збігаються: добровільність, зворотність, строковість, відплатність. Однак, це не банківське кредитування.

По-перше, позичальником у цих відносинах виступають органи держави або місцевого самоврядування. І не зважаючи на те, що вони позичальники, всі умови відносин під час внутрішніх кредитів установлюють саме вони, а не кредитори, яким належать кошти. Крім того, що позичальники визначають умови відносин, вони як владні органи, що представляють публічний фінансовий інтерес, залишають за собою право змінити умови, якщо це буде конче потрібно державі або муніципальним органам.

По-друге, при банківському кредитуванні одним із принципів є конкретно визначена забезпеченість одержаної суми, а при державному — спеціального забезпечення немає.

Щороку в бюджеті передбачаються кошти, призначені для виплати боргу за запозиченнями.                 "ІЙИЯр\*1\*' ііА"\*'

**Фінансове право України**

307

Відносини, що виникають під час запозичення коштів державою або муніципальним органом, складні. Вони регулюються нормами конституційного, фінансового та цивільного права. При проведені запозичення І розрахунках з кредиторами позичальники— держава та муніципальні органи — застосовують різні методи регулювання відносин.

*Інститут державних та муніципальних запозичень* — *це врегульовані правовими нормами відносини, що виникають при запозиченні коштів від резидентів* — *юридичних та фізичних осіб, а також від інших держав та фінансових організацій на умовах добровільності, повернення, строковості, відплатності.*

Відносини в галузі державного та муніципального запозичення виникають тільки на добровільних засадах, тобто кредитори — юридичні або фізичні особи купують цінні папери за власним бажанням за свої вільні кошти. Зрозуміло, що цей бік відносин регулюється цивільним правом. Але в цілому відносини в галузі державних І муніципальних запозичень специфічні. Риси, їм притаманні, ні для яких інших цивільно-правових відносин не характерні. Держава і муніципальні органи — позичальники в однобічному порядку встановлюють умови відносин і змінюють їх, як показує історія, дуже часто. Друга сторона — кредитор, вступаючи у відносини добровільно, повністю підкоряється цим умовам, тимчасово віддаючи кошти в розпорядження держави або муніципального органу. У цих правовідносинах приписи держави або органу місцевого самоврядування не змінюються другою стороною. Потенційні кредитори можуть і не купувати цінних паперів, але, якшо купують, то тільки за умовами, встановленими позичальником. Відносини в галузі запозичень держави і муніципальних органів, як і в усіх інших галузях фінансової діяльності, існують тільки у вигляді правовідносин.

Не зважаючи на добровільний характер відносин за державними і муніципальними запозиченнями, вони мають не тільки і не стільки цивільно-правовий, скільки фінансово-правовий характер і регулюються виключно методом владних приписів.

Держава і муніципальний орган, позичаючи кошти в юридичних і фізичних осіб, в однобічному порядку встановлюють умови цих відносин, не надаючи суб'єктам, які виявили баріння придбати цінні папери, ніяких прав, крім права на ку-і ію цих цінних паперів і одержання в установлений держа-

308

Л. К. Воронова

вою термін відсотків, розмір яких установлено в постанові Кабінету Міністрів про випуск цього виду паперів, а також одержати номінальну вартість, незалежно від курсової вартості, за якою вони куплені, після закінчення терміну цих відносин. Держатель цінних паперів не може отримати назад витрачені на придбання цінних паперів кошти, якщо держава змінить умови запозичення.

Державні запозичення дають можливість одержати вільні кошти юридичних (вітчизняних та іноземних) і фізичних осіб, причому не безвідплатно, а з відсотками, і відстрочити необхідність використання завжди обмежених бюджетних коштів. Кредитори надають позички державі й муніципальним органам цілком добровільно за будь-якої форми запозичення. Причому державні й муніципальні запозичення одержуються тільки за цільовим призначенням — з метою скорочення дефіциту бюджету.

Під ***державним або муніципальним боргом*** *розуміють врегульовані фінансово-правовими нормами відносини суб'єктів держави й органів місцевого самоврядування щодо одержання кредитів (позик) у грошовій формі від юридичних і фізичних осіб як резидентів, так і нерезидентів на умовах зворотності, відплатності, строковості та добровільності.*

***Внутрішній державний борг*** — *заборгованість держави громадянам та юридичним особам, які придбали цінні папери.*

Відносини державного внутрішнього боргу регулюються Законом України "Про державний внутрішній борг України" від 1 вересня 1992 р. Держава запозичує кошти щороку, тому її борг складається із сум запозичень минулих років, за які держава ще не розрахувалася, і запозичень нових.

Внутрішній держаний борг виникає у зв'язку із залученням коштів від вітчизняних кредиторів у національній валюті.

***Зовнішній державний борг*** — *сукупність заборгованості держави за позичками на зовнішньому ринку.* **Він складається** з:

— позик на фінансування державного бюджету та погашення зовнішнього державного боргу;

— позик на підтримку національної валюти;

— позик на фінансування інвестиційних та інституціональних проектів;

■— гарантій іноземним контрагентам щодо виконання контрактних зобов'язань у зв'язку з некомерційними ризиками;

Фінансове право України                                                                   309

— державних гарантій, що надаються Кабінетом Міністрів України для кредитування проектів, фінансування яких передбачено державним бюджетом України1.

Для того щоб запозичити кошти, необхідно знайти кредитора, домовитись з ним, в якій формі він зможе дати кредит, на який термін, під які відсотки, як йому треба їх сплачувати, а потім обслужити борг, який виникне через одержаний кредит, тобто державним боргом треба управляти.

***Управління державним боргом*** *—це сукупність відносин, урегульованих фінансово-правовими нормами, що виникають у зв'язку Із запозиченням, визначенням кредиторів і умов розміщення, обслуговування і погашення внутрішніх і зовнішніх запозичень.*

Таким чином, управління державним боргом, як і будь-яке управління, є процесом, який поділяється на три стадії, або етапи діяльності уповноважених державою органів із державним боргом:

1)  визначення внутрішнього чи зовнішнього кредитора й залучення держаних запозичень;

2)  використання коштів;

3)  обслуговування боргу та його погашення.

Перша стадія управління державним боргом ґрунтується на ст. 92 Конституції України, яка встановила, що порядок утворення й погашення внутрішнього і зовнішнього боргу, порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи визначаються виключно законами.

В управлінні державним боргом беруть участь: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, Державне казначейство України.

Кабінет Міністрів України визначає порядок та умови здійснення державного запозичення та надання державних гарантій. Він може змінювати умови угод щодо державного запозичення та державних гарантій.

Міністерство фінансів України розробляє програму державного запозичення, яка розглядається Кабінетом Міністрів і за-інерджується Верховною Радою України. В Міністерстві фінан-с і в питаннями державного боргу займається Департамент фінансової політики та управління державним боргом, який

*Юрій С. І., Стоям В. І., Мац М Й.* Казначейська система. — Тернопіль.,

**310**

Л. К. **Воронова**

згідно з Наказом Міністерства фінансів № 42 від 22 січня 2001 р. "Про порядок ведення Міністерством фінансів України державного боргу та операцій, пов'язаних з ним" відповідає за оперативний облік та надання оперативної звітності щодо стану державного боргу; підготовку та обґрунтування розрахунків до проекту державного бюджету за операціями, пов'язаними з державним боргом1. Цей наказ дає визначення державного боргу та класифікацію державних боргових зобов'язань.

Державний борг складається з державного внутрішнього та державного зовнішнього боргу і не включає борг місцевих органів влади та державних підприємств. Розмір державного боргу розраховується у грошовій формі — як непогашена основна сума прямих боргових зобов'язань.

Державні боргові зобов'язання розподіляються на *прямі* та *умовні.*

*Прямі боргові зобов'язання* — це такі зобов'язання, в яких держава виступає безпосереднім позичальником шляхом випуску державних цінних паперів, укладення угод про позику або іншими шляхами, передбаченими законодавством України, включаючи кредити під гарантію держави, отримані розпорядниками коштів державного бюджету.

*Умовні боргові зобов'язання* беруться безпосередньо юридичними особами та гарантуються державою, в тому числі за кредитами МВФ, крім тих, коли кредити спрямовуються до державного бюджету. ЦІ зобов'язання не враховуються в складі державного боргу до вступу в силу гарантії, а операції з ними не відображаються в показниках державного бюджету. У випадках невиконання боргових зобов'язань безпосередніми позичальниками вступає в силу державна гарантія. Боргове зобов'язання позичальника включається в державний борг.

Граничний розмір внутрішнього державного боргу України встановлюється щороку в Законі про Державний бюджет. Так, ст. 14 Закону про Державний бюджет України на 31 грудня 2006 р. визначила межу внутрішнього боргу у розмірі 18689481,2 тис. гривень та в сумі 1083911,9 тис. доларів США, а зовнішнього — в сумі, еквівалентній 9172389,7 тис. доларів США2.

1  *Юрій С. І., Стоян В. І., Мац М. Й.* Казначейська система. — Тернопіль, 2002. — С. 443-450.

2  Ст. 14 проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" // Урядовий кур'єр. — 2005. — 13 грудня.                 ;;,

**фінансове право України                                                                            311**

Бюджетний кодекс (ст. 15) надає право Кабінету Міністрів України брати позики в межах, визначених Законом про Державний бюджет України.

Міністр фінансів України з метою економії коштів та ефективності їх використання має право вибрати кредитора, вид позики, валюту запозичення.

Для ефективного управління державним боргом потрібно дотримуватися таких принципів:

— *безумовності,* тобто забезпечення режиму виконання державою всіх зобов'язань перед Інвесторами і кредиторами, які держава взяла на себе при підписанні угоди про позику;

— *зниження ризиків* — відшукувати такі позики, щоб максимально знижувати вплив коливань кон'юнктури світового ринку капіталів;

— *оптимальності структури* — підтримання оптимальної структури боргових зобов'язань за термінами обертання і погашення;

— *зберігання фінансової незалежності* — підтримка оптималь- й ної структури боргових зобов'язань держави між інвестора- -Г ми-резидентами й інвесторами-нерезидентами;

— *прозорості* — дотримання відкритості при випуску позик, *^* забезпеченні доступу міжнародних рейтингових агентств до достовірної інформації про економічний стан у державі1.

На стан державного боргу впливає економічна і політична ситуація в країні, ділова активність суб'єктів підприємницької діяльності. Перед державою завжди стоїть питання скорочення її як внутрішнього, так і зовнішнього боргу. Але держава в першу чергу дотримується принципу *безумовності* — треба розрахуватися з боргами для підняття державного іміджу. Але кожна держава використовує різні методи, які допомагають їй справлятися з економічними негараздами.

Лімітом загальної суми боргу є максимальний розмір державного боргу на певну дату.

Для управління внутрішнім державним боргом Міністерство фінансів може залучати банківські установи для надання банківських, посередницьких, юридичних та інших послуг шля-•л»м укладення угод.

1 *Юрій С. І.,* ***Стоян*** *В. І.,* ***Мац*** *М.Й.* **Казначейська система.** — **Тернопіль,**

**312**

**-іїГяУч АЛК. Воронова ,**

■        У межах Закону про Державний бюджет Міністерство фінан-: :г сів має право здійснювати операції на первинному та вторин-

>\* йому ринку, в тому числі викупати державні боргові зобов'я\* зання. ■ .■ ,                                 ■ -V

■        Зовнішній державний борг може бути у формі: *"■* — державних боргових цінних паперів, що розміщуються сеі ;І ред нерезидентів за межами України; • /; — кредитів від урядів або представництв урядів;

— кредитів від іноземних фінансових установ, міжнародних *■$"{.* фінансових організацій; ^— інших дво- або багатосторонніх кредитів.

Україна має найбільш тісні зв'язки з Міжнародним валютним фондом (МВФ), Світовим банком (СВ) та Європейським *■:•.* банком реконструкції і розвитку (ЄБРР).

Кредити МВФ спрямовувалися НБУ на формування резер-,. вів та покриття дефіциту платіжного балансу/ Міністерство ,' фінансів одержувало допомогу на покриття бюджетного де-*I* фіциту та обслуговування зовнішнього боргу в іноземній ва-**,5 люті                                                               ;•■■■.■■;■'■                                *\***

Світовий банк надає системні позики під реформування \* окремих секторів економіки із спрямуванням їх траншами де ," ,. Державного бюджету, оплату за енергоносії, покриття дефіци-" ту торгового балансу країни, Україна одержала позички від ; ^ Світового банку на термін до 17 років із процентною ставкою '\* близько 7% річних, тобто термін погашення довший, відсотко-*I* ва ставка нижча порівняно з традиційними позиками на між-." народному ринку капіталу.

' Європейський банк реконструкції і розвитку (ЄБРР) здійс-

1 нює зовнішнє пряме та спільне фінансування інвестиційних

проектів. Основні об'єкти кредитування ЄБРР — це приватний

сектор та об'єкти ключової інфраструктури (малий та середній

1 бізнес, енергетичний сектор, телекомунікації, система водопоста-

.'; чання, агропромисловий комплекс, готельна інфраструктура)1.

За формою залучення коштів державний борг поділяється

' на *державні запозичення* та *гарантії.*

*"І Державні запозичення* — *залучення державою коштів та 'І іншого майна на умовах строковості, платності та повернення. р* Розрізняють зовнішні та внутрішні запозичення:

**'ЙЙЩІ Казначейська система. — С. 432-433.**

**Фінансове право України                                                                            ЗШ**

**її ~~и~~ —і.і~~;~~'і і і~~-~~і ~~ти»..........................~~.......~~о—~~\*——~~......~~їм~~.....~~і і і і ~~—~~ .~~—~~■**

— *державне І муніципальне внутрішнє запозичення,* коли держава або орган місцевого самоврядування випускають державні або муніципальні цінні папери, що розмішуються на внутрішньому ринку;

*-^державне і муніципапьне зовнішнє, запозичення,* коли держава або міська рада із населенням понад 800 тне. жителя укладають угоди про позику та випуск державних цінних паперів, що розмішуються на зовнішньому рийку.

Державне запозичення дозволяється тільки для фінансування дефіциту державного бюджету, підтримки платіжного балансу та поповнення валютних резервів та інших цілей, кожного разу встановлених в законі України1.                                       *~]*

Граничний обсяг вгіутрішнього та зовнішнього державно?© боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, граничний обсяг надання гарантій визначається на кожний бюджетний період відповідно до Закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет.           - ■ \* \* -

У сучасний період, коли економіка молодої країни ще не набрала повної сили, коли держава прагне до підвищення с# цїального забезпечення громадян, покращання життєвого рівня, тобто збільшення витрат на охорону здоров'я, освіту, науку, дуже важко формувати бюджет без дефіциту ї, безумовно, є бажання одержати кошти на першочергові потреби за рахунок запозичень. Але цього не можна робити, щоб наперед не витрачати на виплати за боргом З і більше відсотків державного бюджету. Бюджетний кодекс встановив граничний рівень державного боргу: він не повинен перевищувати 60 відсотків фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України.

У разі перевищення граничної величини боргу (60% ВВП) Кабінет Міністрів зобов'язаний вжити заходи для приведення цієї величини у відповідність до положень Бюджетного кодексу.

Кабінет Міністрів України невідкладно інформує про це Верховну Раду України та подає у двотижневий термін пропозиції про внесення змін до Закону про Державний бюджет.

Бюджетний кодекс забороняє використовувати емісійні кошти Національного банку України як джерело фінансування дефіциту Державного бюджету України.

**' *Юрій С.* /., *Отищі В.* /., *Мац М. Й.* Казначейська система. — Тернопіль,**

**2002. — С. 42Л^4&^ШШ^#"і' ■■-■ -;\*\*- •••: ■'"> ":•\*■•" .;--^.-^ \ .->•<**

**314**

Л. К. Воронова

§ **2. Державний та муніципальний кредит.**

**Управління державним і муніципальним боргом. Правові основи державного кредитування**

Жодній країні в світі не вистачає для безперебійного функціонування коштів, які вона одержує обов'язковим методом мобілізації, тому вони запозичують їх у своїх та іноземних кредиторів.

Запозичення державою або органами місцевого самоврядування коштів у фізичних та юридичних осіб — резидентів та нерезидентів мають назву державного кредиту. ЦІ відносини мають особливе значення для держави й органів місцевого самоврядування, тому кожна держава регулює такі відносини правовими нормами, таким чином: *державний або муніципальний кредит* — *це врегульовані правовими нормами відносини, в яких позичальником виступає держава або муніципальний орган, а кредитором* — *фізична або юридична особа.*

Державі або місцевому органу самоврядування кредити надають на певний строк, а при його настанні ці кошти треба повернути. Як і будь-який кредит, позичка державі або місцевому органу самоврядування не надається даремно. Як правило, платня за кредит державі або органу місцевого самоврядування справляється у відсотках, які встановлюються при випуску цінних паперів.

Запозичення держава і органи місцевого самоврядування одержують: випуском цінних паперів, які купують юридичні і фізичні особи, укладенням кредитних угод (особливо з іноземними кредиторами) і наданням гарантій за третіх осіб.

Основною особливістю відносин по державному кредиту є те, що позичальник в однобічному порядку встановлює свої умови кредиту і може навіть їх змінити при особливих умовах.

Правда, укладаючи кредитні угоди, держава не завжди може диктувати свої умови, особливо, коли кредиторами виступають нерезиденти, міжнародні фінансово-кредитні організації. Але принципи кредитування залишаються такими ж: добровільність, зворотність, строковість, відплатність і забезпеченість державою всім своїм майном.

Право на здійснення внутрішніх і зовнішніх запозичень у межах і на умовах, передбачених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів

Фінансове право України                                                                            315

України за дорученням Кабінету Міністрів України. Таке право Міністру фінансів надається ст.. 16 Бюджетного кодексу України'.

Межі запозичення коштів державою встановлює Закон про Державний бюджет. Міністр фінансів з метою економії коштів та ефективності їх використання має право вибрати кредитора, вид позики І валюту запозичення. Кабінет Міністрів України приймає рішення про взяття позики в межах, встановлених у Законі про Державний бюджет.

Відносини, що виникають із державного внутрішнього боргу, регулюються Законом України "Про державний внутрішній борг України" від 1 вересня 1992 р. № 2604-ХП.

Основною формою запозичення коштів державою є випуск цінних паперів, які придбавають за вільні кошти юридичні й фізичні особи.

Рішення про випуск цінних паперів ухвалює Кабінет Міністрів України, у ньому визначаються умови випуску (загальна сума випуску, номінальна вартість однієї облігації, валюта, строк виплати, розмір доходу, строк погашення тощо)2.

Державні запозичення здійснюються, в основному, у формі емітування: облігацій та казначейських зобов'язань3.

***Облігація*** — *цінний папір, що свідчить про внесення її власником коштів і стверджує обов'язок відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного паперу у передбачений у ньому термін з виплатою фіксованого відсотку.* Дохід за облігаціями процентної внутрішньої позики сплачується шляхом оплати купонів або при погашенні позик шляхом нарахування відсотків до номіналу без щорічних виплат.

1 На наш погляд, право на запозичення, як внутрішні, так І зовнішні, має Уряд України, який доручає це Міністру фінансів. На жаль, у ст. 116 Конституції нічого ні про випуск цінних паперів, ні про право запозичення Кабінету Міністрів України не сказано. Разом з тим, ст. 16 Бюджетного кодексу надає право запозичувати кошти від імені держави Міністру фінансів. Однак, постанову про емісію цінних паперів приймає не Міністр фінансів, а Кабінет Міністрів України.

Основні умови випуску та порядку розміщення довгострокових державних облігацій із довгостроковим погашенням, затверджені постановою Кабінету Міністрів України "Про випуски облігацій внутрішніх державних по-<ик" від 31 січня 2001 р. № 80 зі змінами та доповненнями.

3 Закон України "Про цінні папери і фондову біржу" від 18 червня 199! р. 11 багатьма змінами і доповненнями дає поняття усіх видів цінних паперів, у ючу числі й облігацій та казначейських зобов'язань. "

316

Л. К. Воронова

Державні позики класифікуються за *різними ознаками.*

*За строками дії* боргові зобов'язання України можуть бути *короткотерміновими* (до 1 року), *середньотерміновими* (до 5 років) і *довготерміновими* (понад 5 років).

*За ознакою суб'єктів* — держателів цінних паперів бувають такими, що:

— реалізуються тільки фізичним особам;

— реалізуються тільки серед юридичних осіб;

— реалізуються І фізичним, і юридичним особам.

*За формою виплати доходності* позики діляться на: *відсоткові, виграшні* й *цільові.* За відсотковими цінними паперами дохід сплачується за купонами. Купонний лист додається до цінного паперу, І після настання терміну відповідний купон відрізається. За виграшними, які існували в основному в СРСР, дохід сплачувався тільки тим держателям, облігація яких потрапляє в тираж виграшів. Коли держатель одержує виграш і номінальну вартість облігації, тоді борг держави погашається. Дуже рідко позики бувають безпрограшними.

За цільовими позиками держатель облігації одержує якийсь товар, попит на який не задовольняється. Подібна позика була випущена у 1990 р. в СРСР. Держателі облігацій мали одержати телевізори, комп'ютери, чеки на позачергове придбання автомашин тощо. Проте держава своєчасно не змогла розрахуватися з боргом, а потім розпалася. Тепер усі товари, які були дефіцитними в СРСР, продаються вільно, тому практика такої позики себе не виправдала.

Довгострокові позики бувають і зі змінною ставкою доходу на купонний період. Це передбачено п. 6 Основних умов випуску та порядку розміщення довгострокових державних облігацій Із змінною ставкою доходу1.

І Так, на виконання постанови Кабінету Міністрів України ^від 31 січня 2001 р. № 80 "Про випуски облігацій внутрішніх *$* позик" Міністр фінансів України підписав наказ Міністерства ^фінансів України "Про встановлення розміру річної відсотко-^ вої ставки доходу", яким встановлено розмір річної відсоткової ставки доходу за довгостроковими облігаціями Із змінною ставкою доходу на купонний період з І серпня 2004 р. до 31 січня 2005 р. в 10,03%. Розмір річної відсоткової ставки до-

1 Постанова Кабінету Міністрів України "Про випуски облігацій внутрішніх державних позик" від ЗІ січня 2001 р. № 80.

Фінансове право України                                                                            317

ходу за довгостроковими облігаціями із змінною ставкою доходу розраховується відповідно до індексу споживчих цін за дванадцять місяців, що передують місяцеві, в якому відбувається визначення відсоткового доходу за довгостроковими державними облігаціями із змінною ставкою доходу .

*За методами розповсюдження позики* можуть бути *добровільними* і *обоє 'язковими.* У сучасний період запозичення буває тільки добровільним. Практика, яка застосовувалася в СРСР (позика за підпискою) була також обов'язковою, тобто це було схоже на сплату податку — обов'язково щомісяця по 1/12 місячної заробітної плати протягом року. Відрізнялися ці сплати від податків тільки зобов'язанням держави повернути позичені кошти після закінчення терміну позики; деякі громадяни, які вигравали, одержували і виграші.

*За формою позики бувають облігаційними* і *безоблігацій-ними.* Облігаційні позики передбачають випуск облігацій. Без-облігаційні позики оформлюються угодами, а також записом у книгах боргових зобов'язань.

Обов'язок виготовлення, зберігання і розсипки облігацій покладено на Міністерство фінансів.

*Казначейські зобов'язання* — *вид державних цінних паперів, які добровільно розповсюджуються серед населення, свідчать про внесення їх держателем коштів до бюджету І дають право на одержання фіксованого доходу протягом усього терміну володіння цими цінними паперами.*

Казначейські зобов'язання можуть бути *довгостроковими* (від 5 до 25 років). Вони мають купонний лист і відсотки сплачуються щорічно; *середньостроковими* (від 1 року до 5) випускаються без купонів, оголошуються тиражі погашення; *короткостроковими,* які випускаються на три, шість та дванадцять місяців (безкупоннІ, погашаються шляхом їх викупу, включаючи відсотки).

Дохід за казначейськими зобов'язаннями виплачується у наступному році після придбання.

УсІ види цінних паперів, що випускаються емітентами (етіпеге — випускати), реєструє Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

1 Наказ Міністерства фінансів України "Про встановлення розміру річної її ісоткової ставки доходу" від 23 липня 2004 р. № 477 // Урядовий кур'єр. — 4104. — 14 серпня. — № 153.                                    •-.'■гц>. % ч>; ^ .

|  |
| --- |
| **318                                                                                             Л. К. Воронова** ]  Реалізація державних цінних паперів в Україні покладається на банківську систему. Первинну реалізацію провадить Ощадний банк, вторинну — акціонерні комерційні банки.  Витрати з обслуговування запозичень, тобто з розміщення, *І* виплати доходу, погашення боргових державних зобов'язань, | провадяться за рахунок коштів Державного бюджету.                  ^  Випуск цінних паперів, пов'язаний з такими поняттями, як: *% номінальна вартість,* тобто вартість, означена на цінному папері; *емісійна вартість* — вартість, за якою емітент передає цінні папери на первинному ринку, а різниця між емісійною та номінальною вартістю — прибуток банку.  Банк за виконання функцій інкасації, розміщення, обслуговування обігу, погашення та знищення казначейських зобов'язань одержує винагороду у розмірі 1 відсотка номінальної вартості казначейських зобов'язань, за які надійшли кошти до державного бюджету. Банк має також додаткову фіксовану плату на покриття витрат Банку за доставку бланків казначейських зобов'язань у розмірі 0,2 відсотка номінальної вартості казначейських зобов'язань, що мають бути розміщені. *Курсова вартість* — вартість, за якою кредитор придбаває цінний папір на ринку. Продажну ціну державних цінних паперів встановлює Мінфін України, виходячи з часу їх продажу. Розміщення казначейських зобов'язань припиняється за три робочих дні до настання терміну їх погашення та дати купонної виплати. Продажна вартість (курсова) повідомляється покупце-: ві під час продажу цінного паперу. Після завершення купонного періоду (коли сплачується дохід за цінним папером) казначейські зобов'язання подаються з відокремленими купонами, 'які відповідають купонним періодам, що минули. ^ Курсова вартість, як правило, не збігається з номінальною. ^ &она може бути *нижчою,* коли немає попиту на цінні папери С(курс о!І5а§іо — дизажіо), *вищою* від номіналу (курс а§іо— ч^ажіо), або *дорівнювати* номіналу (курс аі рагі — порівну). ^ Номінальна доходність — це та, яка вказана на цінному па-*''-* 'пері, але реальна доходність дорівнюватиме номінальній, якщо цінний папір придбаний за номінальною вартістю; вище номінальної, якщо курс, за яким придбавався папір, був нижче номіналу; і нижче, якщо цінні папери придбавалися тоді, коли курсова вартість на них була високою.  Існує й така форма державного кредиту, як гарантія Кабінету Міністрів України.            ічк#\*М :■ -''''>: *<>'.* і.  **^^**  **Фінансове право України                                                                            319**  Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим в особі Міністра фінансів Автономної Республіки Крим та міські ради в особі керівників їхніх виконавчих органів *можуть надавати гарантії* щодо виконання боргових зобов'язань юридичним особам в межах повноважень, наданих цим посадовим особам Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет.  Гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів, тобто гарантія як форма державного кредиту засновується на принципах банківського кредитування.  Державна гарантія (§агапііе — франц. — засіб забезпечення виконання зобов'язань) надається юридичним особам, які можуть отримати кредити від іноземних банків, фінансових та інших міжнародних організацій. Така практика почалася з 1992 р.1  Після утворення нової держави, яка мала великий економічний потенціал і планувала розгорнути будівництво підприємств великого і малого бізнесу різних форм власності, з'явилося багато підприємств, яким потрібні були великі суми коштів, імпортне обладнання. І з'явилися кредитори, що були згодні надати позички підприємцям, але під гарантію своєчасного повернення одержаних кредитів. Надійною є гарантія, яка дається за рахунок бюджетних коштів. Ці гарантії може надавати держава і місцеві органи самоврядування за рахунок відповідних бюджетів. Після виникнення простроченої заборгованості суб'єктів господарської діяльності, яку погашала держава, включаючи суми заборгованості у державний борг за рахунок коштів державного бюджету, Верховна Рада України в законах про Державний бюджет забороняє надавати такі гарантії. Так, ст. 16 Закону про Державний бюджет України на 2006 р. встановила, що у 2006 р. не здійснюється надання державних гарантій, гарантій Ради міністрів Автономної Республіки Крим та гарантій органів місцевого самоврядування. Гарантії можуть надаватися за кредитами, які надаються міжна-  Див.; Постанову Президії Верховної Ради України "Про надання Кабіне-і\ Міністрів України права в 1992 році виступати гарантом шодо кредитів  нпемних банків, фінансових та інших міжнародних організацій та про поря-і>к застави під гарантії іноземним кредиторам" від 15 липня 1992 р. № 2561  відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 39. — Ст. 584. |

320

**Л. К. Воронова**

родними фінансовими організаціями або на умовах співфінан-сування разом з міжнародними фінансовими організаціями, а також повернення яких передбачається здійснювати за рахунок коштів державного бюджету, та за кредитами, які спрямовуються на реалізацію інфраструктурних проектів, що мають загальнодержавне значення.

За угодою, яку укладає позичальник з Міністерством фінансів, Кабінет Міністрів України зобов'язується перед юридичною особою — кредитором погасити заборгованість юридичної особи — позичальника, якщо вона не зможе зробити цього сама. Лімітом загальної суми боргу є максимальний розмір державного боргу на певну дату, включаючи реструктуризовані

борги.

Суб'єкти підприємницької діяльності, щодо яких прийнято рішення надати державні гарантії, зобов'язані подати зустрічні безвідзивні та безумовні гарантії банків, фінансові показники яких відповідають вимогам, визначеним Нацбанком, та сплачують до Державного бюджету України плату за їх отримання, розмір якої встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань, належать до платежів по боргу.

У разі невиконання юридичними особами своїх зобов'язань органи Державної податкової служби за поданням Міністерстві ва фінансів України та банку-агента, який обслуговує борг, здійснюють стягнення на заставлене майно або порушують '<: справу про банкрутство. З 2001 р. до боржників по зобов'язан-.". нях за іноземними кредитами, за якими видана державна гаран-; тія, застосовується механізм, передбачений законом України ;"Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед > бюджетами та державними цільовими фондами" від 21 грудня

^000 р.

Така ж норма вміщена у Бюджетному кодексі у ч. 4 ст. 17:

'у разі невиконання юридичними особами своїх зобов'язань • щодо погашення та обслуговування наданих на умовах повернення кредитів, залучених державою або під державні гарантії, інших гарантованих державою зобов'язань, та стягнення за-; боргованості перед державним бюджетом України з наданих підприємствам і організаціям позичок із державного бюджету, наданих за рахунок коштів, залучених державою або під державні гарантії, плати за користування цими позичками органи стягнення застосовують механізм стягнення цієї заборгованос-

**Фінансове право України**

**321**

ті у порядку, передбаченому законом для стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників.

При покращенні економічних умов у країні можна розраховуватися з кредиторами І достроково. Так, постановою Кабінету Міністрів від 20 листопада 2000 р. № 1720 "Про достроковий викуп облігацій внутрішніх і зовнішніх державних позик" була дана згода із пропозицією Мінфіну України про достроковий викуп державних облігацій в межах коштів, передбачених у державному бюджеті. Але право на достроковий викуп одержували суб'єкти господарювання, які погасили заборгованість по сплаті податків та усіх обов'язкових платежів і за позиками, наданими за рахунок Іноземних кредитів, залучених під державні гарантії. У постанові визначено види облігацій, порядок викупу і розміри доходності, яку сплачують за облігаціями, що викуповуються достроково. Вартість облігацій, які підлягають достроковому викупу, розраховується Мінфіном України та Державним казначейством України.

Згідно затвердженій раніше домовленості, Україна зобов'язана була розрахуватися з МВФ до 2009 р. Але Національний банк України прийняв рішення та повернув МВФ державний борг у розмірі 1,8 млрд. доларів до кінця 2003 р. При цьому дострокове повернення боргу дозволило Україні заощадити 40 млн. доларів за рахунок відсотків, які мусила б виплачувати держава.

Міністерство фінансів України для скорішого повернення запозичень і більш ефективного використання одержаних кредитів працює над змінами умов діючих запозичень і розробкою умов для здійснення нових запозичень. До основних методів управління боргом належать:

— *рефінансування* — погашення старої заборгованості шляхом випуску нових позик;

— *конверсія* — зміна розміру доходності позики: зниження або підвищення відсоткової ставки позики. Як правило, ставка знижується, Інакше державі невигідно;

— *консолідація* — продовження строку її випущених позик;

— *уніфікація* — об'єднання кількох випущених позик в одну;

— *відстрочка погашення позики,* коли діяльність по випуску стає невигідною і неефективною;

— *анулювання,* тобто відмова держави від своїх боргових зобов'язань.

322

Л. К. Воронова

Наша держава поки що не вживала всіх методів управління державним боргом, але дозволяє погашати борг достроково.

Наказом Міністра фінансів України від 5 травня 2004 р. № 308 затверджено "Порядок здійснення дострокового погашення довгострокових державних облігацій з достроковим по-

т гашенням"1.

. Дострокове погашення облігацій здійснюється емітентом Опісля здійснення п'яти купонних платежів за ними. Погашення *%* відбувається на дату здійснення купонного платежу за ними в З межах коштів, передбачених у Державному бюджеті на відпо-івідний рік для погашення та обслуговування державного бор-;гу. Дострокове погашення здійснюється за номінальною вар-ІтІстю.

В сучасних умовах з'явилися відносини, які мають зовсім ■^ інший, ніж ми розглянули вище, зміст, але носять назву дер-3 жавного кредиту. В цих відносинах держава виступає кредито-і ром і надає позички за рахунок бюджетних коштів. Особливість цих правовідносин полягає в тому, що вони належать : скоріше до бюджетних правовідносин. Держава і органи місцевого самоврядування на умовах *добровільності, зворотиос-'ті, строковості* та *відплатності* надають позички:

1)  на житлове будівництво молодим сім'ям;

2)  на одержання освіти.

Ці кредитні відносини можна визначити як *врегульовані фінансово-правовими нормами, суспільні (економічні) відносин, в яких суб'єкти держави і органів місцевого самоврядування надають кредити в грошовій формі юридичним та фізичним особам на умовах зворотності, строковості, відплатності І добровільності за рахунок Державного або місцевих бюджетів.*

До прийняття Бюджетного кодексу України в юридичній літературі українських авторів окремо розглядались питання державного і муніципального кредиту І державного та муніципального боргу- Бюджетний кодекс України не вміщує поняття державного або місцевого кредиту. Глава третя Бюджетного ■ кодексу має назву "Запозичення". Може, це і вірно, бо тепер держава і муніципальні органи можуть бути (як правило) позичальниками, але можуть бути і кредиторами. В останньому

^1 Див.: Урядовий кур'єр. — 2004. — 28 травня. — № 99.             , :<,,,

Фінансове право України

323

випадку змінюється поняття і сутність державного кредиту. ЦІ відносини скоріше можна назвати державним і муніципальним кредитуванням.

Державне або муніципальне кредитування — це врегульовані фінансово-правовими нормами економічні відносини, в яких суб'єкти держави і органів місцевого самоврядування надають кредити в грошовій формі з державного і місцевих бюджетів юридичним особам і громадянам на умовах зворотності, відплатності, строковості, добровільності і обов'язкової забезпеченості.

Відносини, які виникають у зв'язку з кредитуванням за рахунок бюджетних коштів, є складними. В них беруть участь багато суб'єктів. Міністерство фінансів України після затвердження закону про Державний бюджет, де визначається сума коштів, яку можна витратити на надання кредитів молодим сім'ям на будівництво чи на одержання освіти, вступає у відносини з центральними виконавчими органами, банківськими установами, з якими укладають одержувачі кредитів кредитні угоди після представлення необхідних документів. Кредити, які виділяються з Державного бюджету на будівництво житла, є дійсно пільгові під малі відсотки, на багато років. Оскільки кошти на державне кредитування відпускаються з державного та місцевих бюджетів, сутність відносин та їх види розглянуті нижче — у видатках бюджетів.

Кошти для кредитування індивідуального житлового будівництва і кошти, що повертаються позичальниками, та відсотки за кредит перераховуються на реєстраційні рахунки в територіальних органах Державного казначейства.

Кошти на кредити на навчання у вузах, крім вузів комунальної власності, передаються з державного бюджету, у вузах комунальної— з місцевих бюджетів1.

.П!

1 Постанова Кабінету Міністрів України "Про додаткові заходи щодо реа-

іішції молодіжної житлової політики" від 3 грудня 1997 р. із доповненнями

кі постанова Кабінету Міністрів України "Порядок надання молодим грома-

ічнам пільгових довгострокових кредитів для одержання освіти у вузах за

і тими формами освіти незалежно від форм власності\*' від 27 травня 2000 р.

324

Л. К. Вороном

**§ 3. Право на запозичення місцевих органів самоврядування**

Дещо Інакше законодавство вирішує можливість отримання І погашення запозичень місцевими органами самоврядування1. Внутрішні запозичення мають право здійснювати виключно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради

: (ст. 16 Бюджетного кодексу).

Запозичення до бюджетів розвитку, які в місцевих бюдже-тах є складовою частиною спеціального фонду, здійснюються :на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету. Причому вони не можуть перевищувати 10 відсотків

ї видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується об-

. слуговування боргу.

Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів по його обслуговуванню з вини позичальника буде порушено графік, відповідна рада не має права на нові запозичення протягом п'яти наступних років.

Тепер Бюджетним кодексом заборонено надавати позички з ..'-, одного бюджету до іншого. У випадках касового розриву, що ; виникає при виконанні загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансо-: во-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду, тобто заборгованість обо-■!і в'язково погашається до кінця бюджетного року.

**Контрольні запитання**

1.  Поняття правового інституту державних та муніципальних запозичень.

2.  Що таке державний та муніципальний борг?

3.  Що таке управління державним боргом?

4.  Форми зовнішнього державного боргу.

' Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" від 24 лютого 2003 р.

Фінансове право України

325

5.  Гранична величина боргу країни, хто визначає її і хто застосовує заходи у випадках її перевищення?

6.  Що таке державний і муніципальний кредит? Які особливості цих відносин Ви знаєте?

7.  Класифікація державних позик.

8.  Поясність терміни—номінальна, емісійна і курсова вартість, реальний і номінальний дохід цінного паперу.

9.  Право на запозичення місцевих органів самоврядування.

*Глава 15.* ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ

•  Страхування — одна з ланок фінансової системи держави

•  Види і форми особистого і майнового страхування

•  Органи, що здійснюють страхування в умовах демонополізації страхової справи

•  Які відносини при страхуванні регулюються фінансовим правом і чому?

•  Які органи держави здійснюють нагляд і регулювання страхових відносин?

•  Якому уповноваженому органу виконавчої влади в сфері регулювання ринків фінансових послуг Закон України "Про страхування" доручає безпосереднє регулювання і нагляд за учасниками страхового ринку, його права й обов'язки?

•  Які відносини між страховиком і страхувальником регулюються цивільно-правовими нормами?

§ **1. Поняття страхування, його завдання і функції**

*Страхування* — *це врегульований правовими нормами процес формування цільових фондів коштів на відшкодування шкоди при виникненні непередбачених явищ, а також на надання матеріальної допомоги громадянам при настанні певних подій в їх житті.*

Таким чином, страхування передбачає в основному рух грошових потоків від страхувальників до страховиків, а потім при настанні певних подій — від страховиків до страхувальників. Як і в давнину, окремі господарства і держава повинні \ безпечнювати себе від несподіванок (недарма це явище має и;пву "страхування" — від кореня слова "страх") і робити за-м.іси фуражу, палива, сировини тощо.

**326**

**Л. К. Воронова**

У сучасний період страхування демонополізоване, але держава не може допустити, щоб виплати постраждалим, як фізичним, так І юридичним особам, відшкодовувалися безконтрольно, тому вона жорстко контролює і регламентує діяльність страховиків через систему державного страхового нагляду.

Страхування — економічна категорія, воно підпорядковане загальним завданням розподілу і використання національного доходу в інтересах всього суспільства. Створення і використання фондів страхування має публічний фінансовий інтерес, оскільки у відшкодуванні збитків, нанесених як природними силами, так і діями людини, зацікавлено все суспільство: держава, органи місцевого самоврядування, кожне підприємство, кожна людина. За допомогою страхових фондів перерозподіляється частина національного доходу Із суворо цільовим призначенням — відшкодування нанесених збитків. ;; Однак перерозподільні відносини у страхуванні обумовлені і; вірогідністю страхового випадку, який може нанести збитки. £ Можливість виникнення страхового випадку повинна носити І випадковий характер. Якщо страхувальник впевнений, що немає ризику в тому, що він загубить речі, якщо буде нести їх в руках, то він не буде їх страхувати. А впевнений у тому, що страховий випадок обов'язково станеться, страховик не буде укладати договір із страхувальником. Основною ідеєю страхування є солідарний розподіл шкоди між страхувальниками. Відповідний страховий фонд, що має цільове призначення, утворюється з внесків певних страхувальників і витрачається на покриття збитків, які нанесені тільки постраждалим страхувальникам, які уклали договори страхування саме з цим страховиком.

Страхові відносини — вид фінансових перерозподілили від-; носин, але вони виходять за межі календарного року, оскільки ' страхові події відбуваються не кожного року. Для того, щоб відшкодувати збитки, завдані особливо стихійним лихом, необхідно створити резерви. Страхувальники страхують не тільки майно, але й заощаджують кошти для несподіваного випадку; повноліття дитини, дожиття до певного віку тощо.

Таким чином, завданнями страхування є відшкодування шкоди, нанесеної стихійним лихом або іншими непередбаченими подіями, а також заощадження коштів страхувальника1, *і*

*1* Финансьі / Под ред. М. В. Романовского — М„ 2000. — С. 396. .

**Фінансове право України**

327

У плановому господарстві СРСР держава вільно розпоряджалася коштами державних підприємств, перерозподіляючи їх за потребою, тому страхування не було гостро потрібно як особливий метод захисту майна навіть державних підприємств. Зараз, коли країна переходить до ринкових відносин, воно стає необхідним. Шкода наноситься підприємствам, які розташовані на певній території країни, а не на всій, тому можна допомогти постраждалим підприємствам за рахунок страхового фонду, створеного саме цими зацікавленими суб'єктами. І чим більше суб'єктів певної території або галузі бере участь у створенні страхового фонду, тим менша частка при розкладі втрат припаде на кожного страхувальника. Саме цим і забезпечується концентрація коштів у єдиному фонді І з'являється можливість відшкодування збитків при невеликих витратах кожного страхувальника. Оскільки шкода не виникає повсякчасно, кошти у фонді накопичуються, а щоб вони не лежали, їх інвестують, і страховики одержують прибуток.

Кошти, які страхувальники вносять у страхові фонди, мають одне призначення — відшкодування втрат, які може понести суб'єкт страхових відносин, тому вони віддаються у фонд страховика беззворотньо, якщо не наступають події, від яких застраховане майно, здоров'я чи ще якесь благо, що належить суб'єкту страхових відносин.

Сутність страхування виявляється в Його функціях, які відрізняють його як ланку фінансової системи. Перш за все, через страхування частина національного доходу, що знаходиться в страхових фондах, буде використана на *відшкодування нанесеної шкоди,* тобто кожен страхувальник ризикує понести втрати від подій, які вказані в договорі страхування. І щоб не ризикувати, страхувальник вносить свої кошти у фонд, а страховик перерозподіляє їх серед учасників.

Страхування виконує також *відновлювану функцію,* оскільки при настанні страхового випадку страховики відшкодовують збитки страхувальника. Кошти, які сплачують страхувальники, зберігаються у страховиків, які накопичують їх для використання при настанні страхових випадків або певної дати, події.

Держава, як і все суспільство, зацікавлена в тому, щоб нанесена шкода юридичній або фізичній особі була відшкодована. За рахунок централізованих фондів, які належать державі, нона не може відшкодовувати всі збитки, які наносять стихій-

328

ні лиха, пожежі тощо. Страхування як система економічних відносин, які існують у грошовій формі, охоплюють різні об'єкти і суб'єкти страхової відповідальності. Держава ж, виражаючи публічний фінансовий інтерес при утворенні І витрачанні страхових фондів, провадить державний контроль за страху- *ц* ванням, не втручаючись в конкретні цивільно-правові відноси- | ни страховиків І страхувальників.                                                  ;і

В Україні, як самостійній і демократичній державі, процес \* демонополізації охопив усі галузі народного господарства і позначився на сфері І таких суспільних правовідносин, як страхування. Ліквідація державної монополії в галузі страхування І створення недержавних страхових компаній створили передумови формування страхового ринку України.

Страховий ринок, який формується в Україні, згідно зі ст. 2 Закону України "Про страхування", наповнюється страховиками різних форм власності і організаційно-правових форм діяльності.

У ринковій економіці розрізняють за об'єктами п'ять основних **галузей страхування:** *особисте, майнове, відповідальності, економічних ризиків* та *соціальне.*

1.  При *особистому страхуванні* об'єктами виступають: життя, здоров'я і працездатність людини, від нещасного випадку.

2.  Об'єктом страхових правовідносин є майно, яке належить страхувальнику або знаходиться в його володінні, користуванні або розпорядженні. *Майнове страхування* може класифікуватися також за формою власності і соціальних груп страхувальників. Особливе значення має виділення небезпе-

1 ки, яка є основою для виділення видів страхування: , а) страхування майна від вогню;

б)  страхування сільськогосподарських культур від посухи та іншого стихійного лиха;

в)  страхування тварин від падежу та вимушеного забою;

г)  страхування транспортних засобів від аварій та інших небезпек.

3.  *Страхування відповідальності.* Об'єктом виступає відповідальність власників транспортних засобів за шкоду, заподіяну третім особам, та за умовами, передбаченими міжнародними договорами України. Закон України "Про страхування" до переліку видів обов'язкового страхування включив страхування відповідальності суб'єктів туристичної діяльності за збиток, нанесений життю і здоров'ю туриста

Л. К. Воронова '.;-

Фінансове право України                                                                            329

або його майну. Раніше цей вид страхування був заявлений як обов'язковий тільки в ст. 17 Закону України від 15 вересня 95 р. "Про туризм".

**4.  Об'єктом *страхування економічних ризиків*** є **шкода,** яка виникає в процесі підприємницької діяльності. Страхують прямі ризики, наприклад, збитки від простоїв обладнання, страйків та непрямі — банкрутство тощо1.

5.  Відносини в галузі *соціального страхування* в Україні регулюються іншими законами.

Страхування за формами може бути *добровільним* і *обо-в 'язковим.*

***Добровільне страхування*** — *це страхування, яке здійснюється на основі договору між страховиком і страхувальником.* Види добровільного страхування визначені ст. 6 Закону України "Про страхування". Особливо важливим видом добровільного страхування є страхування життя, коли страховик зобов'язаний здійснити страхову виплату згідно з договором у разі смерті застрахованої особи чи настання нещасного випадку, що стався із застрахованою особою або її хворобою, а також, якщо це передбачено страховим договором, у разі дожиття застрахованої особи до визначеного договором віку.

Страховики мають право займатися тільки тими видами добровільного страхування, які визначені в ліцензії.

*Обов'язкове страхування* існує в силу Закону, який встановлює суцільне охоплення об'єктів страхування з нормуванням страхового відшкодування. Закон України "Про страхування" та підзаконні нормативно-правові акти вирішують ці питання, хоча конкретні страхові відносини регулюються цивільним законодавством, оскільки з кожним страховиком укладаються свої угоди.

***Обов'язкове державне страхування*** — *це некомерційна форма, за якої забезпечуються інтереси не окремих страхувальників, а всіх громадян країни.*

Тому цю форму страхування можна поділити на два підвиди: *обов'язкове загальне й обов'язкове професійне^* яке **поширюється** на громадян, професійна діяльність яких пов'язана з особливою небезпекою.

Обов'язкове професійне страхування проводиться виключно за рахунок коштів Державного бюджету. Закон України

1 Финавсьі / Под ред. Г. Б. Поляка, — М., 2003. — С. 381.

**330                                                                                             Л. К. Воронова *}***

"Про страхування" не включив види цього страхування у пе- і релік видів обов'язкового страхування. Для цих категорій осіб п. 10 розділу V Закону України "Про страхування" передбачено заміну обов'язкового державного страхування на безпосереднє здійснення потерпілим компенсаційної виплати з Державного бюджету за місцем роботи потерпілого за окремим Зако- ; ном.

Залежно від черговості здійснення страхових правочинів розрізняється *первинне* страхування, коли правовідносини ви- *і* никають між страховиком і страхувальником, та *вторинне*— |; перестрахування, коли правовідносини виникають між страхо- ] виками.                                                                                   1

*Перестрахування* — *це страхування одним страховиком \ (цедентом* (від лат. сесІеге — такий, що поступається), *пере-* .| *страховиком) на визначених договором умовах ризику вико- і нання частини своїх обов'язків перед страхувальником у ін- \\ того страховика (перестраховика) резидента або нерезидента, який має статус страховика або перестраховика, згідно з законодавством країни, в якій він застрахований.*

Порядок і вимоги перестрахування у страховика-нерезиден-та встановлюються Кабінетом Міністрів України.

За Законом України "Про страхування" (ст. 12) перестрахо-виком може бути як резидент України, так і Іноземна страхова ; організація. Кабінет Міністрів України затверджує форму декларації, яку подають уповноваженому органу страховики, які з початку календарного року передали перестраховикам більше :, ніж 50 відсотків своїх страхових платежів.                                 ;

Особливістю перестрахування є те, що перестраховик не : | вступає у правовідносини із страхувальником, правовідносини ■ по страхуванню виникають між страховиком і страхувальником, а при перестрахуванні правовідносини виникають між *]* страховиком і перестраховиком. Страхувальника можна І не \* повідомляти, оскільки відповідальність за компенсацію можливих збитків у повному обсязі несе страховик.

Таким чином, фінансові зусилля по досягненню найбільшої ; результативності страхових операцій окремих страховиків мо- ї | жуть бути розподілені між перестрахувальниками.                    **іі**

Фінансове право України

331

**§ 2. Законодавче та нормативно-правове регулювання страхових відносин. Терміни, які зазначаються у „ страхових документах при страхових правовідно-**

**■к',«і\_ синах**

Відносини, які виникають в галузі страхування, носять складний характер і регулюються нормами кількох галузей права: адміністративного, цивільного, господарського і фінансового.

Регулюванню страхових відносин присвячена глава 67 Цивільного кодексу та ст.ст. 352-355 Господарського кодексу. Велика частина відносин у галузі страхування керуються нормами фінансового права, адже при страхуванні виникають грошові перерозподільні відносини. Наявність обставин, які можуть нанести шкоду здоров'ю, життю або майну фізичних і юридичних осіб, примушують страхувальників частину національного доходу, яка їм належить, передати на утворення страхових фондів. Причому участь у створенні цих фондів може бути обов'язковою (при обов'язковому страхуванні — ст. 7 Закону України "Про страхування") або добровільною (ст. 6 Закону "Про страхування"). Ці фонди не належать державі, і вона не втручається в конкретні страхові відносини страховиків і страхувальників. Однак держава підтримує публічний фінансовий інтерес усіх учасників страхових відносин, і не тільки регулює частину відносин методом владних приписів, але й частину витрат на виплату вїдшкодувань працівникам бюджетних установ, які служать у особливо небезпечних умовах (військовослужбовці, митники, пожежники, службовці органів внутрішніх справ тощо), бере на себе за рахунок коштів Державного бюджету.

Страховиками в Україні визнаються фінансові установи. *Фінансова установа,* згідно зі ст. 1 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12 липня 2001 р. № 2664-Ш, — *це юридична особа, яка відповідно до Закону надає одну чи декілька фінансових послуг та яка внесена до відповідного реєстру у порядку,* встановленому законом. Страхові організації можуть бути створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю відповідно до законодавства і одержали в установленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності. Учасників страховика повинно бути не менше трьох.

332

**Л. К. Воронова**

Ст. 2 Закону України дозволяє створення страхових компаній у вигляді українського спільного підприємства з іноземною інвестицією більше ніж 50 відсотків.

В окремих випадках, установлених законодавством України, страховиками можуть бути державні організації, але за умови, що єдиним власником такого страховика є держава.

Держава визначає порядок одержання ліцензії і ліцензійні умови для здійснення страхової діяльності в ст. 38 Закону України "Про страхування", у Ліцензійних умовах здійснення страхової діяльності, затверджених наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва. Відповідно до Закону України "Про фінансові послуги і державне регулювання ринку фінансових послуг" від 12 липня 2001 р., Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг, затвердженого Указом Президента України від 4 квітня 2003 р. № 292/2003, уповноваженим державним органом, що здійснює видачу ліцензій на здійснення страхової діяльності і нагляд за діяльністю страховиків, є *Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг.*

Страховикам закон дозволяє формувати статутні фонди виключно у грошовій формі. Дозволено до такого фонду вносити державні цінні папери за їх номінальною вартістю, але не більше 25% загального розміру статутного фонду.

Закон "Про страхування" встановлює мінімальний розмір статутного фонду страховика, який займається іншими видами страхування, ніж страхування життя, в сумі, еквівалентній 1 млн. євро, а страховика, який займається страхуванням життя,— 1,5 млн. євро за валютним обмінним курсом валюти України.

Законодавством в Україні регулюються відносини у сфері страхування, спрямовані на створення ринку страхових послуг та посилення страхового захисту майнових інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Закон України "Про страхування" у ст. 1 дає визначення страхуванню: *страхування* — *це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів громадян та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати громадянами та юридичними особами страхових платежів*

**Фінансове право України                                                                            333**

*(страхових внесків, премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів.*

Наша держава дозволяє всім охочим займатися підприємницькою діяльністю. Страхування — особливий вид підприємництва. Це створення страхового захисту, захисту від ризику будь-якого випадку, передбаченого в договорі про страхування. Страхувальник повинен обирати собі страхові послуги і можливості покриття різних видів шкоди, яка може бути нанесена його майну, його здоров'ю або життю.

Тому держава мусить потурбуватися, щоб кожен підприємець і кожен громадянин був надійно захищений від будь-якого ризику. Державний захист повинен ґрунтуватися на правовому забезпеченні страхових відносин.

Закон України "Про страхування" визначає об'єкти страхування, види обов'язкового страхування, вимоги до договорів страхування, порядок здійснення державного нагляду за, страховою діяльністю. Ст. ЗО Закону "Про страхування" визначає умови забезпечення платоспроможності страховиків.

Гарантією виконання зобов'язань страховика за угодами страхування держава вважає *страхові резерви* — спеціальні фонди, які створюються із страхових внесків і витрачаються, в першу чергу, для здійснення страхових виплат страхувальникам.

Страховики зобов'язані дотримуватися таких умов забезпечення платоспроможності:

— наявності сплаченого статутного фонду та наявності гарантійного фонду страховика;

— створення страхових резервів, достатніх для майбутніх виплат страхових сум І страхових відшкодувань;

— перевищення фактичного запасу платоспроможності страховика над розрахунковим нормативним запасом платоспроможності.

Законодавством України можуть визначатися уповноважені страховики для здійснення тих чи інших видів страхування, якщо здійснення правовідносин передбачає використання бюджетних коштів, валютних резервів держави, гарантій Кабінету Міністрів України. Для визначення уповноважених страховиків необхідно провадити відкриті тендери з оприлюдненням у засобах масової інформації його умов і результатів.

В інших випадках держава не має права на уповноваження страховиків для здійснення окремих видів страхування.

**334**

Л. К. Воронова

Законом України "Про страхування" (ст. 15) визначено порядок і умови здійснення діяльності страхових І перестрахових брокерів. Брокерам-громадянам заборонено отримувати і перераховувати страхові платежі. Закон дозволяє діяльність на страховому ринку України зареєстрованих належним чином страхових і перестрахових брокерів-нерезидентів, якщо вони надають послуги через свої представництва.

Законом встановлюються і причини, за яких може бути відмовлено у страховій виплаті і підкреслено, що негативний фінансовий стан страховика не може бути причиною для відмови у страховій виплаті.

Закон України "Про страхування" дозволяє страховикам, які здійснюють страхування життя, надавати кредити страхувальникам, які уклали договори страхування життя. Однак порядок, умови видачі та розміри кредитів і порядок формування резерву для покриття можливих втрат повинні встановлюватися Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг по узгодженню з Національним банком України.

Держава гарантує збереження таємниці страхування, дотримання І захист майнових та інших прав і законних інтересів страховиків, умов вільної конкуренції у здійснені страхової діяльності.

Втручання в діяльність страховиків з боку державних та інших органів, якщо воно не пов'язане з повноваженнями органів, які здійснюють державний нагляд і контроль за діяльніс-: тю страховиків, заборонено.

м Ст. 116 Конституції України поклала на Кабінет Міністрів ^України забезпечення проведення фінансової, податкової політики, політики соціального захисту населення. В галузі страхування Законом України "Про страхування" на Кабінет Міністрів покладено встановлення розміру плати за видачу ліцензії на страхову діяльність; визначення порядку І правил проведення обов'язкового страхування, встановлення особливих умов ліцензування обов'язкового страхування, розмірів страхових сум та максимальних розмірів страхових тарифів або методику актуарних розрахунків1.

1 Англ. асіиагу від лат. асшагіш — рахівник — система математичних і статистичних вирахувань, яка визначає механізм утворення і витрачання страхового фонду у довгострокових страхових операціях, пов'язаних із тривалістю життя населення, див.: Финансово-кредитньїй словарь. — М., 1984. —

**Т. 1. —С. 27.                                                                           .- а\*. ■■в^г**

Фінансове право України                                                                   335

Кабінет Міністрів України встановлює випадки та умови, коли із централізованих страхових резервних фондів виплачуються компенсації за шкоду, заподіяну життю і здоров'ю потерпілих у дорожньо-транспортних подіях, або інших випадках (ст. 13 Закону України "Про страхування").

Виконуючи свої повноваження, Кабінет Міністрів України в галузі страхування: 1) *встановлює на підставі Закону "Про страхування":*

— порядок та правила проведення обов'язкового страхування, форми договору, особливі умови ліцензування обов'язкового страхування, розміри страхових сум та максимальні розміри страхових тарифів;

— вимоги страховика-нерезидента до перестрахування;

— форму декларації по операціях перестрахування у нерезидента;

— випадки та умови виплати компенсацій з централізованих страхових резервних фондів Моторного страхового бюро України;

— випадки та умови забезпечення пільгового страхування для окремих категорій автовласників за рахунок коштів централізованих страхових резервних фондів Моторного страхового бюро України;

— розмір плати за видачу ліцензій на проведення конкретних видів страхування;

— порядок використання коштів резервів по страхуванню життя для довготермінового кредитування житлового будівництва.

2) *також має право'.*

— змінювати порядок визначення фактичного і нормативного запасу платоспроможності та структуру гарантійного фонду;

— змінювати перелік страхових резервів і порядок їх обліку;

— приймати рішення про створення фондів страхових гарантій за сферами страхування.

*Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг* підтримує в своїй діяльності публічний фінансовий інтерес не тільки держави. Вона покликана забезпечувати захист майнових інтересів юридичних і фізичних осіб — страхувальників при настанні несприятливих подій і явищ.

На Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг як спеціальний уповноважений орган виконавчої влади в

**336**

**Л. К. Воронова**

сфері регулювання ринків фінансових послуг покладено *нормативно-правове регулювання* з таких питань:

— розробка нормативно-правових актів з питань страхової діяльності, що віднесені до компетенції Уповноваженого

органу;

— узагальнення практики страхової та посередницької діяльності, розробка пропозицій шодо розвитку і вдосконалення законодавства України в сфері страхової діяльності;

— прийняття в рамках своєї компетенції нормативно-правових актів з питань страхування та перестрахування. Уповноважений орган визначає:

.,— характеристику та класифікаційні ознаки видів добровіль- і ного страхування;                                                                .

. — порядок реєстрації страхових та перестрахових брокерів;

— випадки необхідності відповідних сертифікатів у учасників

страхувальника; , — керівну особу, без згоди якої не може здійснюватися фінансове, господарське та кадрове управління страховиком, що ' знаходиться в стані примусової санації. -, Також Державна комісія *встановлює та проводить: л* — за згодою з Національним банком України порядок, умови видачі та розміри кредитів, котрі надаються страхувальни-# кам по страхуванню життя, й порядок формування резервів *щ* страховиків по страхуванню життя для покриття можливих

*%->* витрат;

— перелік видів посередницької діяльності страхових та пере-

% страхових брокерів;

; — порядок та умови персоніфікованого обліку договорів стра-г хування життя страховиками, котрі здійснюють страхуван-

*■,* \* ня життя;

, — методику формування та ведення обліку технічних резервів по видам страхування іншим, ніж страхування життя;

— методику формування резервів по страхуванню життя, об'єми страхових зобов'язань залежно від виду договору страхування життя та мінімальні строки дії таких договорів;

— форму поквартальної фінансової звітності та інших звітних

даних страховика;

— форму річного балансу та порядок його публікації;

— правила формування, обліку та розміщення страхових резервів та показників звітності; /,,\_ЧІ. .,

**Фінансове право України**

337

— заборону на вільне користування майном страховика та прийняття страхових зобов'язань без дозволу Уповноваженого органу;

-\*•• обов'язковий для виконання графік здійснення розрахунків

Ф зі страхувальниками;

-а- ведення єдиного державного реєстру страховиків, страхо-

І^ вих та перестрахових брокерів;

■4- видачу свідоцтв про включення страхових та перестрахових

4> брокерів в державний реєстр і проведення перевірки щодо

"т дотримання ними законодавства про посередницьку дїяль-

Д! ність в страхуванні та перестрахуванні та достовірності їх

;' звітності;

4- реєстрацію правил добровільного страхування, на котрі ви-

*?'* дається ліцензія;

4- реєстрацію змін чи доповнень до правил добровільного стра-|' хування у випадках, коли страховик вводить нові правила -" страхування чи вносить до них зміни та доповнення.

Уповноважений орган здійснює:

— ліцензування страхової діяльності;

— контрольно-наглядову функцію, а саме:

— проведення перевірок відносно правильності застосування страховиками, об'єднаннями страховиків та страховими посередниками законодавства про страхування;

— контроль за платоспроможністю страховиків стосовно взятих ними зобов'язань перед страхувальниками.

Уповноважений орган має право:

— одержувати в установленому порядку від страховиків звітність про страхову діяльність, інформацію про їхнє фінансове становище та необхідні пояснення щодо звітних даних, а від підприємств, установ (у тому числі банків), організацій і громадян — інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

— проводити перевірку щодо правильності застосування страховиками законодавства України про страхову діяльність І щодо достовірності їх звітності за показниками, що характеризують виконання договорів страхування, не частіше одного разу на рік призначати проведення за рахунок страховика додаткової обов'язкової аудиторської перевірки з визначенням аудитора;

338

Л. К. Воронова

— видавати приписи страховикам про усунення виявлених порушень вимог законодавства про страхову діяльність, а у разі їх невиконання — зупиняти чи обмежувати дію ліцензій цих страховиків до усунення виявлених порушень або приймати рішення про відкликання ліцензій та виключення з державного реєстру страховиків (перестраховиків);

— проводити тематичні перевірки діяльності страховика у випадках необхідності перевірки фактів, викладених у скаргах, заявах, зверненнях страхувальників, достовірності показників звітності, виконання вимог раніше наданих приписів, за дорученням правоохоронних органів або органів державної влади, зустрічні перевірки достовірності і правильності

; укладених договорів страхування та перестрахування та у разі надходження Інформації від страхувальників про порушення;

<— одержувати від страхових та перестрахових брокерів установлену звітність про їх діяльність та інформацію про укладені договори, а також необхідні пояснення щодо цих

даних; •— видавати приписи страховим посередникам про усунення виявлених порушень законодавства, а у разі їх невиконання приймати рішення про виключення страхового або перест-рахового брокера з державного реєстру страхових та перестрахових брокерів;

— одержувати в установленому порядку від аварійних комісарів інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань, у тому числі інформацію про обставини І причини настання страхового випадку та заподіяну шкоду;

— створювати комісії та робочі групи для проведення перевірок діяльності страховиків та страхових посередників;

-!— здійснювати контроль за достовірністю та повнотою інформації, що надається учасниками страхового ринку.

За вимогами Закону України "Про страхування" страховик створює *гарантійний* фонд. Законом вгоначені і джерела цього фонду: додатковий, резервний капітал та сума нерозподіленого

прибутку.

Для забезпечення виконання страховиками зобов'язань щодо окремих видів *обов 'язкового* страхування за Законом України "Про страхування" страховики можуть утворювати *централізовані страхові резервні фонди* і органи, які управлятимуть цими фондами. Положення про централізовані страхові резерв-

фінансове право України

339

ні фонди затверджує Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг.

Джерелами централізованих страхових резервних фондів можуть бути відрахування від надходжень страхових платежів, внески власних коштів страховика, а також доходи від розміщення коштів централізованих страхових резервних фондів.

Страховики як суб'єкти фінансових правовідносин сплачують податки і збори та інші обов'язкові платежі до Державного бюджету України та внески до державних позабюджетних цільових фондів і придбавають цінні папери, які емітує держава.

Як платники податків страховики несуть відповідальність за додержання податкового законодавства і відповідають в разі його порушення.

**Контрольні запитання**

**1**.  Дайте поняття страхування як економічної і правової категорії.

2.  Якими галузями права регулюються страхові відносини?

3.  Які види страхування здійснюються в Україні?

4.  Поясніть сутність обов'язкового державного страхування.

5.  Розкрийте повноваження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг в галузі страхування.

6.  Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі страхування.

Модуль 4

Правове регулювання

публічних державних і

муніципальних видатків

**•  Видатки, пов'язані з функціонуванням держави**

**•  Класифікаця публічних видатків, видатків державного і місцевих бюджетів за бюджетною класифікацією, за суспільним призначенням**

**•  Критерії розмежування видів видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами**

**•  Порядок кошторисно-бюджетного фінансування**

***Глава 16,* ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ВИДАТКІВ**

**§ 1. Поняття і види державних і місцевих видатків**

Держава і органи місцевого самоврядування, як ми бачили, вивчаючи фінансово-правовий інститут публічних доходів держави, застосовують законодавство з метою якомога ретельної мобілізації коштів, яких потрібно все більше і більше. На функціонування держави потрібні дуже великі фінансові ресурси для покриття зростаючих видатків. Саме видатки примушують державу відшукувати доходні джерела. Однак об'єктивно існуючий закон випереджаючого зростання видатків над доходами держави, який відкрив німецький вчений Адольф Вагнер, примушує державу і органи місцевого самоврядування, які представляють публічний фінансовий інтерес, ретельно розподіляти одержані доходи з тим, щоб була змога покривати першочергові, пріоритетні видатки.

Усі видатки, які фінансуються на території держави, покриваються за рахунок чистого доходу суспільства. Але в державі, де існують різні форми власності, видатки покриваються з різних фондів коштів1. Публічні видатки, які пов'язані з виконанням функцій держави і органів місцевого самоврядування, фінансуються за рахунок бюджетних коштів та позабюджетних централізованих цільових коштів. Державні видатки покриваються прибутками, що залишаються у розпорядженні підприємств державної і муніципальної форми власності, за рахунок сум амортизації, що включається у собівартість продукції і скеровується на збільшення виробничих фондів. На фінансування видатків спрямовуються кредити банків, які беруть підприємства на виробничі потреби.

За свій рахунок фінансують потреби приватні підприємницькі структури на території держави. Таким чином, поняття

1 До прийняття Бюджетного кодексу України в фінансово-правовій літературі і законодавстві України ототожнювалися терміни "видатки" та "витрати". П. 13 ст. 2 та ст. 14 Бюджетного кодексу дають різне тлумачення цих термінів: *видатки бюджету* — це кошти, що скеровуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідними бюджетами, за виключенням коштів на погашення основної суми боргу і повернення переплачених у бюджет сум, а *витрати* бюджету — це видатки бюджету на погашення основної суми боргу. Видасться, що різниці в термінах практично немає, а є різні види видатків.

Фінансове право УкраГни                                                                            343

видатків держави ширше за поняття видатків державного бюджету. І хоча видатки об'єднаного державного бюджету складають левову частку видатків держави, вони залишаються часткою загальних публічних видатків держави.

Видатки держави представляють собою прямі витрати матеріальних і фінансових ресурсів на її функціонування. Оскільки в умовах товарно-грошових відносин І дії закону вартості всі витрати набувають грошового характеру, видатки держави прийнято розглядати як використання фінансових ресурсів.

Оскільки видатки держави опосередковують її функціонування, велика частина їх покривається за рахунок бюджету. Система бюджетних видатків (тобто єдність усіх витрат державного і місцевих бюджетів, які знаходяться у взаємозв'язку) безпосередньо залежить від політичного і соціально-економічного характеру діяльності держави.

Видатки державного і місцевих бюджетів — об'єктивна економічна категорія, яка опосередковує його доходи і завершує розподільні відносини. Вони мають подвійний характер. З одного боку — це витрати держави, які вона здійснює на своє функціонування, а з другого, це доходи, за рахунок яких державні установи, підприємства й організації утворюють свої фонди, необхідні для їх функціонування. Кошти, які виділяються з бюджетів на потреби цих установ І організацій, державне управління, оборону, соціальні потреби, економічно обслуговують державу як надбудову над економічним базисом. Держава, органи місцевого самоврядування і органи, які підтримують публічний фінансовий інтерес і дозволені державою, на підставі законодавства виділяють кошти, розмір яких установлює державний, місцеві бюджети і фінансові плани публічних позабюджетних (соціальних) фондів.

Вплив на публічні видатки з боку органів державної влади, органів виконавчої влади загальної компетенції, фінансово-кредитної системи за допомогою усіх правових засобів здійснюється протягом всього видаткового циклу, тобто від виникнення об'єктивно обумовленої потреби у витратах конкретних коштів на конкретні заходи та дозволу на їх витрачання певних сум, визначених у затверджених бюджетах і кошторисах, фінансових планах, до їх повного задоволення. Цикли витрат продовжуються по-різному. Наприклад, видатки на охорону здоров'я і освіту об'єктивно потрібні завжди, а видатки на бу-

344

Л. К. Воронова

дівництво шкіл, лікарняних закладів — з моменту їх проектування, виділення на ці цілі асигнувань тощо.

Виходячи з цього всі видатки держави, що покриваються бюджетними коштами, можуть бути об'єднані у 2 групи: *ті, що повторюються щороку* (наприклад, на фінансування діючих лікарень, шкіл, дитячих садків, вузів, тобто видатки, що встановлені діючими нормативно-правовими актами) і *нові,* що вводяться з наступного бюджетного періоду.

Фінансове право, як ми знаємо, регулює складну групу відносин в галузі видатків, які пов'язані із забезпеченням публічного фінансового інтересу, тобто із діяльністю державних і муніципальних органів, що виконують державні функції, функції місцевих органів самоврядування та організацій, які виконують з дозволу і під контролем держави соціальні функції (наприклад, Пенсійний фонд, інші фонди соціального страхування)1.

Кожний суб'єкт підприємницької діяльності, незалежно від організаційно-правової форми діяльності і форми власності, що розташований на території нашої держави, здійснює видатки і вступає у грошові правовідносини із багатьма суб'єктами. Однак ці відносини регулюються не фінансовим, а цивільним, господарським правом. Це ще раз підкреслює, що поняття публічних видатків, що провадяться на території держави, ширше, ніж поняття бюджетних видатків.

Основним призначенням витрат усіх ланок бюджетної системи є фінансове забезпечення безперебійного функціонування держави й органів місцевого самоврядування.

Видатки, що здійснюються на території держави, являють собою певну систему і класифікуються за різними підставами. Видатки держави можна класифікувати на *поточні* і *видатки на розвиток; у* зв'язку з розподілом державного І місцевих бюджетів на *загальний* І *спеціальний* видатки можна класифікувати на такі: 1) пов'язані з фінансуванням діючих установ, учбових закладів, соціальних програм тощо; 2) пов'язані із окремими, спеціальними заходами, програмами.

Видатки класифікуються і за *роллю у суспільному виробництві*— на розвиток матеріального виробництва І нематеріальної сфери; *за суспільним призначенням:* економічний розвиток;

1 *Нечай А. А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків. — Чернівці, 2004. — С. 170-235. , .......

Фінансове право України

345

соціально-культурні заходи, освіта і наука; оборона країни; правоохоронна діяльність; зовнішньоекономічна діяльність, обслуговування державного боргу; *за цільовим призначенням* на: заробітну плату, нарахування на заробітну плату; господарські витрати, поточний і капітальний ремонт.

Видатки можна класифікувати залежно *від форм власності суб'єктів,* які здійснюють публічні витрати: *державні* і *муніципальні.*

Залежно від джерел фінансування і планування їх в бюджетах видатки можуть підрозділятися на *централізовані* (тобто ті, що покриваються за рахунок бюджетів та централізованих позабюджетних цільових фондів) і *децентралізовані* (що покриваються за рахунок власних коштів підприємств різних форм власності). У процесі діяльності по здійсненню бюджетних видатків держави і органів місцевого самоврядування виникає широке коло відносин, які обов'язково набувають форму правовідносин і мають грошовий характер. Однак ці відносини регулюються різними галузями права. Відносини з купів-лі-продажу продукції і одержання прибутків — це цивільно-правові відносини. У фінансових правовідносинах з видатків завжди беруть участь три суб'єкти. Перш за все, це уповноважений державою або місцевим органом самоврядування суб'єкт, що представляє публічний фінансовий інтерес, оскільки відносини у галузі публічних видатків не виникають в інтересах окремої юридичної або фізичної особи, а виникають в інтересах держави або органу місцевого самоврядування

Другим обов'язковим суб'єктом відносин у галузі видатків є банк, у якому відкритий рахунок третього суб'єкта і через який Державне казначейство видає кошти; третій суб'єкт — одержувач коштів, які виділені з відповідного бюджету за призначенням, указаним у кошторисі. Одержувачем бюджетних коштів виступають державні та муніципальні установи, підприємства й організації. А якщо є рішення про виділення коштів з державного або місцевого бюджету підприємствам недержавної або муніципальної форми власності, кошти видаються їм.

Сукупність фінансово-правових норм, що регулюють відносини у галузі видатків, складають розділ Особливої частини

1 Таблиця класифікації видатків Державного бюджету // *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних держав. — С. 369.

**346**

Л. К. **Воронова** 1

фінансового права як учбової дисципліни. У цих відносинах відбивається специфіка правових режимів державних і муніци- *І* пальних видатків, тому відносини в галузі видатків складають ; два, як прийнято вважати, правових інститути1, або існують , два правових режими фінансування.

Правові режими фінансування госпрозрахункових підприємств різних форм власності і організацій, які не займаються підприємницькою діяльністю, зовсім різні як за джерелами фінансування, так і за предметно-цільовим скеруванням коштів. ,

Розрізняють *два правових режими фінансування видатків 'і* залежно від суб'єктів, яким надаються кошти для їх функцІо- ; нування, змісту і порядку затвердження фінансових планів, на *І* підставі яких виділяються з різних джерел асигнування, змісту прав і обов'язків цих суб'єктів, а також за предметно-цільовим скеруванням видатків:

1)  правовий режим фінансування державних і муніципальних організацій, за якими майно закріплюється на праві господарського відання;

2)  фінансування установ і організацій, як державних, так і муніципальних, які від своєї статутної діяльності ніяких доходів не отримують, а повністю фінансуються з державного

,\_. або місцевих бюджетів, тобто знаходяться на кошторис-Г но-бюджетному фінансуванні.

Після заснування нової суверенної держави Україна, яка поставила собі за мету служити своїм громадянам, у фінансовому праві з'явився ще один правовий режим фінансування видатків — інститут державного кредитування.

В Інших підручниках з фінансового права відносини з державного кредитування включаються в інститут державного кредиту. На наш погляд, це різні Інститути. Інститут державного кредиту, як ми вже бачили, передбачає регулювання відносин, у яких держава або муніципальні органи виступають позичальниками, а кошти, які надійшли шляхом викупу насе- *\* ленням або юридичними особами державних або муніципальних цінних паперів чи шляхом одержання позичок коштами, стають державним боргом. Зовсім Інші відносини виникають при бюджетному кредитуванні. У Законі про Державний бюджет щороку виділяється певна (змінна) сума, яка йде на конкретно визначені цілі: на кредитування пріоритетних галузей ■

1 *Цьіпкин С.Д.* Финансово-правовме институтьі. — М., 1983. — С. 27. — '

Фінансове право України

347

народного господарства, на інвестиції агропромислового комплексу (надання кредитів на придбання сільськогосподарської техніки або на фінансову підтримку через механізм здешевлення кредитів комерційних банків, на житлове будівництво на селі, військовослужбовцям, молодим сім'ям, на одержання освіти).

Державу турбує доля молоді, яка хоче здобути освіту, але не може сплатити вартість навчання у вузах, коледжах, технікумах. Бажаючим надаються кредити на навчання1.

Держава також піклується про житло для молоді. Не може держава забезпечити родини і одинаків молодого віку гарними квартирами, тому і надає пільгові довгострокові державні кредити молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також часткову компенсацію відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям2.

Однак з фінансовими органами, які виконують бюджет, у кредитні відносини позичальники не вступають. Безпосередньо надання кредитів на будівництво (реконструкцію) і придбання житла здійснюють регіональні відділення Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву. Цей Фонд інвестує житлове будівництво за рахунок бюджетних коштів, первинних внесків позичальників, а також коштів, повернутих позичальниками3.

Відносини, що виникають з державного кредитування, мають складний характер, але вони безпосередньо стосуються фінансово-правового інституту кредитування, оскільки виникають на стадії виконання державного бюджету по видатках.

1  Див.: Про затвердження порядку надання молодим громадянам пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти у вищих навчальних закладах за різними формами навчання незалежно від форм власності. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2000 р. № 844 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 23. — Ст. 940.

2  Див.: Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла. Постанова Кабінету Міністрів від 29 травня 2001 р. № 584 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 996.

3  Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву — неприбуткова фінансова установа сектору загальнодержавного управління, що здійснює пільгове кредитування житлового будівництва. Його діяльність підконтрольна фінансовим органам, спостережній раді фонду, громадським молодіжним організаціям. Див.: *Ніщимна С. О.* Правове регулювання державного кредитування в Україні. Автореф. канд. дис. — К., 2005.               - *>■>\_■■ •*

**348**

**Л. К. Воронова**

Але ці відносини не вписуються ні в один правовий режим бюджетного фінансування. Мова йде про нові відносини, які з'явилися на сучасному етапі розвитку ринкової економіки в Україні. Із бюджетними відносинами їх поєднує те, що кошти плануються і виділяються з бюджету, але не беззворотно, як при фінансуванні. Крім того, як і банківські кредити, бюджетні можуть надаватися відплатно, але можуть надаватися і безвідплатно, тобто при бюджетному кредитуванні існує зовсім особливий правовий режим. Але цей фінансово-правовий інститут має своє майбутнє, про що свідчить практика країн з розвиненою ринковою економікою.

Виходячи з вищевикладеного, можна визначити *видатки державного і місцевих бюджетів* як *засновані на фінансово-правових нормах прямі планові витрати держави і місцевих органів самоврядування, пов'язані з їх функціонуванням,* що покриваються за рахунок бюджетних асигнувань і незалежно від скерування здійснюються на засадах, установлених державою1.

**§ 2. Розподіл видатків між ланками бюджетної системи України**

Бюджетний кодекс України розмежовує видатки між ланками бюджетної системи України (глава 14 Бюджетного кодексу).

Головним бюджетом України є Державний бюджет, з якого здійснюються видатки: на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, та видатки, що мають виключне державне значення і не можуть бути передані на виконання органам Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування.

Із державного бюджету України фінансуються видатки на: 1) державне управління — законодавчу, виконавчу владу, апарат Президента; 2) судову владу; 3) міжнародну діяльність;

1 Що стосується фінансування промисловості, агропромислового комплексу, капітального будівництва, то держава здійснює правове регулювання форм і методів забезпечення витрат, особливо капітальних вкладень, тобто на відтворення основних фондів. Держава і органи місцевого самоврядування беруть І пряму участь в інвестиційній діяльності. Серед відносин, що є при фінансуванні народного господарства, підприємств різних форм власності, виникає багато відносин, які регулюються нормами господарського адміністративного права. І оскільки широко застосовується багатоканальна система фінансування господарюючих суб'єктів, порядок фінансування **галузей** народного господарства вивчається в спецкурсах....... \*:,-' ..\* - -, *■»:.,* "...--І ;-іі,1 ..,-.$\* --і!»

**Фінансове право УкраГни**

**349**

4) фундаментальні й прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державної важливості, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення; 5) національну оборону; 6) правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави; 7) освіту; спеціальні школи державної форми власності; загальноосвітні школи; 8) охорону здоров'я; 9) соціальний захист І соціальне забезпечення; 10) культуру та мистецтво; 11) державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств; 12) фізичну культуру і спорт; 13) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки; 14) програми реставрації пам'яток архітектури державного значення; 15) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та Інформатики; 16) державні інвестиційні проекти; 17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха; 18) створення та поповнення державних запасів і резервів; 19) обслуговування державного боргу; 20) проведення виборів та референдумів; 21) інші програми, які мають виключно державне значення.

У видаткову частину загального фонду Державного бюджету включається І Резервний фонд. Кошти Резервного фонду витрачаються за розпорядженням Кабінету Міністрів України, а контроль за витрачанням коштів Резервного фонду здійснює Верховна Рада України і Рахункова палата.

Бюджетні кошти з державного бюджету направляються на стабілізацію економіки, підтримку пріоритетних і базових галузей економіки, енергетику, будівництво, архітектуру, містобудівництво.

Інвестиції в основні фонди промисловості та будівництва в Україні фінансуються не тільки з бюджету. До джерел фінансування належать: власні кошти підприємств, банківські кредити, залучені кошти (пайові внески до акціонерного капіталу), кошти об'єднань (союзів) підприємств, іноземні інвестиції. І якщо бюджетні установи фінансуються тільки з одного бюджету, то капітальні вкладення можуть фінансуватися з кількох джерел. Держава регулює інвестиційну діяльність шляхом фінансової підтримки цільових будівельних програм.

**350**

**Л. К. Воронова**

Суми асигнувань щороку визначаються в бюджетах (в об'ємах централізованих вкладень).

Державні і муніципальні видатки як економічна категорія тісно пов'язані з державними (муніципальними) доходами. Держава й органи місцевого самоврядування, плануючи видатки, обов'язково відшукують можливості покриття їх за рахунок запланованих на наступний бюджетний період доходів. Незбалан-сованість видаткової і доходної частин бюджету веде до дефіциту бюджету і необхідності пошуку можливостей для його покриття і порушення ст. 95 Конституції України, яка встановила, що держава прагне до збалансованості бюджету України.

Якщо бюджетних призначень не вистачає на покриття усіх витрат, затверджених у бюджеті, застосовується *секвестр* видатків, тобто пропорційне скорочення усіх видатків, крім захищених (ст. 55 Бюджетного кодексу). Захищені видатки щорічно визначаються в Законі про Державний бюджет.

Деякі функції держава може передавати місцевим органам самоврядування, але згідно з Конституцією України передання повноважень супроводжується переданням фінансових ресурсів на покриття видатків, пов'язаних з виконанням державних функцій.

Одним із принципів розподілу видатків між місцевими бюджетами є *принцип субсидіарності,* тобто надавачІ будь-яких соціальних послуг повинні бути наближені до безпосередніх споживачів. Відповідно до цього ст. 86 Бюджетного кодексу види видатків місцевих бюджетів поділяє на такі групи.

**Перша група видатків** фінансується з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів. Ст. 88 Бюджетного кодексу встановлює видатки, які належать до першої групи: органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення; освіта дошкільна і загальна середня (школи, дитячі садки); первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; сільські, селищні та міські палаци культури, клуби і бібліотеки. Ці видатки визначені функціями держави і передані на виконання органам місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 85 Бюджетного кодексу вони здійснюються за рахунок трансфертів Державного бюджету.

**Друга група видатків** здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласно-

**Фінансове право України**

**351**

го значення, а також районних бюджетів, які забезпечують фінансування бюджетних установ та заходів, пов'язаних із наданням основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України; ст. 89 Бюджетного кодексу дає перелік видатків, які визначені функціями держави і передані на виконання органам Автономної Республіки Крим і міст обласного значення. Такі видатки покриваються за рахунок трансфертів з Державного бюджету України і тому враховуються при визначенні дотацій вирівнювання, які передаються з Державного бюджету або коштів, що передаються до Державного бюджету України.

**Третя група** — **видатки** з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів для фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Крім видатків на державне управління (представницька та виконавча влада Автономної Республіки Крим та обласні ради) з цих бюджетів фінансуються видатки на загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення; охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення та Інші видатки, перелічені у ст. 90 Бюджетного кодексу України.

Ці видатки покриваються за допомогою трансфертів з Державного бюджету І враховуються при визначенні дотацій вирівнювання, які передаються бюджету Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам, або коштів, що передаються до Державного бюджету України.

Із місцевих бюджетів фінансуються видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і покривають витрати, пов'язані із виконанням власних повноважень органів місцевого самоврядування. Ст. 91 Бюджетного кодексу вміщує перелік таких видатків: місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення, обслуговування місцевого боргу, будівництво і реконструкція доріг місцевого значення тощо. Ці видатки фінансуються за рахунок доходів, визначених ст. 69 Бюджетного кодексу, які залишаються у місцевих бюджетах **у** розпорядженні органів місцевого самоврядування.

352

Л. К. Воронова

**§ 3. Поняття і правові принципи фінансування державних і муніципальних видатків**

Державні й муніципальні видатки здійснюються в порядку фінансування. ***Фінансування державних видатків*** — *це заснований на правових нормах плановий, цільовий, беззворотний і безвіплатний відпуск коштів, що здійснюється з урахуванням оптимального об'єднання власних, кредитних і бюджетних джерел фінансування в міру здійснення плану використання коштів для виконання державних функцій з дотриманням режиму економії і при постійному контролі.* **Фінансування** — беззворотний і безвіплатний відпуск коштів. Воно здійснюється з різних джерел: бюджетів різних рівнів — від Державного до сільського, позабюджетних цільових фондів, власних коштів державних і муніципальних підприємств. Залежно від джерел фінансування можна виділити три його види: бюджетне, самофінансування, кредитування.

Основні одержувачі коштів при фінансуванні — це державні органи, підприємства, організації державної та комунальної форми власності. Використовуються різні форми фінансування. Підприємства й організації державної і муніципальної форми власності, що мають економічну і фінансову самостійність і одержують прибутки, з бюджету покривають тільки частину своїх видатків. Основним принципом їх фінансування є оптимальне об'єднання власних, бюджетних і позичених коштів при покритті витрат1.

Підприємства й організації, які є неприбутковими і всі видатки покривають бюджетними асигнуваннями, мають назву бюджетних (п. 6 ст. 2 Бюджетного кодексу).

Загальними принципами фінансування є:

•    цілеспрямованість;

•   фінансування в міру виконання робіт і послуг;

•   дотримання фінансової дисципліни. *Цілеспрямованість* означає, що всі витрати мають цільове

призначення: поточні видатки, капітальні, на зарплату, стипендії, відрядження тощо.

1 Ці форми фінансування в економічній літературі й практиці мають назву "нетто-бюджет", коли з бюджету виділяються невеликі суми асигнувань, затверджені в бюджеті, і "брупо-бюджет", коли установа одержує з бюджету для свого функціонування кошти повністю з бюджету. — Див.: *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн. — С. 370.

Фінансове право України

353

*Фінансування в міру виконання* робіт і послуг — коли кошти відпускаються відповідно до фактичного виконання робіт і послуг (не "під план", а в міру виконання плану) кількісними і якісними показниками.

*Дотримання фінансової дисципліни і режиму заощадження* — це принцип законності у фінансовій діяльності, точне і неухильне дотримання порядку, строків, звітності тощо.

Принцип дотримання режиму заощадження реалізується як при плануванні видатків, так і при використанні одержаних коштів. Дотримання цього принципу особливо важливе зараз, коли Державний бюджет України планується з дефіцитом, з'являються проблеми виплат зарплати, пенсій, не фінансуються "довгобуди" тощо. Крім цих принципів, діє *принцип одержання максимального ефекту при мінімумі витрат.* Цей принцип важливий, коли не вистачає коштів на першочергові заходи.

**§ 4. Порядок кошторисно-бюджетного фінансування**

Сутність кошторисного режиму фінансування полягає в тому, що державні І комунальні установи невиробничої сфери одержують на свої видатки бюджетні асигнування з державного та відповідних місцевих бюджетів на основі кошторисів. Кошториси складаються на кожний рік і затверджуються, як правило, розпорядниками вищого рівня, якщо інше не передбачено законодавством.

***Кошторис*** — *основний фінансово-плановий акт, у якому встановлюється обсяг бюджетних асигнувань, їх постатейний і поквартальний розподіл.*

Кошторис складається з статей, кожна з яких вміщує однорідну групу видатків, що мають суворо обов'язковий характер, і не підлягає змінам, оскільки відповідно до них розподіляються бюджетні призначення, затверджені законом про Державний бюджет або рішеннями про місцевий бюджет.

Обсяг бюджетних асигнувань у кошторисі засновується на:

а)  показниках, що характеризують кількісні параметри діяльності установ (оперативно-сітьові показники);

б)  нормативах видатків у розрахунку на певний кількісний показник.

Оперативно-сітьові показники характеризують профільну діяльність установи (наприклад, кількість студентів) і загальні показники, що характеризують будову установи (площа, кубатура тощо).

**354                                                                                             Л. К. Вороно**

Статті видатків складаються на підставі *норм витрат,* тобто єдиних типових вимірів кошторисних витрат однорідних установ.

У кошторисі вмішуються бюджетні призначення — суми коштів, які затверджені у відповідному бюджеті, з якого фінансуй ється установа, і асигнуються головним розпорядникам кошт для виконання повноважень, установлених в актах, що визнач ють компетенцію установи (статутах, положеннях тощо).

Кошторис має дві складові (ст. 51 Бюджетного кодексу) — загальний фонд, який включає надходження із загального фонду бюджету та розподіл видатків установи за повною економічною класифікацією на виконання усіх функцій цієї установи; спеціальний фонд, який включає надходження із спеціального фонду бюджету та їх розподіл за повною економічною класифікацією на здійснення видатків спеціального призначення. У цю частину кошторису можуть включатися заходи, пов'язані із виконанням установою основних заходів.

За скороченою формою економічної класифікації видатків складається *помісячний розподіл* видатків установи та їх асигнування з загального фонду бюджету. Установа може братда зобов'язання профінансувати протягом року видатки, пов'язаній з її функціонуванням, тільки за умов затвердження їх в кошто-' ■ рисі для загального фонду.

План асигнувань є невід'ємною частиною кошторису і затверджується разом з ним. Надходження в обох складових кошторису за бюджетними запитами визначаються у державному або місцевих бюджетах. Обсяг витрат за кошторисами розраховують самі установи та організації. За основу беруться показники економічного та соціального розвитку, виходячи з мережі та контингентів цих установ: по вузах — кількість студентів; по лікарнях — кількість ліжок.

Середньорічні показники установи розробляють самі, виходячи з даних на початок планового року і середньорічного приросту.

Головний розпорядник бюджетних коштів, розпорядники вищого рівня складають на підставі *індивідуальних кошторисів* кожної бюджетної установи і планів асигнувань *зведені кошториси* та плани асигнувань і подають їх у відповідні фінансові органи. Зведені кошториси не затверджуються.

У тижневий строк після опублікування відповідних актів про бюджет фінансові органи доводять до головних розпоряд-

**Фінансове право України**

**355**

ників лімітні довідки. ***Лімітна довідка*** — *це індивідуальний правовий акт, який містить затверджені бюджетні асигнування (бюджетні призначення) та їх місячний розподіл й інші показники, що визначаться на підставі нормативів.* Лімітна довідка, видана фінансовими органами, слугує підставою для уточнення проектів кошторисів І складання проектів планів асигнувань.

У тритижневий термін після одержання лімітних довідок головні розпорядники бюджетних коштів подають фінансовим органам документи, необхідні для затвердження річного розпису призначень державного бюджету та помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету.

Затверджений Мінфіном України *річний розпис* призначень державного бюджету та помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету передається Державному казначейству, яке у *триденний* термін доводить до головних розпорядників витяги, що є підставою для затвердження кошторисів.

Важливим при складанні кошторисів є *нормування* витрат, яке забезпечує однаковий рівень задоволення однотипних потреб установи.

Існують *матеріальні, фінансові* та *бюджетні* норми. ***Норма витрат*** — *це величина витрат на розрахункову одиницю.* ***Матеріальні норма*** — *це кількість матеріальних цінностей, які витрачаються на одиницю виміру* (кількість електроенергії на освітлення 1 м2 площі, набір продуктів на хворого на день тощо). Якщо матеріальну норму перевести за діючими цінами, ми одержимо *фінансову норму,* яка може бути і бюджетною, якщо в цій установі всі витрати покриваються з бюджету. Якщо ж ця установа може додавати на витрати позабюджетні кошти, то *фінансова норма* буде *бюджетна* і *позабюджетна.*

За *методами побудови* фінансові норми поділяють на *індивідуальні* (на окремі види витрат: опалення, освітлення, водопостачання); *комбіновані,* що об'єднують різні види витрат: навчальні, канцелярські тощо; *укрупнені,* що відображають вартість утримання однієї установи (клуб, лікарня, школа)1.

За юридичними властивостями норми поділяють на *обов'язкові,* встановлені компетентними владними органами (став-

1 *Василик О. Д., Павлюк К. В.* Державні фінанси України. — К., 2004. — С. 333, 334.

356

Л. К. Воронова

ки заробітної плати, норми харчування тощо), *розрахункові,* які визначає сама установа, виходячи із звітних даних за минулі періоди.

Залежно від бази розрахунків розрізняють *узагальнені* і *постатейні нормативи. Узагальнені нормативи* — *це обсяг витрат за всіма статтями видатків на певний виробничий (за профілем установи) показник.* Наприклад, норми витрат на охорону здоров'я на одного жителя. *Постатейні нормативи показують норми витрат у розрізі окремих статей.* Наприклад, норма витрат на харчування у лікарнях на одного хворого.

Нормативи поділяються за *методом обчислення* на:

1)  розраховані на підставі фізіологічних потреб (на харчування, на освітлення);

2)  розраховані на підставі статистичних спостережень.

Виділення з бюджету асигнувань дає право розпоряднику бюджетних коштів брати зобов'язання на витрачання коштів для фінансування видатків очолюваної ним установи.

Видатки бюджетних установ поділяються на 2 групи: *капітальні* і *поточні. Капітальні* — це видатки розвитку, а **поточні,** в свою чергу, поділяються на *адміністративно-господарські* і *операційні. Адміністративно-господарські* — *це видатки на утримання апарату управління, господарського і обслуговуючого персоналу, відрядження, придбання Інвентарю тощо. Операційні* — *це витрати, пов 'язані з характером діяльності установи* (придбання книг для бібліотеки, зарплата бібліотекаря тощо).

**§ 5. Соціально-культурні видатки**

**В** Україні, коли вона поставила завдання стати правовою І соціальною державою, почали вживати заходів щодо фінансування з державного та місцевого бюджетів соціальних послуг, тобто надавати комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи або індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності та повернення до повноцінного життя.

Держава в особі спеціальних організацій, соціальних працівників або волонтерів надає послуги при обставинах, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, на-

**Г**

Фінансове право України                                                                   357

слідки яких вона не може подолати самостійно (інвалідність, старість, сирітство, безпритульність, насильство, зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім'ї тощо).

Держава на свій рахунок створює тимчасові притулки для дорослих, для неповнолітніх, провадить систему медичних, професійних, соціальних заходів, спрямованих на надання особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, допомогу у відновленні ними порушених функцій організму, компенсації обмежень життєдіяльності для підтримання фізичного, інтелектуального, психічного, соціального рівнів.

Ці послуги в Україні надаються державними і комунальними підприємствами, установами і закладами соціального обслуговування, які підпорядковані центральним І місцевим органам виконавчої влади, місцевого самоврядування, та юридичними особами, які створюються відповідно до законодавства і не мають на меті одержання прибутку, а також фізичними особами.

Закон України "Про соціальні послуги"1 встановлює основні принципи надання соціальних послуг:

— адресність та індивідуальний підхід;

— доступність та відкритість;

— добровільність вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг;

— гуманність;

— законність;

— соціальна справедливість;

— комплексність;

— максимальна ефективність використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, які надають соціальні послуги;

— забезпечення конфіденційності суб'етами, що надають послуги, відповідальності за дотриманя етичних та правових норм.

Соціально-культурні й медичні установи фінансуються в основному з місцевих бюджетів. Законодавство України передбачає захист таких соціальних груп:

— ветеранів праці й громадян похилого віку;

— військовослужбовців;

1 Закон України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р. № 966-ІУ // Орієнтир. Урядовий кур'єр. — 2003. — 10 вересня.

358

Л. К. Воронова

—  матерів Із дітьми;

— постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи;

— учасників бойових дій і ветеранів Великої Вітчизняної війни;

— малозабезпечених родин;

—  молодих сімей та інших категорій.

*Соціальний захист* — *це надання грошового забезпечення громадянам, які з певних причин не можуть мати власних доходів або не можуть бути на чиємусь забезпеченні.* До об'єктів, де розмішуються соціально незахищені люди, належать:

1)   школи-Інтернати для перестарїлих і інвалідів;

2)  притулки для неповнолітніх;

3)  дитячі інтернати для дітей з відхиленнями здоров'я (розумовими, фізичними).

Наша держава витрачає значні кошти на соціальний захист населення, поточні соціальні програми, а за залишковим принципом фінансується наука, освіта, культура.

Наукові установи в Україні поділені на *три групи.*

1.   Установи Академії наук України. До них належать установи, в яких досліджують фундаментальну науку: фізику, математику, хімію тощо. До складу Академії наук України входять п'ять галузевих державних академій: медична, педагогічна, правова, мистецтв, сільськогосподарських наук. Вони включать науково-дослідні інститути, центри і лабораторії.

2.   Відомчі установи (наприклад, Державна академія податкової служби створена Головною державною податковою адміністрацією. При цій академії створено Інститут податкового законодавства та фінансового права. До речі, єдиний інститут на території СНД). При Президенті України, міністерствах, відомствах функціонують науково-дослідні установи, що проводять дослідження для конкретного напряму діяльності. Наприклад, при Президенті створено Національний інститут стратегічних досліджень 1 Академія управління, при Національному банку України — Українська академія банківської справи тощо.

3.  Установи, що підпорядковані Міністерству освіти і науки. У цих наукових закладах навчаються студенти і ведеться науково-дослідна робота. Стаття 55 Конституції України дає кожному право на освіту. І дійсно, держава забезпечує

"ї^,г.

Фінансове право України                                                                   359

доступність дошкільної, повної середньої, професійно технічної і вищої освіти в державних і муніципальних учбових закладах. Одержання загальної середньої освіти в Україні безвідплатне.

Більша частина видатків бюджетів на освіту складає фінансування середніх загальноосвітніх шкіл, де основним напрямком видатків є фонд зарплати вчителів, адміністративно-управлінського складу і обслуговуючого персоналу. За рахунок цих видатків відкривають технікуми, училища і навіть вузи, які фінансуються з місцевих бюджетів. Так, у Києві відкрита і успішно функціонує Муніципальна академія управління, яка готує фахівців для роботи в місцевих органах управління. Вища освіта фінансується з Державного бюджету. Однак законодавство дозволяє створення вищих учбових закладів і на комерційних засадах (за платню). Ліцензування і акредитація таких вузів проводить Міністерство освіти і науки. Необхідність фінансування з бюджетів усіх країн сфери освіти обумовлюється властивістю освітніх послуг як суспільного товару та їх роллю у соціально-економічному розвитку держави.

Процес державного регулювання освіти зводиться до встановлення державного замовлення, яке забезпечується фінансуванням з бюджету, і соціальних нормативів, які виражаються як у натуральному, так і в грошовому вираженні.

Із Державного бюджету виділяються кошти: на утримання державних освітніх установ; реалізацію державних освітніх програм; на допомогу для потреб освіти органами місцевого самоврядування.

Поруч із державними установами освіти широке розповсюдження отримали приватні освітні установи. У недержавних установах нормативи фінансування не можуть бути нижче, ніж в державних І муніципальних.

Ринок послуг освіти покликаний задовольнити не тільки державне замовлення, яке забезпечується бюджетними асигнуваннями, але й потреби окремих груп населення, підприємств і фірм.

Особливістю фінансування соціально-культурних потреб у сучасний період є розвиток комерційних принципів у діяльності установ науки, культури, освіти, охорони здоров'я. Наприклад, вища освіта фінансується з таких джерел: 1) бюджет; 2) залучені кошти від комерційної діяльності по наданню платних послуг населенню; 3) виконання соціальних і творчих за-

360

Л. К. Воронова

мовлень, робіт за договорами з підприємствами і організаціями; 4) виручка від реалізації продукції, зробленої в лабораторіях, майстернях; 5) плата за навчання, яка вноситься учнями або організаціями за їх навчання; 6) кошти підприємств, для яких готуються кадри; 7) добровільні внески юридичних і фізичних осіб; 8) банківські кредити.

Залучення додаткових джерел фінансування не викликає зниження нормативів І абсолютних розмірів бюджетного фінансування. Але для всіх вузів держава розробляє державні стандарти основної загальної освіти, тобто систему норм, які визначають обов'язковий мінімум змісту основних освітніх програм, вимог до випускників, обсяг завантаженості учнів і пед-навантаження викладачів.

**§ 6. Фінансування охорони здоров'я і фізичної культури**

Ст. 49 Конституції України встановила право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних І оздоровчо-профілактичних програм. У державних і муніципальних установах охорони здоров'я медична допомога надається безвідплатно. Держава сприяє розвитку лікувальних установ усіх форм власності.

Кошторис фінансування установ охорони здоров'я засновується на показниках: у стаціонарі — за кількістю ліжок і ліж-ко-днів, у поліклініках — за кількістю лікарських відвідувань. Система заробітної плати — за категоріями лікарів, середнього і молодшого медичного персоналу, адміністративно-управлінським і обслуговуючим персоналом. Крім бюджетів, джерелами фінансування медичних установ можуть бути доходи, що одержують від підприємств, установ за договорами на проведення медичного обслуговування, проведення профілактичних заходів (щеплень від грипу тощо), доходи від надання платних послуг тощо, надходження спонсорських та благочинних внесків (наприклад, за рахунок внесків клубу "Ротарі" з канадського міста Ванкувера було обладнане відділення "Дитяче серце" у клініці Ім. М. Амосова, а за рахунок ротарїанців з Австралії підготовлені українські хірурги для цього відділення).

Фінансове право України                                                                            361

**§** 7. **Видатки на культуру та мистецтво**

Відповідно до Функціональної структури видатків бюджетів в Україні розділ 10 "Культура і мистецтво" включає видатки на мистецтво, культуру, бібліотеки, музеї, заповідники, клуби, кінематографію, архівну справу та Інші установи в галузі мистецтва і культури.

При фінансуванні видатків на культуру кошти з Державного бюджету надаються головному розпоряднику бюджетних коштів—Міністру культури І мистецтва України, який розподіляє кошти розпорядникам бюджетних коштів. До їх числа входять Комітет з національних премій України імені Тараса Шевченка, Академія мистецтв України, Всеукраїнська музична спілка, Спілки композиторів, письменників, художників, театральних діячів тощо1. Після одержання коштів із бюджету (бюджетних призначень) розпорядники бюджетних коштів переказують їх на рахунки підвідомчих підприємств, організацій і установ культури.

У фінансуванні видатків на культуру І мистецтво беруть участь розпорядники, які одержують асигнування з усіх ланок бюджетної системи. Кожна установа культури одержує асигнування з бюджету залежно від *значимості* і *підпорядкування.*

Установи культури — театри, кінотеатри, клуби, філармонії працюють на засадах госпрозрахунку. Із бюджету вони одержують асигнування тоді, коли їх доходи не покривають видатків, оскільки вони не мають реальної можливості самостійно заробляти гроші, але їх послуги повинні мати доступний характер (музеї, бібліотеки, заповідники, ботанічні сади, зоопарки тощо).

§ **8. Фінансування оборони**

Оборона країни, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості покладається на Збройні Сили України. Фінансування оборони здійснюється за *принципом мінімальної достатності2.*

1  Наказ Міністра фінансів України від ІЗ березня 2000 р. № 47 "Про впорядкування розпорядників коштів Державного бюджету" із змінами і доповненнями.

2  *Опарі» Б.* М, *Малько В. І., Кондратюк С. Я.* Бюджетна система. — К., 2000. — С. 38, 39. У роботі автори наводять три основних типа військових доктрин: І) повна відмова від військових видатків; 2) створення військової супердержави; 3) фінансування оборони за принципом мінімальної достатності.

**362**

**Л. К. Воронова**

Відповідно до Функціональної структури видатків бюджетів України видатки на оборону фінансуються на: утримання Збройних Сил; закупівлю озброєння і військової техніки; капітальне будівництво; науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи; інші видатки в галузі оборони.

Головним розпорядником бюджетних коштів є Міністр оборони. Фінансування Міністерства оборони здійснюється на підставі кошторисів, виходячи з сум, затверджених в Державному бюджеті.

Утримання військових частин здійснюється на підставі кошторисів, де основними статтями видатків є грошове утримання військовослужбовців і заробітна плата вільнонайманих. Придбання зброї і військової техніки визначається потребами постійної заміни техніки і озброєння в зв'язку з моральним старінням і закінченням строку експлуатації. Фінансуються видатки на оборону виключно з Державного бюджету України.

**§ 9. Фінансування органів законодавчої, виконавчої влади, правоохоронних органів**

Функції держави, які покладені на неї Конституцією України, виконують органи державної влади. Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється за принципом розподілу її на законодавчу, виконавчу і судову. Фінансування гілок державної влади здійснюється з Державного бюджету.

У Функціональній класифікації видатків бюджетів першим розділом йде державне управління, яке включає:

1)  функціонування законодавчої влади;

2)  функціонування виконавчої влади;

3)  утримання Президента та його апарату;

4)  утримання фінансових і фіскальних органів;

5)  загальне планування І статистична служба;

6)  інші видатки на загальнодержавне управління.

На утримання Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, Адміністрації Президента і місцевих державних адміністрацій ]: складаються штатні розписи Із кількістю працюючих і кошто- : риси витрат.

Із Державного бюджету фінансуються видатки на проведен- ( ня виборів і загальнодержавні референдуми.

Судова влада, прокуратура, органи безпеки й органи внут- -рішніх справ також утримуються за рахунок Державного бю-

**Фінансове право України                                                                            363**

джету відповідно до правил кошторисно-бюджетного фінансування і штатних розписів.

**§ 10. Позабюджетні кошти бюджетних установ**

Бюджетні установи в основному фінансують свої потреби, пов'язані із функціонуванням, коштами, що їм асигнуються з державного та місцевих бюджетів. Законодавством бюджетним установам дозволяється мати і позабюджетні кошти. Джерела утворення та порядок витрачання позабюджетних коштів суворо регламентовані.

Позабюджетні кошти поділяються на а) спеціальні; б) суми за дорученнями; в) депозитні та інші позабюджетні кошти.

***Спеціальні кошти*** — *це кошти, які отримують бюджетні установи від надання платних послуг, реалізації продукції чи іншої діяльності, яка дозволена бюджетним установам нормативно-правовими актами; від проведення позастатутної діяльності.* Ці кошти бюджетні установи можуть одержувати, якщо немає можливості організувати на засадах господарського розрахунку реалізацію продукції (наприклад, продукція науково-дослідного центру науково-дослідного інституту), надання послуг. Видатки, пов'язані із здійсненням такої діяльності, повинні покриватися доходами від неї.

Для зберігання всіх видів спеціальних коштів в установі уповноваженого банку відкривається окремий поточний рахунок. За централізації бухгалтерського обліку для всіх установ та всіх видів спеціальних коштів відкривається один поточний рахунок.

***Суми за дорученнями*** — *це кошти, які отримані бюджетними установами для виконання певних доручень. Наприклад, на виплату студентам стипендій, які сплачує організація, для якої готують кадри, або доплат до державних стипендій; кошти, що відповідно до урядового рішення надійшли на ім 'я установи для виконання певних доручень.* Суми за дорученнями зберігаються на окремому поточному рахунку "суми за дорученнями", відкритому в уповноваженому банку.

***Депозитні суми*** — *це кошти, які тимчасово перебувають у бюджетної установи (наприклад, хворі, які перебувають на лікуванні, здають кошти на зберігання).* Із рахунків за депозитними рахунками кошти передаються за іменними чеками або перераховуються платіжними дорученнями на ім'я тих осіб чи організацій, що їх отримують. Незапитані протягом

364

Л. К. Воронова

встановлених строків суми передаються в доходи відповідних бюджетів.

До інших позабюджетних коштів належать: плата за утримання дітей в дошкільних установах; кошти, які надходять на харчування дітей в інтернатах, при школах та в групах подовженого дня; кошти за рахунками за формений одяг, який видають працівникам деяких міністерств, вузів тощо.

На спеціальні та інші позабюджетні кошти поширюється загальний режим кошторисно-бюджетного фінансування, але все ж бюджетні установи позабюджетні кошти можуть використовувати на свій розсуд, тому Верховна Рада України поставила вимогу (Бюджетна резолюція на 2000 рік): включати до бюджетів усіх рівнів позабюджетні кошти бюджетних установ і організацій і зберігати їх цільове спрямування. Більшість бюджетних установ зараховує свої позабюджетні (цільові) кошти до відповідних бюджетів, а деяким дозволено використовувати їх за цільовим призначенням.

**Контрольні запитання**

1.  Що таке видатки держави і муніципальних органів?

2.  Які правові режими фінансування Ви знаєте?

3.  Як розподіляються видатки між ланками бюджетної системи?

4.  Які правові принципи фінансування видатків Ви знаєте?

5.  Що таке кошторис, які види кошторисів існують?

6.  Що таке лімітна довідка?

7.  Які існують норми витрат?

8.  Які соціально-культурні видатки фінансуються з державного і місцевих бюджетів?

9.  Як фінансуються видатки на культуру І мистецтво в Україні? 10. Який порядок утворення І витрачання позабюджетних коштів бюджетних установ?

Модуль 5

Правові основи

банківської системи,

грошового обігу і

розрахунків. Основи

валютного регулювання і

валютного контролю

•  Норми яких галузей права регулюють банківську діяльність і яку групу правовідносин конкретно?

•  Що являє собою банківська система України?

•  Повноваження Національного банку України з нагляду за банківською системою

•  Повноваження Національного банку України з емісії грошових знаків

•  Органи управління Національного банку Укрїни

•  Правила ведення касових операцій, проведення безготівкових розрахунків

•  Відповідальність за порушення правил користування готівкою

•  Основи правового регулювання валютних відносин і валютного контролю

***Глава 17.* ПРАВОВІ ОСНОВИ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

•  **Поняття** "банківська система України"

•  Правовий статус Національного банку України, його керівні органи і повноваження

•  Повноваження державних та комерційних банків

•  Пошук і визначення джерел фінансового права, що регулюють банківську діяльність

§ **1. Фінансово-правовий інститут регулювання банківської діяльності**

Кожна держава має свого грошову систему і доручає емісію грошових знаків своєму Центральному банку (в США — Федеральна Резервна система). Але, крім емісії грошових знаків і організації грошового обігу, на банки законодавством покладені такі обов'язки, які можуть виконувати лише вони.

Ст. 47 Закону України "Про банки і банківську діяльність" встановлює види операцій банків, що дає уявлення про складність відносин, які виникають Із діяльності банківських установ, і обґрунтовує неможливість регулювання цих відносин однією галуззю права.

1.  Конституція України визначила у ст. 99 найменування національної грошової одиниці — гривні.

2.  Ч. 2 с. 92 Конституції України встановила, що тільки законами визначаються засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України.

3.  Норми конституційного, фінансового та адміністративного права встановлюють правовий статус Національного банку України, який створює перший рівень банківської системи.

4.  Види грошових знаків, порядок їх випуску в обіг та вилучення з обігу.

5.  Ліміт використання готівки і проведення безготівкових розрахунків.

6.  Порядок здійснення контролю за дотриманням правил зберігання, витрачання і обігу коштів.

7.  Ознаки платіжності грошових знаків, порядок їх заміни та знищення.

8.  Порядок ведення касових операцій.

9.  Порядок дотримання банківської таємниці.

**Фінансове право України**

**367**

Природно, що основу для регулювання цих відносин складають публічні фінансово-правові норми. Саме вони підтримують публічний фінансовий інтерес держави і детально регламентують організацію грошового обігу України. В першу чергу, до таких законів належать: Закон України "Про Національний банк України", Закон України "Про банки і банківську діяльність", Декрет Кабінету Міністрів "Про валютне регулювання і валютний контроль" та нормативно-правові акти Національного банку України (далі — НБУ) .

Усі відносини, що виникають при регулюванні емісійної діяльності НБУ, організації банківської системи, регулюються методом владних приписів, як і всі фінансові відносини, які ми вже розглядали. Що ж до відносин з кредитування (бо уявити банки без кредитування або розрахунків, коли в них відкриті рахунки клієнтів, неможливо), то до них застосовувати тільки імперативний метод регулювання не можна. Значну частину кредитних відносин регулюють цивільно-правові норми.

Усе це робить необхідним об'єднати відносини, які регулюються фінансово-правовими нормами, у фінансово-правовий інститут регулювання банківської діяльності, не торкаючись в цілому великої кількості відносин, які керуються нормами інших галузей права.

§ **2. Види банків в Україні**

Види банків, які складають банківську систему, визначає ст. 4 Закону "Про банки і банківську діяльність". Ця ж стаття визначає, якими можуть бути банки в Україні за спеціалізацією: *ощадні, інвестиційні, іпотечні, розрахункові (клірингові).*

Банківська система України складається з Національного банку України та інших банків, що створені і діють на території України.

Банки організовують у формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або кооперативного банку, вони економічно незалежні і мають право самостійно володіти, користуватися та розпоряджатися майном, що перебуває в їхній власності (ст. 5 Закону).

За рішенням Кабінету Міністрів України та висновком НБУ про доцільність створення в Україні засновуються *державні* банки, у яких 100 відсотків статутного капіталу належить державі. Порядок заснування державних банків, їх керівних органів встановлено ст. 7 Закону. Статут такого банку (Ощадний

368

Л. К. Воронова

банк та Укрексімбанк) затверджує Кабінет Міністрів України, кошти для формування статутного фонду виділяються в Законі про Державний бюджет. Реєструє державні банки, як і всі банки, НБУ.

Кооперативні банки створюються за принципом територіаль-ності і поділяються на центральні та місцеві. Ст. 8 Закону про банки і банківську діяльність встановила, що мінімальна кількість засновників має бути не менше 50 осіб.

Банки мають право створювати об'єднання таких типів: банківська корпорація, банківська холдингова група, фінансова холдингова група. Ст.ст. 9-13 цього Закону регулюють порядок створення таких об'єднань банків.

Ст. 47 Закону вміщує перелік банківських операцій, на які банк може отримати ліцензію НБУ, а ст. 48 — обмеження щодо діяльності банків.

**§ 3. Правовий статус НБУ**

Для з'ясування цього важливого питання необхідно уважно прочитати Закон України "Про Національний банк України", а також учбові посібники О. Орлюк "Банківське право" (К., 2004. — Гл. 4), та І. Заверухи "Банківське право" (Львів, 2002. — Гл. 4).

Ст. 2 Закону "Про Національний банк України" встановила, що НБУ є центральним банком нашої країни, особливим центральним органом державного управління.

Правовий статус НБУ винятковий: з одного боку, НБУ — орган державного управління і тільки йому надані Конституцією України і законодавством широкі повноваження щодо управління грошово-кредитною системою України, з другого боку, НБУ — юридична особа, яка має право укладати цивільно-правові угоди з державою та комерційними банками, тобто НБУ має подвійну правову природу. Управління грошово-кредитною діяльністю НБУ здійснює адміністративними методами за допомогою владних приписів та економічними методами — шляхом укладання різноманітних угод та правочинів Із комерційними банками.

Адміністративні методи управління НБУ спрямовані на вдосконалення кредитно-грошових відносин, захист Інтересів клієнтів усіх державних і комерційних банків, як фізичних, так і юридичних осіб.

Фінансове право України

369

Ст. 7 Закону України "Про Національний банк України" визначає його функції. Стаття 61 цього Закону встановила, як НБУ здійснює свої наглядові та регулятивні функції шляхом реалізації вказаних у статті повноважень.

У ст. 5 Закону України "Про Національний банк" записано, що одержання прибутку не є метою діяльності банку.

Хоча Національний банк України є економічно самостійним органом і сплачує до Державного бюджету суму перевищення доходів над видатками за його кошторисом, у випадках перевищення витрат над доходами дефіцит відшкодовується за рахунок Державного бюджету наступного за звітним року. Тобто держава вболіває за роботу НБУ, правда, останніми роками в законах про Державний бюджет Верховна Рада України дає завдання НБУ про відрахування визначеної суми в Державний бюджет, що не зовсім узгоджується з економічною самостійністю головного банку країни.

Керівними органами Національного банку України виступають Рада Національного банку України та Правління Національного банку України. Слід серйозно ознайомитися з розділом II Закону України "Про Національний банк України", щоб знати: як формуються керівні органи та обирається голова Правління НБУ, і ознайомитися з їх повноваженнями.

НБУ є особливим центральним органом державного управління, правовий статус, завдання, функції і повноваження якого визначаються Конституцією України, Законом України "Про Національний банк України" та іншими законами.

Статутний капітал НБУ становить 10 мли. гривень, що є державною власністю. Джерелами статутного капіталу є доходи його кошторису, а за необхідності — Державний бюджет України.

НБУ — економічно самостійний орган, який має власні доходи і здійснює за їх рахунок видатки.

НБУ — юридична особа, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності І перебуває у його повному господарському віданні.

НБУ не відповідає за зобов'язаннями держави, а держава — за зобов'язаннями НБУ.

НБУ не відповідає за зобов'язаннями інших банків, а інші банки не відповідають за зобов'язаннями НБУ, крім випадків, **коли** вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.

370

Л. К. Воронова

Основну функцію НБУ визначає Конституція України: забезпечення стабільності грошової одиниці України. Функції НБУ встановлені ст. 7 Закону України "Про Національний банк України".

Згідно зі ст. 100 Конституції України Рада НБУ розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Правовий статус Ради НБУ визначається ст. 9 Закону України "Про Національний банк України".

До складу Ради НБУ входять 7 членів Ради, призначених Президентом України, 7 членів, призначених постановою Верховної Ради. Члени Ради НБУ призначаються на 7 років. Голова НБУ, який призначається на посаду Верховною Радою за поданням Президента України, входить до складу Ради за посадою (ех оШсіо).

Рада НБУ не має права втручатися в оперативну діяльність Правління НБУ. Закон про НБУ (ст. 9) наділяє Раду НБУ широкими повноваженнями, в тому числі — затвердженням кошторису доходів і витрат НБУ І звіту про його виконання; вносити рекомендації Кабінету Міністрів України стосовно впливу політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України.

Рада НБУ не може надавати рекомендації щодо доцільності призначення на посади чи звільнення з посад Голови НБУ, членів правління НБУ або давати персональну оцінку діяльності окремих осіб НБУ. Рада НБУ дає оцінку діяльності Правління НБУ щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики та з інших питань, рішення з яких є обов'язковими для Правління НБУ.

Рада НБУ має право відкладального вето щодо рішення Правління. Рішення Правління, щодо якого Рада НБУ прийняла відкладальне вето, набирає чинності лише за умови його підтвердження двома третинами від загальної кількості членів Правління НБУ не пізніше п'ятиденного строку від дня застосування вето.

Закон України "Про Національний банк України" встановив повноваження Правління НБУ (ст. 15), склад Правління та порядок його роботи (ст.ст. 7, 16).

Голова НБУ, який є Головою Правління НБУ, згідно зі ст. 85 (п. 18) Конституції України, призначається на посаду і звільняється з посади за поданням Президента України Верховною Радою. Обов'язки та повноваження Голови НБУ визначаються ст. 19 Закону України "Про Національний банк України".

Фінансове право України

371

На НБУ покладено *регулювання і нагляд за діяльністю банків* в межах та порядку, передбачених законодавством України.

НБУ видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його повноважень, які є обов'язковими для органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб.

Регулятивні функції НБУ здійснює у формах, визначених Законом України „Про банки і банківську діяльність", як безпосередньо, так і через створений ним орган банківського нагляду. Однак НБУ не має права вимагати від банків виконання операції та інших дій, не передбачених законами України та нормативними актами Національного банку.

**§ 4. Поняття грошової системи**

*Грошова система держави* — *це форма організації грошового обігу, яка закріплена законодавством,* а *грошовим обігом вважається рух грошової маси у готівковій і безготівковій формах.* На думку більшості вчених, до грошової системи включаються: офіційна грошова одиниця, емісія грошових знаків та організація готівкового обігу'.

Основним елементом грошової системи є грошова одиниця. Ст. 99 Конституції України визначила грошову одиницю як гривню, а Закон України "Про Національний банк України" записав, що гривня складається з 100 копійок.

Фінансово-правові норми, які вміщені у ст.ст. 33 і 40 Закону України "Про Національний банк України" та визначають емісійне право НБУ, можна об'єднати в чотири групи:

1)  такі, які регулюють організацією грошової системи (виготовлення та зберігання банкнот і монет; створення резервних фондів банкнот і монет; встановлення номіналів, систем захисту, платіжних ознак та дизайну грошових знаків; встановлення порядку заміни пошкоджених банкнот і монет;

2)  організацію обігу готівки (встановлення правил випуску в обіг, зберігання, переведення, вилучення та Інкасації готівки);

Студенту добре було б ознайомитися з історією виникнення грошей і Прочитати книгу Балабанова И.Т., Гончарук О.В., Савинского Н.А. „Деньги н финансовьіе институтьГ (СПб., 2000) та монографію Алісова Є.О. "Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні" (X., 2004).

372

Л. К. Воронова

3)  визначення порядку касових операцій для банків, інших фінансових установ, підприємств і організацій. Порядок касових операцій, встановлених Національним банком України, поширюється на всіх юридичних осіб;

4)  визначення порядку безготівкових розрахунків. Національний банк України встановлює правила, форми і стандарти розрахунків банків та інших юридичних і фізичних осіб в економічному обігу України із застосуванням паперових та електронних грошей.

Цими нормами розкриваються повноваження НБУ як єдиного органу держави, якому надане право емісії національної валюти.

Законодавство України встановило, що *гроші в Україні Існують у готівковій та безготівковій формі.*

Готівка — це гроші національної валюти — банкноти та монети.

Загальна сума введених в обіг банкнот і монет зазначається в рахунках НБУ, встановлює курс гривні до іноземних валют. Гривня (банкноти І монети) є єдиним законним платіжним засобом в Україні, приймається усіма фізичними та юридичними особами без будь-яких обмежень як його пасив. Банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями НБУ і забезпечуються всіма його активами1.

Згідно із законодавством всі юридичні І фізичні особи — підприємці зобов'язані зберігати свої кошти на рахунках у кредитних установах, які вони обирають собі за своїм волевиявленням. У кредитних установах відкриваються поточні та депозитні рахунки.

Банки відкривають рахунки зареєстрованим в установленому порядку юридичним особам та фізичним особам — суб'єктам підприємницької діяльності, філіям, представництвам, відділенням та іншим відокремленим підрозділам підприємств, виборчим фондам, представництвам юридичних осіб — претен-

1 Дня засвоєння питання про правове регулювання готівкового обігу в Україні слід вивчити статті Закону України "Про Національний банк України" — розділ V, Закону України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг", "Правил організації розрахунково-касового обслуговування комерційними банками клієнтів і взаємовідносин з цього питання між територіальними управліннями Національного банку України та комерційними банками в національній валюті", затверджених постановою Правління НБУ від 5 лютого 2001 р. № 44.

Фінансове право України

373

дентів, іноземним інвесторам, фізичним особам. Поточні рахунки відкриваються для зберігання коштів та здійснення усіх видів операцій за цими рахунками відповідно до чинного законодавства. До поточних рахунків належать і карткові рахунки, операції за якими здійснюються відповідно до нормативно-правових актів Національного банку.

Банківські рахунки в іноземній валюті поточні І депозитні відкриваються уповноваженими банками підприємствам для проведення розрахунків у межах чинного законодавства України в безготівковій і готівковій іноземній валюті при здійсненні поточних операцій, визначених чинним законодавством України, та для погашення заборгованості за кредитами в іноземній валюті.

Фізичним особам — суб'єктам підприємницької діяльності (резидентам), які здійснюють діяльність без створення юридичної особи, поточний рахунок відкривається за режимом, що встановлено для юридичних осіб-резидентів. Порядок відкриття, функціонування і закриття усіх видів рахунків, їх особливості регулюються нормами Інструкції НБУ "Про порядок відкриття та використання рахунків у національній та іноземній валюті", затвердженої постановою Правління Національного банку України" від 18 грудня 1998 р., із змінами і доповненнями, що вносяться майже щорічно.

Необхідно пам'ятати, що, уклавши договір з банком про відкриття рахунку, клієнт зобов'язався зберігати усі кошти на цих рахунках. Клієнт може здавати готівку до банку сам, через інкасаторів, через державну службу охорони при МВС України або через підприємства поштового зв'язку для здійснення переказу коштів на рахунки в банках. У касі підприємства або організації можна зберігати готівку *в межах ліміту,* встановленого обслуговуючим банком для конкретного клієнта.

*Ліміт касової готівки* — *це сума залишку готівки в касі на кінець робочого дня, розмір якої встановлюється клієнту обслуговуючим банком щороку протягом першого кварталу.*

Ліміт встановлюється з урахуванням режиму і специфіки роботи, його віддаленості від банку, розміру обороту, строків здавання виручки інкасаторам.

Банківські правила визначають порядок встановлення ліміту касової готівки, а також ті підприємства, організації, фізичних осіб — підприємців, яким не встановлюють ліміти.

|  |
| --- |
| 374  Л. К. **Воронова**  Законодавство передбачає штрафні заходи, які застосовуються до порушників дисципліни. Так, у разі порушення юридичними особами всіх форм власності, фізичними особами резидентами і нерезидентами норм із регулювання обігу готівки у національній валюті, що встановлюються НБУ, до них застосовуються штрафи:  — за перевищення встановлених лімітів залишку готівки в касах у двократному розмірі сум виявленої понадлімітної готівки за кожний день;  — за неоприбуткування у касах готівки — у п'ятикратному розмірі неоприбуткованої суми;  — за витрачання готівки з виручки за реалізовану продукцію (роботи, послуги) на виплату зарплати, матеріального заохочення, будь-яких допомог за наявності податкової заборгованості — штраф у розмірі здійснених виплат;  — за перевищення встановлених строків використання виданої під звіт готівки або видачу готівки під звіт без повного звітування щодо раніше виданих коштів — штраф у розмірі 25% виданих під звіт сум;  — за проведення готівкових розрахунків без подання платіжного документа, який би підтверджував сплату готівки — штраф у розмірі виданих коштів;  — за використання готівки не за цільовим призначенням — штраф у розмірі витраченої готівки;  — у разі не встановлення установою комерційного банку ліміту залишку готівки в касі з них стягується штраф у 50-кратному розмірі неоподатковуваного мінімуму доходів громадян за кожний випадок. Ця відповідальність визначена Указом Президента України "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки" № 436/95 від 12 червня 1995 р, зі змінами 1996, 1997 та 1999 рр.  **Фінансове право України                                                                            375**  **§ 5. Правила ведення касових операцій**  Норми законодавства України вимагають від усіх підприємств, установ і організацій усіх форм власності й організаційно-правових форм діяльності виконувати правила ведення касових операцій, тобто матеріально-технічних процедур, пов'язаних із прийманням, зберіганням і відпуском готівки1.  Гранична сума готівкового розрахунку одного підприємства (підприємця) з іншим підприємством (підприємцем) протягом одного дня за одним або кількома платіжними документами— у розмірі 10 тисяч гривень, відповідно до пункту 2.3. Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, затвердженого постановою Правління Національного банку України від І5 грудня 2004 р. № 637 і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13 січня 2005 р. за №40/10320.  Установи банків перевіряють дотримання касової дисципліни усіма підприємствами й організаціями — клієнтами банку.  Порядок ведення касових операцій контролюється органами податкової адміністрації, фінансовими органами, КРУ, органами МВС.  Якщо клієнт має кілька рахунків у різних банках, то дотримання касових правил перевіряє той банк, де відкрито основний рахунок.  Студентам, які вивчають фінансове право, як і всім громадянам України, корисно знати Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, яке встановило, що кожне підприємство, установа й організація повинні мати сучасно обладнану касу, як зберігати готівку, хто може працювати касиром, хто його може заміняти, які використовують розрахункові документи тощо.  1 Джерелами, де ці правила вміщені, є норматавно-правові акти. Особливо ретельно регулюються ці правила у нормативно-правових актах НБУ. Студентам необхідно добре ознайомитися із Законом України "Про Національний банк України", Законом України "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", постановою Кабінету Міністрів України "Про визначення критеріїв віднесення фінансових операцій до сумнівних та незвичних" за № 700 від 29 травня 2002 р., Інструкцією про організацію роботи з готівкового обігу установами банків України", затвердженою постановою Правління НБУ від 19 лютого 2001 р. № 69, Інструкцією з організації перевезення валютних цінностей та інкасації коштів в установах банків України, затвердженою постановою Правління НБУ від 3 грудня 2003 р. № 520. |

376                                                                                   Л. К. Воронова

**§ 6. Правові засади здійснення безготівкових розрахунків**

***Безготівкові розрахунки*** — *це грошові розрахунки, які здійснюються шляхом записів за рахунками в банках, коли гроші списуються банками з рахунку платника і зараховуються на рахунок одержувача.*

Клієнти банків самі обирають правові форми розрахунків серед тих, які їм пропонують банківські правила. *Правова форма безготівкового* ***розрахунку*** —- *це правила документообігу, які встановлені законодавством і банківською практикою.*

Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затверджена постановою Правління НБУ № 22 від 21 квітня 2004 р., встановила такі правові форми безготівкових розрахунків:

—  платіжне доручення;

— платіжна вимога-доручення;

— платіжна вимога;

— розрахунковий чек;

— акредитив;

— банківські платіжні картки;

— вексель.

Студент повинен знати, що у безготівкових розрахунках готівка не використовується, а застосовуються безготівкові кошти,

Безготівкові кошти можна уявити собі як об'єкт права вимоги власника рахунку до банку, яке виникло у нього в силу прийняття банком зобов'язань з повернення коштів з рахунку, який відкрив цей банк за договором поточного рахунку.

Інструкція НБУ "Про безготівкові розрахунки в національній валюті України" встановила розрахункові документи, які подаються у банк, та випадки, коли банк повертає розрахункові документи без виконання.

Якщо до банку надходять кілька розрахункових документів, то встановлюється така черговість при їх виконанні:

1)  платіжні вимоги, оформлені на підставі рішень судів;

2)  розрахункові документи по внесенню платежів до бюджетів;

3)  платіжні вимоги, оформлені на підставі інших платіжних документів;

4)  усі інші документи виконуються в порядку їх надходження до банку.                                        ,,

Фінансове право України

377

Правове регулювання здійснення розрахунків у різних правових формах передбачається банківськими правилами.

***Платіжне доручення*** —*розрахунковий документ, що містить письмове доручення платника обслуговуючому банку про списання зі свого рахунку вказаної ним суми коштів та перерахування її на рахунок одержувача. Платіжне доручення приймається банком протягом 10 календарних днів з дати його виписки, не рахуючи дня виписки, у разі, якщо сума доручення не перевищує суму, яка є на рахунку платника.*

***Платіжна вимога-доручення*** — *це розрахунковий документ, що складається з 2 частин* — *верхньої І нижньої. На верхній частині одержувач вписує свої вимоги до платника про сплату певної суми коштів і відсилає це безпосередньо платнику.* Платник (за згодою сплатити суму, виставлену одержувачем) заповнює нижню частину документа і передає в банк, який його обслуговує. Банк одержувача, як і банк платника не вникають у суть суперечок, якщо вони виникають.

*Розрахункові чеки* використовуються тільки у безготівкових розрахунках. Чеки брошуруються у чекові книжки. Оплата по цій формі розрахунків завжди гарантована. Клієнт банку подає у банк-емІтент 2 заяви: на видачу чекової книжки і доручення на бронювання суми коштів, на яку клієнт одержує чекову книжку.

Чекодавець видає чек під час здійснення платежу за отримані товари чи послуги. Банківські правила вимагають, щоб чекодержатель одержував чек безпосередньо від чекодавця, на ім'я якого оформлені документи про отримання продукції або послуг.

*Акредитивна форма* розрахунків регулюється нормами Інструкції НБУ "Про безготівкові розрахунки в національній валюті" та Уніфікованими правилами та звичаями для документарних акредитивів в редакції 1993 р., у частині, що не суперечить законодавству України.

***Акредитив*** — *договір, що містить зобов 'язання банку-емі-тента, згідно з яким цей банк за дорученням клієнта (заявника акредитива) або від свого імені зобов 'язаний виконати платіж на користь бенефіціара (особи, якій призначається платіж) чи доручає іншому (виконуючому) банку здійснити платіж: на умовах, визначених в акредитивній заяві. Банки відкривають багато видів акредитивів.*

|  |
| --- |
| **378**  Л. К. **Воронова**  ***Залік взаємної заборгованості*** — *це розрахунки, коли взаємні зобов'язання погашаються в рівнозначних сумах, а за різницею здійснюється платіж на загальних підставах та за національним законодавством* — Законом України "Про обіг векселів в Україні", Законом України "Про цінні папери і фондову біржу", а також законами України про приєднання України до відповідної Женевської конвенції 1930 р. та Уніфікованим законом про переказні векселі та прості векселі, затвердженим Женевською конвенцією 1930 р., з урахуванням застережень, обумовлених додатком II цієї конвенції; Женевською конвенцією 1930 р. про врегулювання деяких колізій законів про переказні векселі та прості векселі та Женевською конвенцією 1930 р. про гербовий збір стосовно переказних векселів і простих векселів.  ***Вексель*** — *це цінний папір, який підтверджує безумовне грошове зобов'язання боржника (векселедавця) сплатити век-селедержателю певну суму коштів після настання певного терміну.*  Векселі бувають простими (соло) і переказними. Простий — це нічим не обумовлене зобов'язання векселедавця сплатити суму коштів у визначений строк у визначеному місці власнику векселя.  Вексель може передаватися шляхом Індосаменту. *Індосамент* — *це передавальний напис на звороті векселя, який проставляє власник на користь іншої особи і підписує на векселі або на додатку до векселя.*  Індосамент може бути *іменний,* коли вказується особа, якій передають вексель, або *бланковий* — підписаний *індосантом* (власником векселя без вказання особи). Індосант відповідає за акцепт і за платіж.  ***Акцепт*** — *це письмова згода платника на оплату векселя, яка забезпечує гарантії векселя. Платник зазначає на векселі*— *"акцептований" і ставить підпис.* **Платіж** за **векселем** може бути проведено повністю або частково шляхом *авалю.*  ***Аваль*** — *це забезпечення третьою особою, або однією з осіб, що підписали вексель, сплати суми за векселем.*  АвалІст відповідає так само, як і той, за кого він дав аваль. Це зобов'язання дійсне і тоді, коли гарантоване зобов'язання виявиться недійсним. Платіж за векселем в Україні здійснюється виключно у безготівковій формі. ^.ь ■ -  **Фінансове право України**  **379**  *Інкасова форма* розрахунків здійснюється в порядку, передбаченому в Уніфікованих правилах для інкасо в редакції 1995 р. в сфері міжнародних розрахунків.  ***Інкасування (інкасо)*** — *це здійснення банком за дорученням клієнта операцій з розрахунковими та супроводжувальними документами з метою одержання платежу, або передавання розрахункових та/чи супровідних документів проти платежу.* Мова йде про два види документів. *Фінансові документи* — переказні та прості векселі, чеки та Інші документи для одержання платежу. *Комерційні документи* — це рахун-ки-фактури, транспортні документи, які не є фінансовими.  Документи, що передаються на інкасо, супроводжуються інкасовим дорученням із детальними інструкціями.  Інкасуючий банк несе відповідальність тільки за *видачу документів платнику проти платежу чи акцепту* І не відповідає ні за перевірку документів, ні за платіж, ні за акцепт.  ***Платіжні картки*** — *це емітована банком України банківська платіжна картка відповідно до діючого законодавства, за допомогою якої власник картки має можливість здійснювати оплату товарів, послуг І одержувати готівку.* **Картку** може емітувати й Іноземний банк, і Іноземна небанківська установа.  Як самостійний вид безготівкових розрахунків розглядаються кредитні картки банків. Це пластикова пластинка з нанесеною магнітною стрічкою або внутрішньою мікросхемою, яка забезпечує доступ до спеціального карткового рахунку в банку. Кредитні картки можуть бути *кредитовими,* коли картки використовуються для купівлі товарів за кредитною лінією, яка використовується автоматично в межах встановленого банком ліміту, або для одержання певної суми коштів через бан-комат Із рахунку, відкритого власнику картки в банку (дебетові картки), в межах залишку коштів на рахунку1.  1 Широке розповсюдження в практиці набули пластикові картки, які емітуються не банками. Пластикові картки за цільовим призначенням розділяються **на: 1) ідентифікаційні,** які є практично перепустками для співробітників **фірм,** а за кордоном їх використовують в готелях як електронні ключі; 2) клубні, що випускаються клубами, магазинами, іншими організаціями для своїх членів і клієнтів; 3) дисконтні, коли пред'явник такої картки має право на зниження ціни на товар певної торгівельної організації. Цей вид карток використовується супермаркетами для свої покупців. Ні дисконтні, ні клубні, ні ідентифікаційні картки не використовуються **при** трансакціях (від лат. **Ігалзасііо** — платежі), пов'язаних із розрахунками. |

**380**

**Л. К. Воронова**

**Контрольні запитання**

1.  Дайте поняття банківської системи.

2.  Які банки діють в Україні?

3.  Правовий статус НБУ.

4.  Що таке гроші і грошовий обіг?

5.  В яких формах існує грошовий обіг?

6.  Що таке емісія грошей?

7.  Форми розрахунків в Україні.

8.  Що таке касові операції і за якими правилами вони проводяться?

*Глава 18.* ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВАЛЮТНИХ ОПЕРАЦІЙ

•  **Валютний контроль**

**•  Повноваження державних органів і функції банків у регулюванні валютних відносин**

**•  Суб'єкти валютних відносин, їх права й обов'язки**

**•  Порядок здійснення валютного контролю та відповідальність за порушення валютного законодавства**

**§ 1. Поняття і зміст валютного регулювання**

Дуже часто під валютою розуміють тільки іноземні грошові знаки, але це не так. Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контролю", яким, власне, в основному і регулюються валютні відносини, чітко розрізняє поняття валюти:

1)  "валюта України" — грошові знаки України, платіжні документи та інші цінні папери у валюті України;

2)  "іноземна валюта" — грошові знаки іноземних держав, банківські метали, платіжні документи та інші цінні папери, виражені в іноземній валюті або банківських металах.

Як правило, розрізняють три правових валютних режими1, які використовуються державами: а) режим державної валютної монополії (яка була в СРСР); б) режим валютного регулювання (наприклад, в Україні такий режим установлено Декре-

1 *Дорофеєв* ***Б.*** *Ю.,* ***Земцов*** *И.* Я, *Пушин* ***В.*** *А.* **Валютное право России. — М.,** 2000.

**Фінансове право України**

**381**

том Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контролю"; в) режим вільно конвертованої валюти.

Тип валютного режиму визначає принципи здійснення валютних операцій, права Й обов'язки органів держави, які регулюють валютні відносини, і повноваження юридичних і фізичних осіб, які беруть участь у валютних відносинах з приводу придбання, володіння, використання валютних цінностей, та відповідальність за порушення валютного законодавства. Перелік складових, які характеризують тип валютного режиму, свідчить про те, що ці відносини складні й регулюються не тільки нормами фінансового, а і конституційного, адміністративного, цивільного і кримінального права, тому *валютні правовідносини* — *це врегульовані правовими* (у нашому випадку — в курсі фінансового права — фінансово-правовими) *нормами суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення валютних операцій, проведення валютного контролю і регламентування валютного обігу1.*

Під валютним регулюванням розуміють діяльність уповноважених державою органів по регламентації порядку обігу валютних цінностей та здійснення валютних операцій.

Органами прямого валютного регулювання виступають державні органи, які Конституцією України уповноважені видавати нормативно-правові акти в галузі валютних операцій. До них належить Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Діє і так зване непряме регулювання (на підставі нормативно-правових актів), яке в державі доручено комерційним банкам.

Головним органом валютного регулювання в Україні є Національний банк. Його "подвійна" юридична природа дозволяє йому видавати нормативно-правові акти з валютних питань і одночасно як органу непрямого регулювання виконувати власні валютні операції. Комерційні банки можуть здійснювати ва-

1 Див.: *Артемов И. М.* Финансово-правовое регулирование внешнеторговой деятельности. — М., 1999; *Меркулов А. Ю.* Финансово-правовое регулирование валютних операциЙ юридических лиц в Российской Федерации. Автореф. канд. дис. — М., 1999; *Алисов Е. А.* Правовое регулирование валютних отно-шений в Украине. — X., 1998; *Іоффе А. Ю.* Правове регулювання валютних операцій та здійснення валютного контролю // Банківське право України. — К„ 2000. — С. 217-220; *Вязовский К. О.* Административно-правовое регулирование валютних отношений. Автореф. канд. дис. — СПб., 2000.

382

Л. К. Воронова

лютні операції — тільки тоді, коли вони отримали ліцензію Національного банку України.

Структура валютних правовідносин, як І інших, включає три складових: суб'єкти, об'єкти і зміст.

Валютне регулювання починається з прийняття Верховною Радою України основного закону, який регулює головні питання в галузі валютного регулювання. Нормативно-правові акти в цій галузі приймає Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та Національний банк України.

Національний банк України є головним органом валютного регулювання, а саме: він визначає порядок обігу в Україні Іноземної валюти і цінних паперів в іноземній валюті; видає нормативно-правові акти, які обов'язкові для резидентів і нерезидентів; проводить усі види валютних операцій; установлює правила здійснення резидентами операцій в іноземній валюті І нерезидентами — у валюті України.

Валютне регулювання передбачає видання нормативно-правових актів щодо здійснення валютних операцій; дотримання межі зовнішнього державного боргу, встановленого законодавством: лімітів заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам; ліцензування банків щодо здійснення валютних операцій; визначення курсів Іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених в іноземній валюті.

В Україні *валютний курс* встановлюється Національним банком України і означає співвідношення двох валют на валютному ринку. Завдяки валютному курсу провадиться зіставлення цін на товари і послуги в різних країнах. Від нього будуть залежати прибутки іноземних Інвесторів, оскільки вони вкладають свої капітали, розраховуючи на прибутки, пов'язані із валютним курсом, його змінами; а також конкурентоспроможність українських товарів на світовому ринку. Урівноваженість його є показником економічної і політичної стабільності країни. Валютні курси, як правило, існують у двох режимах: режимі *плаваючого валютного курсу,* коли він установлюється залежно від реального стану економіки І співвідношення вартості набору товарів і послуг, або *фіксованого валютного курсу,* коли затверджена вартість валюти або підтримується цент-

Фінансове право України

383

ральним банком на певному рівні, або фіксується завдяки прирівнюванню до якого-небудь еквіваленту1.

Національний банк України, крім функцій прямого контролю, також здійснює:

— державну валютну політику, виходячи з принципів загальної економічної політики України;

— разом із Кабінетом Міністрів України складає платіжний баланс України;

— контроль за додержанням затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;

— визначення лімітів заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;

— видачу в межах своєї компетенції обов'язкових для виконання нормативних актів щодо здійснення операцій на валютному ринку України;

— накопичення, зберігання і використання резервів валютних цінностей для здійснення державної валютної політики;

— встановлення за погодженням із Міністерством статистики України єдиних форм обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням;

— публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків тощо.

Ст. 44-50 Закону України „Про Національний банк України" закріплюють за НБУ повноваження в сфері валютного регулювання та контролю; організації валютного ринку; проведення *дисконтно!* (англ. сИзсошті— облік векселя, обліковий процент при обліку векселів або скидка з ціни товару або валюти у біржових або валютних угодах) та *девізної* (фр. сієуі-8ез — платіжні засоби в іноземній валюті) політики; поповнення та використання золотовалютного резерву та покладають на нього функції зберігача золотого запасу, дорогоцінних металів, дорогоцінних каменів та інших коштовностей.

Валютну політику держави можна поділити на дві частини: *поточну* та *перспективну.* Поточна полягає в організації повсякденного оперативного регулювання поточної валютної кон'юнктури, а перспективна — в здійсненні довгострокових структурних змін у міжнародному валютному механізмі, що

1 *Варламова М. А., Круплякова Ю. А.* Финансн, денежное обращение и кредит. — М., 2005. — С. 63.

**384**

**Л. К. Воронова**

реалізується через участь держави в міждержавних угодах. Значна роль у формуванні довгострокової валютної політики належить таким міжнародним валютно-фінансовим установам, як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку тощо1.

Декрет Кабінету Міністрів України "Про валютне регулювання і валютний контроль" (далі — Декрет) поділяє суб'єктів валютних правовідносин на *резидентів* і *нерезидентів.*

До резидентів належать:

— 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 в Україні, які здійснюють свою діяльність на підставі законів України;

— дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичний імунітет і дипломатичні привілеї, а також філії та представництва підприємств І організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності.

Нерезидентами українське законодавство вважає:

— фізичних осіб (Іноземних громадян, громадян України, осіб без громадянства), які мають постійне місце проживання за межами України;

— юридичних осіб, суб'єктів підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням за межами України, які створені і діють відповідно до законодавства Іноземної держави, у тому числі юридичні особи та інші суб'єкти підприємницької діяльності за 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 підприємницької діяльності на підставі законів України.

1 *Ющенко В, А.. Міщенко В.* ***І.*** Валютне **регулювання.** — **К„ 1999. — С. 79-82.                                                                                              :».**

**Фінансове право України**

**385**

Об'єктами валютних правовідносин є: валюта України; цінні папери, що номІновані у валюті України; іноземна валюта; валютні цінності.

Змістом валютних правовідносин виступають валютні операції, в яких реалізуються права та обов'язки суб'єктів, і до яких згідно з чинним законодавством України належать:

— операції, пов'язані з переходом права власності та інших прав на валютні цінності, а також операції, що пов'язані з використанням як засобу платежу іноземної валюти і платіжних документів у іноземній валюті;

— вивезення і ввезення та переказ в Україну та з України валютних цінностей;

— здійснення міжнародних грошових переказів;

— розрахунки між резидентами і нерезидентами у валюті України.

Валютні операції здійснюються банками та іншими фінансовими установами на підставі ліцензії Національного банку України, які поділяються залежно від тривалості та періодичності здійснення:

•   *генеральні ліцензії* (§епега! Псепзе — англ.), які видаються на здійснення валютних операцій на весь період валютного регулювання і не потребують індивідуальної ліцензії. Уповноважені банки, які одержали генеральну ліцензію Національного банку України на здійснення операцій, пов'язаних із торгівлею іноземною валютою, мають право відкривати на території України пункти обміну іноземних валют, у тому числі на підставі агентських угод з іншими юридичними особами-резидентами;

•    *індивідуальні ліцензії* (ІпсІіуіа'иаІ Іісепзе — англ.) видаються резидентам і нерезидентам на здійснення разової операції на період, необхідний для здійснення такої операції. Положення "Про порядок видачі банкам ліцензії на здійснення банківських операцій" затверджене Правлінням Національного банку України і вміщує перелік операцій, які потребують індивідуальної ліцензії.

Ліцензія Національного банку України на здійснення валютних операцій надається банкам — юридичним особам, які здійснюють свої операції на території України не менше одного року, мають статутний капітал розміром, що встановлюється

386

Л. К. Воронова

Національним банком, та власні кошти. Після отримання ліцензії банки стають уповноваженими банками.

*Валютні операції*—*складний правовий .механізм, що являє собою вольові правомірні дії фізичних і юридичних осіб, спрямованих на досягнення правового наслідку: на встановлення, зміну або припинення прав і обов'язків суб'єктів при здійсненні дій з валютою.* Переважно ці відносини регулюються цивільно-правовими нормами1 і детально вивчаються у курсі банківського права.

§ **2. Правові основи валютного контролю**

Основним органом валютного контролю відповідно до чинного законодавства України виступає Національний банк України.

Завданням валютного контролю є забезпечення дотримання валютного законодавства при здійсненні валютних операцій. Контроль за валютними операціями, які проводять резиденти і нерезиденти через банки, здійснюють уповноважені банки. Оскільки ці операції повинні проводитися виключно через банки, саме вони вважаються агентами валютного контролю. Правовою базою здійснення валютного контролю є "Положення про валютний контроль", затверджене постановою Національного банку України № 49 від 8 лютого 2000 р.

Валютний контроль здійснюють також:

— органи Державної митної служби за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;

— органи Державної податкової служби;

— Міністерство зв'язку України за додержанням правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України.

Національний банк, уповноважені банки, які є агентами валютного контролю, здійснюють контроль за валютними опера-

Валютні операції поділяються на такі види: *негайна* операція — тод-опе-рація, коли валюта передається в день її продажу; *скорочувана* (том-опера-ція), коли валюта перелається наступного дня; *короткострокова* (спот-опера-ція) — коли операція здійснюється за 2 робочих дні; *довгострокова операція* (форвардний розрахунок) означає обумовлену контрактом затримку розрахунку у майбутньому. На валютному ринку можуть поєднуватися операції на умовах "спот" з операцією на строк, тобто операції одночасної купівлі чи продажу іноземної валюти за готівку та продажу чи купівлі її на умовах "форвард". — Див. детальніше: *Карманов Є. В,* Банківське право України. — X., 2000. — С. 291-308.                                                                         .■•')

фінансове право України

387

ціями резидентів і нерезидентів, відповідності їх дій чинному законодавству, умовам ліцензій, дотриманню положення про відповідальність за порушення валютних операцій.

Інструкція НБУ "Про переміщення валюти України, іноземної валюти, банківських металів, платіжних документів, інших банківських документів і платіжних карток через митний кордон України" Із змінами, внесеними 12 серпня 2005 р., встановлює правила ввезення І вивезення валюти через митний кордон фізичними особами.

Фізична особа (незалежно від віку) може вивозити за межі України валюту в сумі, що не перевищує 10 тис. грн., у тому числі ювілейні та пам'ятні монети із недорогоцінних, та дорогоцінних металів у сумі, що не перевищує 3 тис. грн., а за умови письмового декларування митному органу валюти України (у тому числі монет із дорогоцінних металів), якщо сума перевищує 3 тис. грн.

Якщо валюта України була вивезена з України на законних підставах (за наявності митної декларації), фізична особа може ввести валюту на суму, що перевищує норму для усного декларування. За межі України фізична особа може вивезти іноземну валюту, дорожні чеки або картки Уіза Тгауеі Мопеу в сумі, що не перевищує 10 тис. доларів США, або еквівалент цієї суми в Іншій Іноземній валюті: за усного декларування митному органу іноземну валюту або чеків — не більше 3 тис. доларів США, за умови письмового декларування — якщо сума перевищує 3 тис. доларів США. Якщо сума валюти вивозиться нерезидентом, необхідне підтвердження уповноваженого банку. Вивезення карток Уіза ТгауеІ Мопеу вимагає підтвердження уповноваженого банку і не може перевищувати 10 тис. доларів США за однією карткою.

Фізична особа має право ввозити в Україну іноземну валюту або чеки на суму, що не перевищує 15 тис. доларів США (або еквівалент цієї суми в Іншій валюті), за умови усного декларування— 3 тис. доларів, або за умови письмового декларування, якщо сума перевищує 3 тис. доларів США. Фізична особа має право ввозити в Україну банківські метали до 500 грн. та в іноземних монетах з обов'язковим декларуванням.

У нормативно-правових актах Національного банку України дуже часто вміщуються уповноважуючі фінансово-правові норми. І у вище викладеній Інструкції фізичні особи мають право ввозити і вивозити національну і іноземну валюту тоді,

388                                                                                             Л. К. Воронова

коли вони суворо додержуються правил, встановлених НБУ. Діючи поза межами, встановленими Інструкцією, фізичні особи будуть допускати правопорушення, які караються за нашим законодавством.

Законодавство України, як правило, дозволяє використовувати іноземну валюту на території України лише за наявності ліцензії, виданої Національним банком України. Використання іноземної валюти як засіб платежу дозволяється лише тоді, коли ініціатором таких дій виступає уповноважений банк, який має ліцензію НБУ на здійснення таких операцій та письмовий дозвіл НБУ на здійснення операцій з валютними цінностями, або у випадках, передбачених законодавством. У всіх інших випадках використання іноземної валюти як засобу платежу можливе лише за наявності ліцензії. Банківські метали, платіжні документи та інші цінні папери, виражені в іноземній валюті або банківських металах, можуть застосовуватися у платежах тільки з дозволу НБУ1.

**§ 3. Відповідальність за порушення валютного законодавства України**

За порушення чинного валютного законодавства суб'єкти валютних правовідносин несуть відповідальність.

1.  Здійснення комерційними банками або фінансово-кредитними установами операцій із валютними цінностями, що передбачені п. 2 ст. 5 Декрету (валютні операції, що не потребують індивідуальної ліцензії) без одержання генеральної ліцензії НБУ тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, з виключенням банку з Реєстру банків, їх філій та представництв, валютних бірж і фінансово-кредитних установ або без такого виключення.

2.  Здійснення резидентами і нерезидентами операцій із валютними цінностями, що потребують одержання ліцензії НБУ згідно з п. 4 ст. 5 Декрету (разова валютна операція), без одержання індивідуальної ліцензії НБУ тягне за собою на-

1 Положення про порядок видачі Національним банком України індивідуальних ліцензій й на використання іноземної валюти на території України як засобу платежу. Затверджено постановою Правління НБУ від 14 жовтня 2004 р.

Фінансове право України                                                                            389

кладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, *за* ***винятком:***

— вивезення, переказування і пересилання за межі України фізичними особами — резидентами іноземної валюти на суму, що визначається НБУ;

— вивезення, переказування і пересилання за межі України фізичними особами резидентами і нерезидентами Іноземної валюти, яка була раніше ввезена ними в Україну на законних підставах;

— платежів в Іноземній валюті, що здійснюються резидентами за межі України на виконання зобов'язань у цій валюті перед нерезидентами щодо оплати продукції, послуг, робіт, прав Інтелектуальної власності та інших майнових прав, за винятком оплати валютних цінностей;

— платежів в іноземній валюті за межі України у вигляді процентів за кредити, доходу (прибутку) від іноземних інвестицій;

— вивезення за межі України іноземної Інвестиції в іноземній валюті, раніше здійсненої на території України, в разі припинення інвестиційної діяльності;

— відкриття фізичними особами-резидентами рахунків в іноземній валюті на час їх перебування за кордоном;

— відкриття кореспондентських рахунків уповноваженими банками за межами України;

— відкриття в закордонних банках рахунків в іноземній валюті дипломатичними, консульськими, торговельними та іншими офіційними представництвами України за кордоном, які мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філіями та представництвами підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності.

3. Торгівля іноземною валютою банками та іншими фінансово-кредитними установами без одержання ліцензії НБУ та (або) з порушенням порядку й умов торгівлі валютними цінностями на міжбанківському валютному ринку України, встановлених НБУ, тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, з виклю-

і ченням банку з Реєстру банків, їх філій та представництв,

**390**

**Л. К.** Воронова

валютних бірж і фінансово-кредитних установ або без такого виключення. 4. Невиконання уповноваженими банками зобов'язань шодо купівлі Іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за дорученням і за рахунок резидентів з метою забезпечення виконання зобов'язань резидентів, які випливають з абзаців четвертого, п'ятого, шостого пп. "а" п. 4 ст. 5 Декрету (тобто вивезення, переказування та пересилання за межі України валютних цінностей, що не потребують індивідуальної ліцензії"), тягне за собою позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України на право здійснення валютних операцій або штраф у розмірі 25% від суми (вартості) іноземної валюти, що була зафіксована у дорученні резидента. Штраф сплачується у валюті України за обмінним курсом НБУ на день складання відповідного протоколу порушення валютного законодавства.

Як було сказано вище, уповноважені банки здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами через ці банки, тобто на уповноважених банках лежить відповідальність за законність усіх валютних операцій, що здійснюють його клієнти. Уповноважені банки є єдиними недержавними органами валютного контролю. Це пов'язано з тим, що банк — це організація, основним призначенням якої є посередництво у переміщенні грошових коштів від кредиторів до позичальників та від продавців до покупців. Тобто практично увесь грошовий обіг здійснюється через банківську систему, І жоден Інший орган чи установа не має такого оперативного І повного доступу до Інформації стосовно операцій, пов'язаних з обігом грошових коштів. Враховуючи таке монопольне становище банківської системи як єдиного організму у сфері розрахунків та беручи до уваги об'єктивні закони функціонування держави, що полягають у покладенні певних обов'язків на всіх суб'єктів, на яких поширюється суверенітет цієї держави, на уповноважені комерційні банки України покладено певні обов'язки щодо контролю своїх клієнтів. Банки зобов'язані насамперед запобігти проведенню тієї чи іншої незаконної валютної операції, а якщо це неможливо, поінформувати про неї уповноважені державні органи.

Крім того, специфіка уповноважених банків полягає також у тому, що вони самі є суб'єктами підприємницької

**Фінансове право України**

**391**

діяльності й активно здійснюють валютні операції. Тому невипадково у валютному законодавстві багато уваги присвячено порядку здійснення валютних операцій комерційними банками'.

5.  Нездійснення уповноваженими банками функцій агента валютного контролю в частині запобігання проведенню резидентами і нерезидентами через ці банки незаконних валютних операцій тягне за собою позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України на право здійснення валютних операцій або штраф у розмірі 25% від суми (вартості) валютних операцій, здійснених резидентами та нерезидентами через ці банки з порушенням чинного законодавства. У разі використання в розрахунках іноземної валюти штраф сплачується у валюті України за обмінним курсом Національного банку України на день складання відповідного протоколу порушення валютного законодавства.

6.  Нездійснення уповноваженими банками функцій агента валютного контролю в частині своєчасного інформування у випадках та в порядку, встановленому законодавством, у тому числі нормативно-правовими актами Національного банку України, відповідних державних органів про порушення резидентами і нерезидентами законодавства, пов'язаного з проведенням ними валютних операцій, тягне за собою штраф у розмірі 5% від суми (вартості) валютних операцій, про які уповноважений банк згідно зі встановленим порядком зобов'язаний був поінформувати відповідні державні органи. У разі притягнення уповноваженого банку до відповідальності за порушення вимог п. 2 ст. 13 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання І валютного контролю" (здійснення уповноваженими банками контролю за валютними операціями, що провадяться резидентами та нерезидентами через ці банки) розмір одного штрафу не може перевищувати одного відсотка від суми зареєстрованого статутного фонду.

У разі виявлення порушень валютного законодавства з боку банків або фінансово-кредитних установ уповноваженими працівниками НБУ складається протокол за визначеною в Положенні формою, який вручається керівникові (посадовій особі,

1 Валютний контроль та його правова регламентація в Україні // Вісник **НБУ,—** 1997. — №11. —С. 12-13.

392

Л. К. Воронова

яка виконує його обов'язки) банку або фінансово-кредитної"; установи, чи їх відокремленого структурного підрозділу, де '.' безпосередньо здійснювалась відповідна перевірка. За кожним випадком порушення, що виявлені під час однієї перевірки, складається окремий протокол, до якого обов'язково додаються інші документи, які свідчать про факти порушень. Якщо під час реалізації одного договору було здійснено кілька однотипних порушень валютного законодавства, то допускається складання одного протоколу за умови, що загальна сума штрафу від цього не зміниться. Після складання протоколу уповноважені працівники НБУ зобов'язані запропонувати особі, якій вручено цей протокол, надати пояснення за кожним фактом порушення.

Підставою для застосування НБУ і його територіальними управліннями вказаних Положенням і зазначених вище санкцій можуть бути: матеріали перевірок, що здійснюються уповноваженими працівниками центрального апарату та територіальних управлінь НБУ; матеріали перевірок, що проводяться уповноваженими працівниками державних органів валютного контролю; матеріали перевірок, що здійснюються уповноваженими працівниками державних контрольних і правоохоронних органів, які не належать до органів валютного контролю. У разі виявлення державними органами валютного контролю та державними контрольними І правоохоронними органами порушення банками або фінансово-кредитними установами валютного законодавства складається акт чи довідка про перевірку, які разом з копіями документів, що підтверджують факт порушення, надсилаються до територіальних управлінь НБУ за місцем проведення зазначених перевірок. Уповноважені працівники територіальних управлінь НБУ аналізують отримані матеріали та в разі наявності складу правопорушення застосовують відповідні санкції. У разі відсутності в комплекті матеріалів, що надходять до НБУ, документів, які підтверджують факт порушення, уповноважені працівники НБУ зобов'язані здійснити додаткову перевірку отриманої інформації на місці.

Матеріали про порушення валютного законодавства залежно від суми штрафу розглядають та приймають рішення про застосування санкцій: — до 10,0 тис. доларів США— начальники територіальних

управлінь НБУ;

Фінансове право України

393

— до 50 тис. доларів США — директор Департаменту валютного контролю та ліцензування НБУ;

— до 100 тис. доларів США — Голова НБУ та його заступники.

У разі прийняття рішення про застосування санкцій виноситься постанова про притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства. Санкції у вигляді позбавлення ліцензії, виключення з Реєстру банків, їх філій і фінансово-кредитних установ, застосування штрафу, що перевищує суму (вартість), еквівалентну 100 тис. доларів США, перераховану у валюту України за обмінним курсом НБУ на день складання відповідного протоколу порушення валютного законодавства, застосовуються виключно на підставі постанови Правління НБУ. Постанова про притягнення до відповідальності за порушення правил валютного законодавства надсилається територіальними управліннями НБУ порушнику, який протягом п'яти днів після її отримання має перерахувати суму штрафу до Державного бюджету України. У разі несплати комерційним банком або фінансовою установою штрафу в зазначений строк постанова про притягнення їх до відповідальності підлягає примусовому виконанню органами державної виконавчої служби за місцезнаходженням порушника в порядку, визначеному чинним законодавством України.

**Контрольні запитання**

1.  Які типи валютних режимів Ви знаєте?

2.  Хто є суб'єктом валютних правовідносин?

3.  Що є об'єктом валютних правовідносин?

4.  Які органи здійснюють валютний контроль?

5.  Які організації є агентами валютного контролю?

6.  Яка відповідальність передбачена за порушення валютного законодавства?

394                                                                                   Л. К. Воронова

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТШ ТА ЛІТЕРАТУРИ

Кодекси, закони України

Конституція України від 28 червня 1996 р.

Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р.

Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р.

Водний кодекс України від 6 червня 1995 р.

Митний кодекс України від 11 липня 2002 р.

Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р.

Цивільний Кодекс України від 16 січня 2003 р.

Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 р.

Про ціни та ціноутворення. Закон України від 3 грудня 1990 р. № 507-ХН зі змінами.

Про державну податкову службу в Україні. Закон України від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ у редакції Закону від 24 грудня 1993 р. № 3813-ХІІ із змінами та доповненнями.

Про власність. Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ із змінами та доповненнями.

Про зайнятість населення. Закон України від 1 березня 1991 р. № 803-Х1І із змінами та доповненнями.

Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні. Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-ХІІ із змінами та доповненнями.

Про зовнішньоекономічну діяльність. Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959—XII із змінами та доповненнями.

Про цінні папери і фондову біржу. Закон України від 18 червня 1991 р. № 1201-ХП із змінами та доповненнями.

Про систему оподаткування. Закон України від 25 червня 1991 р., в редакції Закону України від 18 лютого 1997 р. № 77/97-ВР.

Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХП із змінами та доповненнями.

Про єдиний митний тариф. Закон України від 5 лютого 1992 р. № 2097- XII із змінами та доповненнями.

Про плату за землю. Закон України від 3 липня 1992 р. № 2535—XII Із змінами та доповненнями.

Про державний внутрішній борг України. Закон України від 16 вересня 1992 р. № 2604-ХІІ із змінами та доповненнями.

Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні. Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ із змінами і доповненнями.

Про оподаткування прибутку підприємств. Закон України від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР із змінами та доповненнями.

Про застосування реєстраторів розрахункових, операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг. Закон України від 6 липня 1995 р. № 265/95-ВР у редакції Закону від 1 червня 2000 Р; № 1776—III із змінами та доповненнями.

Фінансове право України                                                                    395

Про акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби. Закон України від 18 вересня 1995 р. із змінами та доповненнями.

Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами. Закон України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР із змінами і доповненнями.

Про страхування. Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР Із змінами та доповненнями.

Про патентування деяких видів підприємницької діяльності. Закон України від 23 березня 1996 р. № 98/96-ВР із змінами та доповненнями.

Про захист від недобросовісної конкуренції. Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР.

Про рекламу. Закон України від 3 липня 1996 р. № 270-96-ВР із змінами та доповненнями.

Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів. Закон України в редакції Закону від 18 лютого 1997 р. № 75/97 із змінами І доповненнями.

Про податок на додану вартість. Закон України від 3 квітня 1997 р. № 168/97-ВР із змінами та доповненнями.

Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280-97-ВР.

Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР.

Про джерела фінансування дорожнього господарства України. Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1562-ХІІ у редакції Закону України від 16 грудня 1997 р. № 725/97-ВР із змінами та доповненнями.

Про оренду землі. Закон України від 6 жовтня 1998 р. № 161-ХІУ із змінами та доповненнями.

Про фіксований сільськогосподарський податок. Закон України від 17 грудня 1998 р. № 32-ХІУ Із змінами та доповненнями.

Про столицю України — мІсто-герой Київ. Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-ХІУ.

Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІУ.

Про джерела фінансування органів державної влади. Закон України від 30 червня 1999 р. № 783-ХІУ.

Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. Закон України від 23 вересня 1999 р. № 105-ХУІ із змінами та доповненнями.

Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття. Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533—III із змінами та доповненнями.

396                                                                                   Л. К. Воронова

Про правовий режим надзвичайного стану. Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-Ш.

Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету Міністрів України перед Національним банком України. Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1697-Ш із змінами та доповненнями.

Про охорону культурної спадщини. Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-ІП з подальшими змінами та доповненнями.

Про державну підтримку малого підприємництва. Закон України від 19 жовтня 2000 р. № 2063-Ш Із змінами та доповненнями.

Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами. Закон від 21 грудня 2000 р. № 2181—III із змінами та доповненнями.

Про платіжні системи та переказ грошей в Україні. Закон України від 4 квітня 2001 р. № 2346-ІП.

Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцю-бинське Київської області. Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2352-Ш.

Про внесення змін до пункту 22.3 статті 22 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств". Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2712-Ш із змінами та доповненнями.

Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва І торгівлі спиртом етиловим, коньячним І плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами. Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3032-Ш.

Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств". Закон України від 24 грудня 2002 р. № 349-ІУ.

Про податок з доходів фізичних осіб. Закон України від 22 травня 2003 р. № 889-ІУ із змінами та доповненнями.

Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України. Закон України від 25 березня 2005 р. № 2505-ІУ.

Укази Президента України

Про внесення змін до Указу Президента України від 3 липня 1998 р. № 727 "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва". Указ Президента України 28 червня 1999 р. № 746/99 // Офіційний Вісник України. — 1999 р. — № 26.

Про регулювання розміру плати за користування тимчасово вільними залишками бюджетних коштів І коштів державних позабюджетних фондів. Указ Президента України від 7 вересня 1998 р. № 982/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 36.

Положення про Міністерство фінансів, затверджене Указом Президента України № 1081/99 від 17 вересня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — Ст. 35.

***г***

Фінансове право України                                                                    397

Про заходи щодо соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Указ Президента України від 13 березня 2000 р. № 460/2000 // Урядовий кур'єр. — 2000. — №67.

Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України. Указ Президента України від 13 липня 2000 р. із змінами та доповненнями // Офіційний вісник України. — 2000. — № 29. — Ст. 1200.

Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи. Указ Президента України від 27 серпня 2000 р. // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 171.

Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів. Указ Президента України від 19 вересня 2000 р. № 1074/2000 із змінами та доповненнями // Офіційний вісник України. — 2000. — № 38. — Ст. 1617.

Про деякі заходи щодо врегулювання лотерейної діяльності. Указ Президента України від 10 вересня 2002 р. № 813/2002 // Урядовий кур'єр. — 2002. — 12 вересня.

**Постанови та декрети Кабінету Міністрів України**

Про державне мито. Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13.— Ст. 113.

Про систему валютного регулювання І валютного контролю. Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 17. — Ст. 184.

Про податок на промисел. Декрет Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р. № 24-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №19. — Ст. 208.

Про місцеві податки і збори. Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 56-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №30. — Ст. 336.

Про порядок фінансування природоохоронних заходів з державного та місцевих бюджетів. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 1997 р. № 732 // Офіційний вісник України. — 1997. — №28.

Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин та Порядку справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1997 р. № 1014 із змінами // Офіційний вісник України. —

1997.  —№38.

Про затвердження Порядку зарахування коштів, одержаних від продажу спеціальних торгових патентів. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1998 р. № 801 // Урядовий кур'єр. —

1998.  — 11 червня.

398

Л. К. Воронова

Про затвердження Порядку зарахування коштів, одержаних від продажу спеціальних торгових патентів. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня І 998 р. № 801 // Урядовий кур'єр. —

1998.  — № 109— ПО.

Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду. Постанова Кабінетом Міністрів України від 6 липня 1998 р. № 1012 // Офіційний вісник України. — 1998. — №27.

Про порядок внесення комерційними банками плати за користування тимчасово вільними залишками бюджетних коштів і коштів дер-жавних позабюджетних фондів. Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від ЗО жовтня 1998 р. № 1714 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 44.

Про затвердження Положення про порядок справляння та обліку фіксованого сільськогосподарського податку. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1999 р. № 658 з подальшими змінами та доповненнями // Офіційний вісник України. —

1999.  — № 16.

Про затвердження нормативів збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики та водного транспорту. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 1999 р. № 836 із змінами та доповненнями // Офіційний вісник України. — 1999. — №20.

Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики та водного транспорту. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1494 // Офіційний вісник України. — 1999. — №33.

Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків І пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222 // Урядовий кур'єр. — 4 жовтня 2000 р.

Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 32.

Про плату за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1682 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 46.

Фінансове право України

399

Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за ЇЇ видачу. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 48.

Питання Державної інспекції з контролю за цінами. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2000 р. № 1819 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 50.

Про заходи щодо залучення державою або під державні гарантії іноземних кредитів і надання державних гарантій. Постанова Кабінету Міністрів України від II липня 2001 р. № 787 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 28. — С. 41.

Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня

2001   р, № 1195 зі змінами // Офіційний вісник України. — 2001.—№38.

Про затвердження Порядку відрахування до спеціальних фондів місцевих бюджетів 10 відсотків вартості питної води, яка подається через системи централізованого постачання з відхиленням від вимог стандартів. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2001 р. № 1282 // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 184.

Про затвердження Порядку складання розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 // Офіційний вісник України — 2002. — № 9.

Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ та організацій. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого

2002  р. № 228 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 9. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів, отриманих як субвенція, до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 495 // Урядовий кур'єр. — 2002. — 16 квітня.

Про затвердження Порядку перерахування дотації вирівнювання та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 490 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 15.

Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ вимог щодо їх утворення та напрямів використання. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659 // Юридичний вісник України. — 2002. — № 38.

Про затвердження Порядку розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на утримання стаціонарних відділень те-

400

Л. К. Воронова

риторіальних центрів обслуговування громадян похилого віку та інвалідів, центрів ранньої соціальної реабілітації дІтей-інвалідІв, що фінансуються з відповідних місцевих бюджетів, між місцевими бюджетами. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2002 р. № 804 // Урядовий кур'єр. — 3 липня 2002 р.

Про затвердження Порядку перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам субвенції для будівництва та придбання житла окремими категоріями громадян, її цільового використання, визначення ціни житла та його розподілу. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2002 р. № 820 // Урядовий кур'єр. — 2002. — 20 червня.

Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 207 // Юридичний вісник України. — 2003. — № 11.

Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених у 2003 р. на видатки, які повинні були провадитися з іншого бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2003 р. № 386 // Урядовий кур'єр. — 2003. — № 62.

Рішення та постанови органів судової влади України

Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 // Право України. — 2000. — № 3. — С. 125.

Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2002 р. № ІІ-рп/2002 // Юридичний вісник України. — 2002. — № 27 (367).

Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 13.

Рішення Конституційного Суду України від 2 червня 1998 р. у справі № 1-35/98 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституцІйності) окремих положень нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Про республіканський бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік"' (справа про бюджет Автономної Республіки Крим) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23.

Постанова Вищого господарського суду України від 25 вересня 2002 р.

у справі № 17-3-23/02-2063 // Юридическая практика. — 2002. —

№ 43. — С. 13. Рішення Господарського суду м. Києва від 21 лютого 2001 р. у справі

№25/275 // Юридическая практика. — 2001. — № 12. — С. 13. Рішення Московського районного суду м. Києва від 22 червня 2000 р. у

справі № 1860/7 // Юридическая практика. — 2000. — № 48. —

С. 13. Рішення Київського міського суду від 23 серпня 2000 р. у справі *І* № 1860/7 // Юридическая практика. — 2000. — № 48. — С. 13.

Фінансове право України                                                                    401

Інші підзаконні нормативно-правові акти України

Про затвердження Правил торгівлі на ринках. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету стандартизації, метеорології та сертифікації України від 26 лютого 2002 р. № 57/188/84/105 // Юридичний вісник України. — 2002. — № 15.

Про затвердження Положення про Реєстр платників податку на додану вартість. Наказ Державної податкової адміністрації України від 1 березня 2000 р. № 79 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 14. — Ст. 584.

Про затвердження Порядку відшкодування податку на додану вартість. Наказ Державної податкової адміністрації України від 2 липня 1997 р. № 209/72 // Офіційний вісник України — 1997. — №29. — С. 171.

Порядок Інформування органами державної податкової служби України платників податку про наявність порушень застосування податкової соціальної пільги. Затверджено наказом Державної податкової адміністрації України від 30 вересня 2003 р. № 461.

Положення про єдиний казначейський рахунок. Затверджено наказом Головного управління Державного казначейства України від 21 березня і 997 р. № 28 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 14.

Про готівкове обслуговування комерційними банками бюджетних коштів. Наказ Державного казначейства України від 30 липня 2001 р. № 134 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 32. — Ст. 353.

Збірники нормативно-правових актів

Бюджетне законодавство України (Бюджетний кодекс. Бюджетний процес). — К.: Юрінком Інтер, 2002.

Правове регулювання державних доходів та видатків. Т.1-2. — X.: Академія правових наук України, 1998.

Налоговое право: Учеб. пособие. Сборник нормативно-правовьіх актов / Сост. С.В. Александров, Н.П. Кучерявенко, Н.В. Сидорова. — X.: Консум, 1998.

Аудиторская деятельность в Украине. Сборник нормативних докумен-тов. — X., 1999.

Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України. — К.: ЮрІнком Інтер, 2003.

Финансовьій контроль в Украине. Сборник нормативних актов / Сост. Алисов Е.А., Биляк Ю.П., Варенко В.И., Гаращук В.Н., Козина А.А., Козлов А.И., Мухатаев А.А. — X.: Мост-Торнадо, 2001.

**402**

Л. К. Воронова

Підручники та навчальні посібники

*Артемов Н.М.* Финансово-правовое регулирование внешнеторговой деятельности. — М., 1999.

*Аишарина ЕМ.* Некоторьіе аспектьі расширение предмета финансово-го права: проблеми и перспективи. — М, 2004.

*Бакаева О.Ю.* Основньїе финансово-правовьіе аспекти статуса тамо-женньїх органов Российской Федерации / Под ред. Н.И. Химиче-вой. — Саратов, 2002.

*Бакаева О.Ю., Матвиєнко Г.В.* Таможенное право. — М.: Юрист, 2003.

Банковское дело: Учебник / Под ред. В.И. Колесникова, Л.П. Кроли-вецкой. М., 1997.

*Бекерская Д.А.* Бюджетное право и бюджетний процесе в Украи-не. — Одесса: Юрид. лит., 2004.

Банківське право України / За ред. А.О. Селіванова. — К., 2000.

*Бельский К.С.* Финансовое право: наука, история, библиография. — М.: Юрист, 1995.

*Бесчеревньїх В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. — М., 1976.

Большой юридический словарь. — М.: Инфра,1997.

*Буковинський С.А.* До питання про бюджетний кодекс // Фінанси України. — № 4. — С.3-5.

*Бородина Н.М.* Правовое регулирование деятельности территориаль-ньіх учреждений Центрального банка Российской Федерации / Под ред. Н.И Химичевой. — Саратов, 2001.

*Василик О.Д., Павлюк К.В.* Бюджетна система України. — К.: Центр навчальної літератури, 2004.

*Витте СЮ.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйс-тве. — СПб., 1912.

*Годме П. М.* Финансовое право / Пер. с фр. — М.,1972.

*Голубев С. А.* Правовое регулирование государственного управлення банковской системой в Российской Федерации и в зарубежньїх странах (сравнительно-правовой анализ) / Автореферат докт. дис. — М., 2004.

*Горбунова О.Н.* О предмете и системе финансового права // Юридический мир. — 1998. — № 5. — С. 26.

*Грачева Е.Ю.* Проблеми правового регулировання государственного финансового контроля. — М, 2000.

*Грачева Е.Ю., Толстоттенко Г.П., Рьіжкоеа Е.А.* Финансовнй контроль. — М.: Камерон, 2004.

*Ефимов С.* Нормативно-правові акти та порядок набрання ними чинності // Бухгалтерія. — 2003. — № 1-2. — С.32.

*Злобин Н.Н.* Налог как правовая категория. — М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 2003.

**'Г**

Фінансове право України                                                                    403

*Карасева М.В.* Финансовая деятельность государства — основопола-

гающая категория финансово-правовой науки // Государство и

право. — 1996. — № 11. — С. 76. *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. — Воронеж, 1997. *Касьяненко М.М., Гриню М.В., Цимбал П.В.* Організація та управління органами державної податкової служби України. — Ірпінь,

2001. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под

ред. А.Н. Кознрина. — М., 2002. *Косиняк В.* Понятійно — категоріальний апарат Бюджетного кодексу

України: критичний аналіз // Вісник Львів. Ун-ту. — 2002. —

(Серія юридична; Вип. 37). *Кравченко В. Н.* Финансьі местннх органов власти Украйни основи

теории и практики. — К.: НИФИ, 1997. *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: Учебник. — М: Норма.

2004. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право России и российский федерализм /

Под ред. Н.И.Химичевой. — М., 2001. *Кузнеченкова В.Е.* Налоговьій процесе: теорія и проблеми правопри-

менения. — М.: Полиграфопт, 2004. *Кучерое И.И.* Налоговое право России: Курс лекций. — М., 2001. *Кучеров Н.И.* Налоговое право зарубежньїх стран: Курс лекций. —

М., 2000. *Музика О.А.* Фінансове право. — К., 2004. *Нагребельний В.П., Чернадчук В.Д., Сухонос В.В.* Фінансове право

України. Загальна частина: Навч. посіб. — Суми, 2004. Налоги: Учеб. пособие / Под ред. Д.Г.Черника. — М, 1997. Налоговое право / Отв. ред. С.Г. Пепеляев. — М, 2003. Налоговое право Украйни / Под ред. Н.П. Кучерявенко. —- X.: Легас,

2004. *Неєерова Н.В.* Валютний контроль в деятельности учреждений Банка

России: правовое регулирование и опит правоприменения / Под.

ред. Е.В. Покачаловой. — Саратов, 2003. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та

публічних видатків: Монографія. — Чернівці: Рута, 2004. *Орлюк О.Н.* Банківська система України: правові засади організації.

— Юрінком Інтер, 2003. *Пауль А.Г.* Процессуальньїе норми бюджетного права. — СПб., 2003. *Пацурківський П.С.* Правові принципи фінансової діяльності держави:

проблеми методології. — Чернівці: ЧДУ, 1997. *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. — М., 1971. *Покачалова Е.В.* Государственннй и муниципальньїй долг: проблеми

правового регулировання // Финансовое право. — 2002. — № 1. *Покачалова Е.В* Финансово-правовое регулирование отношений в

сфере государственного долга России // Актуальнне вопроси

**404**

Л. К. Воронова

юриспруденции: Сб. науч. трудов / Отв. ред. О.Ю. Бакаева. —

Саратов, 2003. *Пришва Н.Ю.* Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів:

Монографія. — К., 2003. *Ровинский Е.А.* Основньїе вопросьі теории советского финансового

права. — М, 1960. *Рутвишникова И.В.* К вопросу об особенностях метода финансового

права // Государство и право. — 2004. — №4. — С. 26. *Сидорова Н.В.* Теоретичні основи бюджетного права. — К.: Бізнес Ін-

форм, 1998. *Соколов А.А.* Теория налогов. — М, 2003. *Старилов Ю.Н.* Нарушения налогового законодательства и юридичес-

кая ответственность. — Воронеж, 1995. *Стрельников В.В.* Правовой режим пени в налоговом праве. — М.:

Статут, 2004. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. — М.: Изд-во БЕК, 1995. *Толстопятенко Г.П.* Европейское налоговое право. — М., 2001. *Тосунян Г.А., Емелин А.В.* Валютное право Российской Федерации:

Учебное пособие. — М., 2002. *Тосунян'Г.А. Зкмалян А., Викулин А.Ю.* Банковское право Российской

Федерации. Общая часть; Учебник / Под общ. ред. Б.Н.Топорни-

на. — М„ 1999. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И.Химичева — М: Юристь,

2003. Фінансові санкції за законодавством України / Відп. ред. В.С. Ковальський. — Юрінком Інтер, 2001. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В.

Карасева. — М.: Юристь, 2002. Финансовое право: Курс лекций / Под ред. С.В. Игнатьевой. — СПб.:

Лань; Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. — 2-е изд.,

перераб. и доп. — М.: Юристь, 1999. Финансовое право: Учебник / Под. ред. Е.А. Ровинского. — М.:

Юридическая литература, 1971. Финансовое право: Учебник / Под. ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. — М.: Велби, 2003. Финансовое право: Учебник / Под. ред. О.Н. Горбуновой. — 2-е изд.,

перераб и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2001. Финансовое право: Учеб. пособие для вузов / Под. ред. проф. М.М.

Рассолова. — М.: Юристь, 2000. Фінансове право: Навчально-методичний посібник. — Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. Фінансове право: Підручник / Керівник авт. колективу та відп. ред.

Л.К. Воронова. — X.: Фірма "Консум", 1998.

Фінансове право України

405

Фінансове право України: Підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.С.

Криницький; За ред. М. П. Кучерявенка. — К.: Юрінком Інтер,

2004. *Халфина Р.О.* Право как средство социального управлення. — М.,

1988. *Химичева Н.И.* Налоговое право: Учебник. — М., 1997. *Юрій С.І., Сшоян В.І., Мац М.Й.* Казначейська система. — Тернопіль:

Карт-Бланш, 2002.

Додаткова література

*Алексеев А.А.* Бюджетное право народного представительства. — X., 1918.

*Алексеев А.А.* Финансовьіе полномочия английского парламента. — СПб., 1914.

*Бризгалин А.В. и др.* Налоговая ответственность: штрафьі, пени, взьіс-кание. — М., 1997.

*Бризгалин А.В., Кудреватш С.А.* К вопросу о формировании налогового права как подотрасли права // Государство и право. — 2000. — №6.

*Бурцев В.В.* Система финансового контроля // Финансьі. — 2000. — №9.

*Бутаков Д.Д.* Реформирование бюджетньїх систем: опьіт Восточной Европьі // Финансьі. — 2000. — № 9.

Бюджетная система России / Под ред. Г.Б. Поляка. — М., 1999.

*Винницкий Д.В.* Субьектьі налогового права. — М., 2000.

*Витрянский В.В., Герасименко С.А.* Налоговьіе органи, налогоплатель-щики и Гражданский кодекс. — М., 1995.

*Гаращук В.* Контроль та нагляд у державному управлінні. — X.: Фоліо, 2002.

*Грачева Е.Ю., Соколова З.Д.* Финансовое право России. — М., 1997.

*Гриценко В.* Гражданин как субьект налогового права в Российской Федерации.—Воронеж, 1999.

*Дернберг Р.Л.* Международное налогообложение / Пер. с англ. — М., 1997.

*Дробозина Л.А.* Финансовая система Англии. — М., 1971.

*Емелин А.А.* Валютньїе операции и валютньїе сделки: понятие и клас-сификация // Деньги и кредит. — 2000. — № 4.

*Ерпшлева Н.Ю.* Международное банковское право: понятие, предмет, система // Государство и право. — 2000. — № 2.

*Ефремова И.А.* Государственньїе ценньїе бумаги и обязательства. Налогообложение. Операции. Обращение. Учет. — М., 1995.

*Карасева М.В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). — М., 2003.

*Козлова ОМ.* Применение упрощенной системи налогообложения для субьектов малого предпринимательства // Финансьі. — 2000. — № 9.

406

Л. К. Воронова

*Козирин А.Н.* Валютний контроль внешнеторговой деятельности:

Юридический справочник. — М., 1998. *Козирин А.Н.* Налоговое право зарубежньїх сггран: вопросн теории и

практики. — М., 1993. *Козюк В.В.* Державний борг в умовах ринкової економіки України. —

Тернопіль: Карт-бланш, 2003. *Комягин Д.А.* О понятий бюджетних средств // Финанси. — 2000. —

№ 10. *Крохина Ю.А.* О регулировании бюджетних прав субьектов Федера-

ции // Журнал российского права. — 2000. — № 11. *Кугаенко А., Белянин М.* Теория налогообложения. — М., 1999. *Кучерявенко Н.П.* Теоретические проблеми правового регулирования

налогов и сборов в У крайнє. — X., 1997. *Кучерявенко И.П., Перепелица М.А.* Закон Украйни "О системе налогообложения".— X., 1997. *Медведев А.* "Двусмьюленное" положение Пенсионного фонда России

вредит плательщикам страхових взносов, пенсионерам и самому

фонду // Хозяйство и право. — 2000. — № 1. *Меркулов А.* Финансово-правовое регулирование валютних операций

юридических лиц в Российской Федерации. Автореф. дис. канд.

юрид. наук. — М., 1999. *Мстиславский В.А., Волков В.С.* К вопросу о регулировании аудита //

Финанси. — 2000. — № 7. Налоги в развитих странах / Под ред. И.Г.Русаковой. — М., 1999. Налоговьіе системи зарубежньїх стран / Под ред. В.Г. Князева, Д.Г.

Черника. — М, 1997. *Сабанти Б.М.* Теория финансов: Учебное пособие. — М., 1998. *Сазанов С.А.* Проблемьі казначейского исполнения бюджета // Финан-

сьі. — 2000. — № 5. *Селюков А.Д,* Правовое регулирование межбюджетних отношений в

Российской Федерации. — М., 2003. *Сорокина Ю.В.* Русское финансовое право: понятие и определение

предмета // Правоведение. — 2000. — № 3. *Трофимов А.А.* О государственньїх внебюджетньїх фондах // Финанси. — 2000. — № 10. Финансовое право зарубежньїх стран: Сб. науч. трудов. Вьіп. II / Фи-

скальние сбори. Правовьіе признаки и порядок регулирования /

Под ред. С.Г. Пепеляева. — М, 2003. *Фролова Н.К.* К вопросу о межбюджетних отношениях в России //

Финанси. — 2000. — № 1. *Химичева Н.И.* Бюджетние права областного. краевого Совета. — М,

1966. *Худяков А. И.* Основи теории финансового права. — Алмати, 1995. *Худяков А. И., Бродский М.Н., Бродский Г. М.* Основи налогообложения: Учебное пособие. — СПб., 2002.

Г'

Фінансове право України                                                                             407

*Цьіпкин С.Д.* Доходи государственного бюджета СССР: правовие во-проси. — М., 1973.

*Цьіпкин С.Д.* Финансово-правовие институтьі, их роль в совершенст-вовании финансовой деятельности Советског государства. — М., 1983.

*Шохин С.О.* Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетних органов субьектов Российской Федерации (проблеми, перспективи). Автореф. дис. д-ра юрид. наук. — М., 1999.

*Щоки Д.М.* Юридические презумпции в налоговом праве. — Москва: ИЗ Пресе, 2002.

*Ялбулганов А.А.* Финансовьій контроль как правовой институт: Основ-ньіе зтапьі развития // Правоведение. — 2000. — № 3.

*Янжул И.И.* Основньїе начала финансовой науки: Учение о государственньїх доходах / Под науч. ред. А.Н. Козьірина. — М., 2002.

408

Л. К. Воронова

СЛОВНИК

АВАЛЬ (фр. *а\аІ* — порука за векселем) — вексельна порука. Особа, яка здійснила А., авалій — бере на себе відповідальність за виконання зобов'язань будь-якою із зобов'язаних за векселем осіб (акцептантом, векселедавцем, індосантом). Аваліст, який оплатив вексель, має право вимагати відшкодування платежу з тієї особи, за яку він дав А., а також з осіб, відповідальних перед ним.

АВАНС (фр. ауапсе, від ауапсег— платити наперед) — сума коштів, яка вноситься в рахунок наступних платежів, або виплачується в рахунок майбутніх виплат.

АВІЗО (італ. аууізо— повідомлення, попередження) — офіційне поштове або телеграфне повідомлення, яке застосовується в банківській практиці, про зміни у взаємних розрахунках між контрагентами.

АВУАРИ— 1) активи (грошові кошти, чеки, векселі, перекази, акредитиви), якими здійснюються платежі та розрахунки за зобов'язаннями; 2) кошти банку в іноземній валюті на його рахунках в іноземних банках; 3) вклади приватних осіб та організацій у банках.

АДВАЛОРНЕ ВІДРАХУВАННЯ — мито або податок, які стягуються у вигляді відсотків від вартості товару.

АЖІО (Італ. а§£Іо)— відхилення від курсу грошових знаків, векселів та інших цінних паперів від їх номінальної вартості або паритету в бік перевищення.

АКРЕДИТИВ (фр. ассгеШіїТ від лат. ассгесШіуиз — довірчий) — зобов'язання банку провести за проханням Імпортера платіж експорту в межах певної суми і строку.

*Грошовий акредитив* — документ, що містить розпорядження банку про виплату держателю акредитива вказаної в ньому суми повністю або частинами у валюті країни, де він пред'являється, за курсом на день платежу.

*Товарний акредитив*—документ про оплату товарно-транспортних документів за відвантажений товар. Розрізняють такі види товарних акредитивів:

*відкличний* — покупець має право в будь-який момент його анулювати або змінити умови;

*безвідкличний* — протягом установленого строку дії акредитив не може бути анульований без згоди постачальника; *підтверджуючий* — банк-кореспондент гарантує постачальнику оплату відвантажених ним товарів;

Фінансове право України

409

*револьверний —* автоматично відновлюваний на попередніх умовах після використання суми, вказаної в акредитиві; *перевідний* — постачальник може переадресувати платежі одній або кільком третім особам.

АКТИВНІ ОПЕРАЦІЇ БАНКІВ— фінансові операції, за допомогою яких банки розміщують вільні грошові кошти з метою отримання прибутку. До них належать: кредитні операції, купівля цінних паперів, лізингові та факторингові операції.

АКТИВИ (від лат. асІІУііз— діяльний, дійовий)— 1) частина бухгалтерського балансу, що відображає на певну дату всі наявні на даному підприємстві чи в установі матеріальні цінності та кошти; 2) сукупність майнових прав, що належать юридичній чи фізичній особі.

АКТУАРНІ РОЗРАХУНКИ — фінансовий аналіз коротко- і довгострокових наслідків функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що містить прогноз фінансових потоків, оцінку фінансових зобов'язань, довгостроковий прогноз стану та стабільності системи, докладний аналіз коротко- і довгострокових фінансових наслідків будь-яких змін у цій системі.

АКЦЕПТ (від лат. ассерШз — прийнятий) — а) згода на оплату або гарантування оплати грошових, розрахункових, товарних документів або товару; б) згода укласти договір на запропонованих умовах; в) форма розрахунків за векселями, чеками та іншими паперами, а також товарними документами (здійснюється за допомогою кредитно-банківських установ). А. широко застосовується як форма розрахунків за товари, що постачаються та надані послуги у внутрішньому й міжнародному товарно-грошовому обороті.

АКЦИЗНИЙ ЗБІР — непрямий податок на високорентабельні та монопольні товари, що діє в Україні. Об'єктами оподаткування А.з. є обороти з реалізації вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), визначених законом, а також митна вартість імпортованих (ввезених, пересланих) на митну територію України товарів (продукції). А.з. входить до ціни підакцизних товарів і фактично сплачується споживачем.

АКЦІЯ (лат. асІІо — рух, дія) — цінний папір без установленого строку обігу, що засвідчує участь власника у статутному фонді *акціонерного товариства,* підтверджує членство і право на і участь в управлінні ним та дає право на одержання частини -; прибутку у вигляді дивіденду й частини майна в разі ліквідації- ції товариства. А. можуть бути іменними, на пред'явника, \* привілейованими та простими.

410

Л. К. Воронова

АЛЬПАРІ (від Італ. аі раті — порівну) — відповідність біржового або ринкового курсу *цінних паперів* їхньому номіналові.

АНТИДЕМПІНГОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО — національні та міжнародні правові норми і положення, спрямовані проти товарного демпінгу, тобто продажу товарів на зовнішніх ринках за цінами нижче внутрішніх.

АРЕШТ БАНКІВСЬКОГО РАХУНКУ — тимчасове припинення будь-яких операцій на рахунку без згоди на це клієнта і без розірвання договору обслуговування банківського рахунку. Операції на рахунках можуть бути тимчасово припинені рішеннями податкових, судових, правоохоронних органів та в інших випадках, передбачених законодавчими актами.

АУДИТ (англ. АікШ, від лат. аисііїиз — слухання, слух) — перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'сктів господарювання з метою визначення їх достовірності, повноти й відповідності чинному *законодавству* та встановленим нормативам. Здійснюється незалежними особами (аудиторами) або аудиторськими фірмами, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення.

БАНК (фр. Ьап§ие від Італ. Ьапсо — лава, конторка) — юридична особа, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в 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.

БАНКІВСЬКА ГАРАНТІЯ — доручення банку-гаранта на користь *кредитора* щодо забезпечення повної та своєчасної сплати *боржником* належної суми. Банк видає гарантії за *дорученням* і за рахунок клієнтів, а також за рахунок банкІв-коресподен-тІв. Б.г. широко застосовуються в сучасній міжнародній комерційній та банківській практиці.

БАНКІВСЬКА ПОЗИКА — кошти, які надаються банками *юридичним І фізичним особам* на засадах зворотності, строковості, відплатності й забезпеченості. Порядок надання Б.п. встановлюються нормами банківського законодавства й оформлюються *угодою* між банком і позичальником.

БАНКІВСЬКА СИСТЕМА — сукупність різних видів банків, банківських інститутів, що діють у межах єдиного загальнодержавного фінансово-кредитного механізму на чолі з центральним банком держави. Відповідно до Закону України "Про банки і

Фінансове право України

411

банківську діяльність" (2000 р.) Б.с. України складається з Національного банку України, державних та інших (комерційних) банків, що створені і діють на території України.

БАНКІВСЬКА ТАЄМНИЦЯ — інформація про діяльність та фінансовий стан клієнта, яка стала відомою *банку* у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним, чи третім особам при наданні послуг банку, і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту. Б.т. охороняється законом, і банки зобов'язані забезпечити Б.т. Порядок розкриття Б.т. визначається законодавством.

БАНКІВСЬКІ ОПЕРАЦІЇ — операції *банків* з метою залучення кош-

*'--,* тів та їх вкладення в *позички, цінні папери й послуги,* випуск в обіг і вилучення з нього грошей, здійснення розрахунків, фінансування І кредитування вкладень тощо.

БАНКІВСЬКІ РАХУНКИ — рахунки, на яких обліковуються власні кошти, вимоги, зобов'язання банку стосовно його клієнтів і контрагентів і які дають можливість здійснювати переказ коштів за допомогою банківських платіжних інструментів.

БАНКІВСЬКИЙ ПРОЦЕНТ (інтерес) — плата за надання грошей в борг. Має два різновиди: *кредит-процент* і *дебет-процент,* що відповідають двом видам діяльності банків: зберігання вкладів і надання позик.

БАНКНОТИ (англ. Ьапк-поіе — кредитний білет) — різновид грошових знаків, які випускаються в обіг *банками.* В Україні перебувають в обігу Б., випущені Національним банком України вартістю 1, 2, 5, 10,20, 50, 100 і 200 гривень, які є законними засобами платежу.

БЛАНКОВІ КРЕДИТИ — кредити, які не мають спеціального забезпечення конкретними цінностями, а видаються під зобов'язання боржника погасити кредит в установлений строк або при настанні певних умов, наприклад, прибуття товару в порт призначення.

БРОКЕР — (англ. Ьгокег) — посередник у здійсненні угод між покупцями та продавцями на біржі. Діє за дорученням І за рахунок клієнтів, одержуючи за свою роботу брокерську комісію.

БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ — єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (в тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками еко-

*■<■>* номічної сутності, функціональної діяльності, організаційного

к\* устрою та Іншими ознаками відповідно до законодавства

\*'. України та міжнародних стандартів.

412

**Л. К.** Воронова

**БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ** — документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

**БЮДЖЕТНИЙ ОБОВ'ЯЗОК** —будь-яке, здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладання договору, придбання товару, послуги чи здійснення Інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або в майбутньому.

**БЮДЖЕТНЕ ПРАВО** — сукупність правових норм, що регулюють відносини в галузі бюджетної діяльності: встановлення бюджетної системи, розмежування доходів І видатків між державними та місцевими бюджетами; складання, розгляд проекту бюджету; затвердження бюджету; його виконання; розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету. Б.п. — складова, центральна частина *фінансового права.* Відносини в галузі бюджету регулюються нормами Конституції України, Бюджетним кодексом України, постійно діючими і періодичними нормативними актами про бюджет, що приймаються Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів, Міністерством фінансів, органами місцевого самоврядування. Норми Б.п. поділяються на *матеріальні* (які регулюють відносини, пов'язані з бюджетним устроєм, складом доходів і видатків, їх розмежуванням) і *процесуальні* (які встановлюють порядок складання, розгляду проекту бюджету, затвердження й виконання бюджету і звіту про його виконання, права та обов'язки учасників бюджетного процесу). У бюджетно-правових відносинах, які тривають один бюджетний період (за Конституцією України — з 1 січня до ЗІ грудня), беруть участь відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування.

**БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС** — регламентована нормами фінансового права 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.*

**БЮДЖЕТНИЙ РОЗПИС** — документ, в якому головним розпорядникам бюджетних коштів встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань по певних періодах року відповідно до бюджетної класифікації.

**БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ** — організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Б.у. України визначається з ура-

Фінансове право України

**413**

хуванням державного устрою та адміністративно-територіального поділу України.

**ВАЛЮТА** — (Італ. уаіиїа— ціна, вартість)—І) платіжний засіб (грошова одиниця) певної держави — українська гривня, долар США тощо; 2) грошові знаки іноземних держав; кредитні і платіжні документи (чеки, векселі та Ін.), які використовуються в міжнародних розрахунках; 3) міжнародні грошові одини-*'\*\** ці, емісія яких здійснюється міжурядовими валютно-кредитни-' ^ ми організаціями. В. поділяють на: а) вільно конвертовані; *'"'"* б) частково конвертовані; в) неконвертовані. Розрізняють внутрішню та зовнішню конвертованість В.

**ВАЛЮТА ПЛАТЕЖУ** — (англ. суггепсу оГ раутепї) — валюта, з допомогою якої здійснюються розрахунки або повертаються позички та борги.

**ВАЛЮТНА ПОЗИЦІЯ** — співвідношення вимог і зобов'язань банку (фірми) в іноземній валюті. Якщо суми вимог І зобов'язань збігаються, валютна позиція вважається закритою, якшо ні — відкритою. Відкрита валютна позиція може бути "довгою" (вимоги перевищують зобов'язання) і "короткою" (зобов'язання перевищують вимоги). Під час купівлі чи продажу валюти довга позиція виникає тоді, коли обсяги купівлі перевищують обсяги продажу, а коротка — в разі перевищення обсягів про-*,£і* дажу над обсягами купівлі.

**ВАЛЮТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО** — система нормативних актів, що ' містять норми, котрі регулюють порядок здійснення угод з валютними цінностями в межах країни та у відносинах з інозем-" ними державами І громадянами (резидентами І нерезидентами), а також порядок ввезення, вивезення, переказування та *І,* пересилання з-за кордону і за кордон національної та інозем-V ної валюти й інших валютних цінностей. До норм В.з. належать і норми, які закріплюють режим здійснення валютних операцій на території України, компетенцію державних органів і функції *банків* у регулюванні валютних операцій, права та обов'язки суб'єктів валютних відносин.

**ВАЛЮТНЕ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ** — умова, що передбачається в міжнародних кредитних, платіжних та інших угодах і контрактах з метою страхування ризиків експортера чи кредитора від знецінення валюти платежу.

**ВАЛЮТНІ ОПЕРАЦІЇ**—операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності, за винятком операцій, що здійснюються між резидентами у валюті України; операції, пов'язані з *\*і&$* використанням валютних цінностей у міжнародному обігу як *-г-лт* засобу платежу, з передаванням заборгованостей та інших зо-

**414**

Л. К. Воронова

бов'язань, предметом яких є валютні цінності; операції, пов'язані із ввезенням, переказуванням на територію України та вивезенням і пересиланням за її межі валютних цінностей.

ВАЛЮТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ — діяльність держави та уповноважених нею органів, спрямована на регламентацію міжнародних розрахунків І порядку здійснення валюти платежу.

ВАЛЮТНИЙ КУРС — (англ. ехсЬа§е гаїе) — співвідношення між грошовими одиницями різних країн, зумовлене їхньою купівельною спроможністю. Валютний курс є своєрідною формою ціни, сплачуваної в національній грошовій одиниці за одиницю іноземної валюти.

ВАЛЮТНИЙ ОПЦІОН (англ. сштепсу орїіоп) — угода про купів-лю-продаж певної суми валюти у встановлені терміни з узгодженим курсом.

ВАЛЮТНИЙ ПАРИТЕТ — співвідношення між двома валютами, встановлюване в законодавчому порядку.

ВАЛЮТНІ ОБМЕЖЕННЯ — система нормативних правил, встановлених у законодавчому або адміністративному порядку і спрямованих на обмеження операцій з національною та Іноземною валютою, золотом та Іншими валютними цінностями.

ВАЛЮТНІ РЕЗЕРВИ — офіційні запаси валюти в центральному банку, фінансових установах країни або в міжнародних валютно-кредитних організаціях. Створюється з метою забезпечення стійкості національної грошової одиниці, фінансово-кредитної системи країни, стабільності внутрішнього ринку та забезпечення міжнародних розрахунків.

ВЕКСЕЛЬ (нім. \УесІі5ЄІ — зміна, розмін) — цінний папір, який засвідчує грошове зобов'язання сплатити за пред'явленням або в установлений строк конкретну суму певній особі або особі, яка вказується цією особою, або пред'явнику векселя. В. може бути простим або переказним. Простий В. —це нічим не обумовлений обов'язок векселедавця сплатити певну суму грошей кредиторові. Переказний В. (тратта) — це письмовий наказ кредитора (трасанта) боржнику (трасату) про сплату в зазначений термін певної суми грошей іншій особі (ремітенту). Переказний В. виписується і підписується кредитором (трасантом). Трасат стає боржником за векселем лише після того, як акцептує вексель, тобто дає згоду на його оплату, поставивши на ньому свій підпис.

ВИКУПНА ЦІНА — в особистому страхуванні при достроковому розірванні договору сума внесків страхувальника (резерв внес-

Фінянсове право України                                                                    415

ків) за період страхування, що минув, за вирахуванням витрат страхувальника на ведення справ.

ГРОШОВА МАСА — кількість грошей в обігу на певний момент часу. Це не тільки готівка, а й кошти на поточних банківських рахунках, строкових та ощадних рахунках, депозитні сертифікати, державні цінні папери тощо.

ГРОШОВА ОДИНИЦЯ — встановлений у законодавчому порядку

грошовий знак; один з елементів національної грошової систе-

-у, ми. Використовується для виміру та визначення цін товарів.

;і> Грошова одиниця України — гривня, яка поділяється на 100

копійок.

ДАМНО (від лат. (сіатпит — збиток) — а) окрема плата (крім пен-' *$* сійних, процентів і поштових витрат), яку стягують з клієнтів

за інкасування та облік векселів, залізничних накладних, коно-""\*" саментів та інших документів; б) збиток, якого зазнав власник

цінних паперів, продавши їх за курсом, нижчим від номіналу.

ДЕБЕТ (від лат. сІеЬеї— він винний) — ліва сторона бухгалтерських рахунків; в рахунках активу Д. представляє прибуткову частину, куди заносяться всі надходження за даним рахунком, а в рахунках пасиву — видаткову частину, в якій групуються всі видатки за рахунком.

ДЕВАЛЬВАЦІЯ (від лат. сіє — зниження і уаіео маю значення, стою) — знецінення національної грошової одиниці, що виявляється у підвищенні її курсу відносно іноземних валют.

ДЕМОНЕТИЗАЦІЯ (від фр. сіетопеїізаііоп) — втрата грошовим металом функції грошей. Демонетизацію срібла було завершено на-*і* іа прикінці XIX ст. Демонетизацію золота юридично закріплено Статутом МВФ. Відповідно до Поправок до Статуту МВФ з 1 квітня 1978 р. скасовано офіційну ціну золота; воно було вилучено з розрахунків між МВФ та його членами, а значну частку ; золотого запасу МВФ реалізовано на міжнародних ринках.

ДЕНОМІНАЦІЯ (від лат. сіепотіпаїіоп перейменування) — збільшення національної грошової одиниці завдяки обміну в певному співвідношенні старих грошових знаків на нові з метою впорядкування грошового обігу та спрощення обліку й розрахунків.

ДЕІЮРТ (фр. (Іерогі, від лат. сіерогго — відношу) — купівля цінних .4- паперів з одночасним продажем їх на певний строк за нижчим курсом. Застосовують на фондовій біржі для одержання курсо-Т вої різниці. Протилежне—*рапорт.*

ДБФЛЯЩЯ (від лат. сіейаііо — здувати) — процес стримування збільшення грошової маси в обігу (на противагу *інфляції).*

416

Л. К. Воронова

ДИЗАЖІО (Італ. сіі5а§§іо) — відхилення біржового (ринкового) курсу грошових знаків та фондових активів у бік зниження від їхньої номінальної вартості. Вирахування з номінального курсу акцій при укладанні біржових угод. Протилежне — *ажіо.*

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування) — загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань, включаючи боргові зобов'язання, що вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.

ДЕФІЦИТ БЮДЖЕТУ — перевищення видатків бюджету над його доходами (протилежне — *профіцит).*

ДИЛЕР (від англ. деаіег — особа (фірма), яка здійснює біржове або торговельне посередництво. Д. діють від свого імені і можуть виступати посередниками між брокерами, іншими дилерами, клієнтами. Д. може виступати посередником у торговельних операціях купівлі-продажу цінних паперів, товарів і валюти.

ДИСКОНТ (англ. сіізсоигн, Італ. зсопїо, фр. езсотрїе, від лат. сотриіо— рахую) — а) процент, що вираховується при купівлі банками векселів до закінчення строку; б) знижка з ціни товару, валюти; в) різниця між реальним і номінальним курсом акцій.

ДОДАТКОВІ БЛАГА — кошти, матеріальні чи нематеріальні цінності, послуги, Інші види доходу, що виплачуються (надаються) платнику податку його працедавцем (самозайнятою особою), якщо такий дохід не є заробітною платою чи виплатою, відшкодуванням чи компенсацією за цивільно-правовими договорами, укладеними з таким платником податку.

ДОГОВІР СТРАХУВАННЯ — письмовий юридичний документ, за яким одна сторона (страховик) зобов'язується у разі настання певної події (страхового випадку) виплатити другій стороні (страхувальнику) або іншій особі, визначеній у договорі, грошову суму (страхову виплату), а страхувальник зобов'язується сплачувати страхові платежі та виконувати Інші умови договору.

ДОТАЦІЇ ВИРІВНЮВАННЯ —міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує.

ДОХОДИ БЮДЖЕТУ — усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, спрямування яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти).

Фінансове право України

417

ЗАГАЛЬНИЙ ОПОДАТКОВУВАНИЙ ДОХІД — будь-який дохід, нарахований (виплачений) на користь платника податку протягом звітного податкового періоду. Загальний оподатковуваний дохід складається з доходів, які підлягають кінцевому оподаткуванню при їх нарахуванні (виплаті); доходів, які підлягають оподаткуванню у складі загального річного оподатковуваного доходу; доходів, які оподатковуються за іншими правилами, визначеними законом. Загальний місячний оподатковуваний дохід дорівнює сумі оподатковуваних доходів, виплачених (нарахованих) протягом звітного податкового місяця. Загальний річний оподатковуваний дохід дорівнює сумі загальних місячних оподатковуваних доходів, отриманих (нарахованих) протягом звітного податкового року.

ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ — закон, який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

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

ЗАСТРАХОВАНІ (посмертний одержувач, бенефіціарій) — при договорах особистого страхування особи, на чию користь укладено договір страхування і які можуть отримати компенсацію при настанні страхового випадку. Страхувальники мають право при укладенні договорів страхування інших, ніж договори особистого страхування, призначати громадян або юридичних осіб (вигодонабувачів), які можуть зазнати збитків у результаті настання страхового випадку, для отримання страхового відшкодування, а також замінювати їх до настання страхового випадку, якщо інше не передбачено договором страхування.

ЗБЕРІГАЙ — банк, який функціонує відповідно до законодавства про банки і банківську діяльність та відповідає вимогам закону щодо зберігання та обслуговування коштів *Накопичувального фонду,*

ЗБИТКИ — у *фінансовому праві* — відбражені в коштах перевищення витрат підприємства, установи, організації над доходами.

ЗВІТНИЙ ПОДАТКОВИЙ ПЕРІОД—проміжок часу, який розпочинається з першого календарного дня першого місяця такого періоду та закінчується останнім календарним днем останнього місяця такого періоду. Для місячного податкового періоду перший та останній місяці збігаються. Якщо фізична особа вперше отримує оподатковувані доходи всередині податкового

**418**

Л. К. Воронова

періоду, то перший податковий період розпочинається з дня отримання таких доходів. Якщо платник податку помирає, визнається судом померлим чи безвісно відсутнім або втрачає статус резидента (за відсутності податкових зобов'язань як нерезидента згідно з законом), останнім податковим періодом вважається період, який закінчується днем, на який відповідно припадає смерть такого платника податку, винесення такого судового рішення чи втрата ним статусу резидента.                      і

**ІНДЕКС СПОЖИВЧИХ ЦІН** — відображення динаміки вартості кошику споживчих товарів І послуг; продовольчих товарів, житла, промислових товарів масового споживання, палива та ін. Основний показник рівня інфляції в державі.

**ІНКАСАЦІЯ** (від італ. іпсаззо— виручка, виторг) — збір і транспортування готівки та цінностей, здійснювані банками за дорученням клієнтів.

**ІНКАСО** (від італ. іпсаззо — виручка, виторг) — операція одержання банком грошей за дорученням клієнта Й зарахування цих грошей на його банківський рахунок на підставі розрахункових документів.

**ІНОЗЕМНИЙ ДОХІД** — дохід, відмінний від доходу за джерелом його походження з території України.

**ІПОТЕЧНИЙ ЖИТЛОВИЙ КРЕДИТ** —фінансовий кредит, що надається фізичній особі, товариству співвласників квартир або житловому кооперативу строком не менш ніж на п'ять повних календарних років для фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом або придбанням квартири (кімнати) або житлового будинку (його частини), з урахуванням землі, що знаходиться | під таким житловим будинком, чи присадибної ділянки, які | надаються у власність позичальника з прийняттям кредитором такого житла (землі, що знаходиться під ним, чи присадибної

*!&і* ділянки) у заставу. Правила надання та погашення іпотечного житлового кредиту визначаються Національним банком України.

**ІНФЛЯЦІЯ** — знецінення грошей, що знаходить вияв у нерівномірному підвищенні цін на товари й послуги. У разі Інфляції від- ; бувається порушення законів грошового обігу, обумовлене дис-пропорціями в процесі суспільного виробництва, збільшення грошової маси (на противагу — *дефляції).*

**ШФРАСТРУТУРА** (від лат. іпїга— нижче, під, зІшсШга) — комплекс виробничих І невиробничих галузей, які забезпечують умови економічного відтворення: шляхи, зв'язок, транспорт, освіта, охорона здоров'я. Основна інфраструктура — мережа енергопостачання, транспорту і зв'язку. -.

**г**

Фінансове право України                                                                    **419**

**ІПОТЕКА** {від грец. пуроїЬеке — застава) — застава нерухомості (землі, будов, споруд тощо) як засобу забезпечення позики, іпотечного кредиту.

**ІСТЕБЛІШМЕНТ** (англ. езїаЬІІзптет) — а) слово, яким у США, Англії та інших англомовних країнах Іноді характеризують високий рівень прибутків, стійке становище в суспільстві, достатки; б) переносно — пануюча верхівка в суспільстві.

**ІНВЕСТИЦІЯ** — (від лат. іпуєзіІо — одягаю, наділяю) — всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту. До об'єктів І. належать: кошти, цінні папери, науково-технічна продукція, майнові права, права на Інтелектуальні цінності тощо. І. у відтворення основних фондів та на приріст матеріально-виробничих активів здійснюється у формі капітальних *•'■* вкладень.

**ІНДОСАМЕНТ** (нім. іпаоззатепі, фр. епсіоззетеШ, від лат. іп — на І гіогзшп — спина) — передатний напис власника на звороті *векселя* або чека, який засвідчує перехід прав за цим документом до Іншої особи, і. виконує передатну, забезпечувальну й легітимаційну функцію; оскільки за його допомогою перехожі дять права за векселем від однієї особи до іншої, перетворює *індосанта в індосата (боржника)* за **векселем, який відповідає** перед векселедержателем за *акцепт* векселя і платіж. І. дає змогу встановити законного держателя векселя.

**ІНДОСАНТ** — *юридична особа* яка переводить вексель, чек за передатним написом.

**ІНДОСАТ — *юридична особа,* якій за *індосаментом* передані всі права** за *векселем.*

**ІНДОСАЦІЯ** — переказ векселя індосантом Індосату шляхом передатного напису на звороті векселя.

**КАЗНАЧЕЙСТВО (Державне казначейство України)** (від тюрк, казна) — спеціальний підрозділ Міністерства фінансів України, який забезпечує повне і своєчасне виконання бюджету України, фінансує його видатки, управляє державним боргом, розподіляє між різними ланками бюджетів відрахування від загальнодержавних податків та зборів, контролює надходження й витрачання коштів державних позабюджетних фондів.

**КАЗНАЧЕЙСЬКІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ** — боргові цінні папери на пред'явника, що емітуються державою в особі її уповноважених органів, розмішуються тільки на добровільних засадах серед фізичних і юридичних осіб і засвідчують внесення їх влас-

420

Л. К. Воронова

никами грошових коштів до бюджету та дають право на отримання фінансового доходу, відповідно до умов їх випуску.

КАСОВІ ОПЕРАЦІЇ — це операції, пов'язані з прийманням і видачею готівкових коштів під час проведення розрахунків через касу підприємства. Порядок здійснення таких операцій регламентовано Положенням про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 19 лютого 2001 р. № 72. Відповідно до п. 3.1 Положення касові операції оформляються прибутковими та видатковими ордерами, типові форми *(КО-1 та КО-2, відповідно)* і порядок заповнення яких затверджено наказом Мінстату України від 15 лютого 1996 р. № 51.

КОРПОРАТИВНІ ПРАВА —право власності на статутний фонд (капітал) юридичної особи або його частку пай, включаючи права на управління, отримання відповідної частки прибутку такої юридичної особи, а також активів у разі її ліквідації відповідно до чинного законодавства, незалежно від того, чи створена така юридична особа у формі господарського товариства, підприємства, заснованого на власності однієї юридичної та фізичної особи, або в Інших організаційно-правових формах.

КОРЕСПОНДЕНТСЬКИЙ РАХУНОК — рахунок для обміну розрахунків, що їх виконує одна кредитна установа за дорученням і на кошти іншої кредитної установи на підставі укладеного кореспондентського договору.

КЛІРИНГ (англ. с1еагіп§ — очищення, прояснення) — система безготівкових розрахунків (за продані товари, цінні папери, надані послуги), що грунтується на зарахуванні банками взаємних платіжних вимог сторін, що беруть участь у розрахунках. Клірингові операції в зовнішній торгівлі називають валютним клірингом. Також: розрахунок шляхом зарахування взаємних вимог, зобов'язань без оплати грошовими коштами.

КОМІСІОНЕРИ — посередники, які приймають певні товари на комісію, тобто ті, що не сплачують їх вартість доти, доки ці товари будуть продані. Розрахунок з постачальником комісіонери проводять тільки після реалізації товару.

КОНСАЛТИНГ—діяльність по консультуванню виробників, продавців і покупців з широкого кола питань економічної діяльності підприємств, організацій, в тому числі у зовнішньоекономічній сфері. Консалтингові фірми надають послуги по дослідженню і прогнозуванню ринку (товарів, послуг, ліцензій, ноу-хау тощо), ціна світових товарних ринках, по розробці тех-ніко-економічних обгрунтувань на об'єкти міжнародного ділового співробітництва, створення спільних підприємств тощо.

**г**

Фінансове право України                                                                    421

КОН'ЮНКТУРА РИНКУ — сукупність економічних умов, що встановлюються на ринку в кожний комплектний момент часу, за яких відбувається процес реалізації (рівень цін, ємність ринку, наявність товарних запасів).

КРЕДИТ (лат. сгесііі — букв.: вірить) — права сторона бухгалтерського рахунку; на К. активних рахунків записують вибуття цінностей, пасивних — надходження їх (протилежне — *дебет).*

КРЕДИТ — надання у борг грошей кредитором позичальнику на певний строк за умов повернення з виплатою відсотків. К. розділяють за формою, умовами, строками, виплатою відсотків.

КРЕДИТУВАННЯ ЗА ВИРАХУВАННЯ ПОГАШЕННЯ — операції, пов'язані з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковостІ, в результаті яких з'являються зобов'язання перед бюджетом, та операції, пов'язані з поверненням цих коштів до бюджету.

КОШИК ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ— податки і збори (обов'язкові платежі), що закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування, та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

КОЕФІЦІЄНТ ВИМІРЮВАННЯ —коефіцієнт, шо застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів.

КОШТОРИС ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ —основний документ, який визначає загальний обсяг, цільове надходження, використання і розподіл коштів бюджетної установи. К. складається з двох частин; *загального фонду,* який поновлюється за рахунок надходжень із загального фонду відповідного бюджету І містить ч видатки, розділені за повною економічною класифікацією, на ; виконання бюджетною установою покладених на неї функцій; .,- *спеціального фонду* — надходження зі спеціального фонду <*■■* бюджету на фінансування видатків спеціального призначення. *,\-* К. бувають *індивідуальні* (для кожної бюджетної установи) та й.. *зведені* (зведення показників Індивідуальних К. розпорядників ■>і бюджетних коштів нижчого рівня за функціональною бюджет-.-• ною класифікацією). К. затверджуються керівниками відповідних вищестоящих установ, але К. центральних виконавчих >           органів та установ і організацій затверджуються самими керів-

никами за узгодженням з відповідними фінансовими органами. Зміни до затвердженого К. вносяться лише з дозволу органу, ;.їі який затверджував.

**422**

**Л. К.** Воронова

**ЛОМБАРД** — місцева кредитна установа, яка позичає гроші під заставу рухомого майна та надає послуги населенню у зберіганні предметів особистого користування і хатнього вжитку. За прийняте на зберігання і в заставу майно Л. несе матеріальну відповідальність у встановленому порядку. За видану позику під заставу Л. стягує два види платні: за користування позич-

""■ кою залежно від її суми; за зберігання заставленого майна з повної суми оцінки. Сума позики — це видані кошти, а сума

*$ц* оцінки включає в себе видану позику, платню за зберігання та

-„т         відсотки за позичку. Л. зобов'язаний страхувати прийняте у

заставу майно за рахунок заставодавця за його згодою. У разі непогашений в установлений строк позички, забезпеченої заставою майна в *Я.,* воно реалізується за ціною, не нижчою від оцінки. З суми, вирученої за майно, погашаються: позичка; відсотки за позичкою (без ПДВ). Залишок повертається заставодавцю або в депозит нотаріальної контори. Якщо заставодавець не з'являється, через три роки залишок перераховується в бюджет.

**МАРЖА** (від фр. таг§е — край, межа) — термін, що застосовується в торговельній, біржовій, страховій і банківській практиці для зазначення різниці між цінами товарів, курсами цінних паперів, процентними ставками, іншими показниками. В торговельній практиці під маржею, як правило, розуміють різницю між купівельною і продажною ціною товарів.

**МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ** — кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

**МІЖНАРОДНІ РОЗРАХУНКИ** — врегульовані платежі за грошовими зобов'язаннями та вимогами між *юридичними й фізичними особами* різних країн на підставі економічних, політичних, науково-технічних, культурних та інших відносин. М.р. здійснюються здебільшого у безготівковому порядку через банківські установи в рамках кореспондентських відносин, які зумовлюють ведення кореспондентських рахунків кредитно-фінансовими установами. Режим М.р. застосовується залежно від умов зовнішньоекономічних контрактів, валютного законодавства та ін. Для страхування валютних ризиків, що виникають при М.р., застосовуються різноманітні застереження. Формами М.р. є інкасо, акредитив, банківські перекази. Інкасова форма М.р. регламентується положеннями Уніфікованих правил щодо інкасо, виданих Міжнародною торговою палатою, і поділяється на інкасо з попереднім акцептом документів та Інкасо з негайною оплатою. Акредитивна форма М.р. застосовується відповідно до Уніфікованих правил та звичаїв для документарних акредитивів, згідно з якими банк бере на себе зобов'язан-

***Н***

Фінансове право України                                                                             423

ня провести за дорученням імпортера оплату товарних доку-• ». ментів експортеру чи акцептувати *тратту.* Авансові платежі 'і або оплата отриманого товару здійснюються шляхом банківського переказу коштів імпортером експорту.

**ПСВІ БЮДЖЕТИ** — бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюдже-,"^ ти місцевого самоврядування.

**МІСЦЕВИЙ ФІНАНСОВИЙ ОРГАН** — установа, ЩО ВІДПОВІДНО ДО ^ законодавства України здійснює функції по складанню, вико-ї\* " нанню місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів ;■\*\* розпорядниками бюджетних коштів місцевого бюджету.

**НАДХОДЖЕННЯ ДО БЮДЖЕТУ** —доходи бюджету та кошти, за-,, лучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування.

**НАЙМАНА ОСОБА** — фізична особа, яка безпосередньо власною працею виконує трудову функцію виключно за дорученням або наказом працедавця згідно з умовами укладеного з ним трудового договору (контракту) відповідно до закону.

**НАКОПИЧУВАЛЬНИЙ ПЕНСІЙНИЙ ФОНД** — цільовий позабюджетний фонд, який створюється відповідно до закону, акумулює страхові внески застрахованих осіб, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках та інвестуються з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих £ осіб. Пенсійні активи Н.ф. використовуються для оплати договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат за-^ страхованим особам, а у випадках, передбачених законом, »?і; членам їхніх сімей чи спадкоємцям та на інші цілі.

**НЕЗАЛЕЖНА ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ** — діяльність, що по-

\*м • лягає в участі фізичних осіб у науковій, літературній, артистич-Кі ній, художній, освітній або викладацькій діяльності, так само \* як діяльність лікарів (у тому числі стоматологів, зубних техніків), адвокатів, приватних нотаріусів, аудиторів, бухгалтерів, ^ оцінщиків, інженерів чи архітекторів та помічників зазначених осіб або осіб, зайнятих релігійною діяльністю, іншою подібною діяльністю, за умови, якщо такі особи не є найманими •■ працівниками чи суб'єктами підприємницької діяльності, які прирівнюються до найманої особи.

**НЕРУХОМЕ МАЙНО (НЕРУХОМІСТЬ)** — об'єкти майна, які розташовані на землі і не можуть бути перемішені в інше місце без втрати їх якісних або функціональних характеристик (влас-.н тивостей), а також земля.

424

Л. К. Воронова

ОБЛІГАЦІЯ (лат. оЬ1і§аііо —зобов'язання) — цінний папір, що засвідчує внесення його власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного паперу в передбачений у ньому строк з виплатою фіксованого процента, якщо інше не передбачено умовами випуску. В Україні визнаються такі види О.: внутрішніх державних і місцевих позик; підприємств. О. внутрішніх державних позик випускає в обіг за рішенням уряду Мінфіном, який є гарантом. О. внутрішніх місцевих позик випускаються на пред'явника на підставі рішень місцевих рад. Підприємства усіх видів та форм власності, в т. ч. й об'єднання підприємств, можуть випускати О. іменні, на пред'явника, процентні і безпроцентні. Дохід на О. сплачується відповідно до їх видів та умов випуску. Акціонерні товариства можуть випускати О. на суму не більше 25% розміру статутного фонду і лише після повної оплати всіх випущених акцій. Випуск О. заборонений для покриття збитків, пов'язаних з господарською діяльністю, а також для формування й поповнення статутного фонду емітентів. Відносини з приводу випуску та розміщення О. регулюються Законом України "Про цінні папери і фондо-. ву біржу" та іншими законами, нормами Цивільного кодексу щодо договору позики остільки, оскільки це не суперечить Закону або установленому ним порядку.

ОБЛІКОВА СТАВКА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ —

виражена у відсотках плата, що береться НБУ за рефінансування комерційних банків шляхом купівлі векселів до настання строку платежу за ними й утримується з номінальної суми векселя. О.с. є найнижчою серед ставок рефінансування І виступає орієнтиром *ціни* на гроші.

ОБ'ЄКТ СТРАХУВАННЯ — це майнові Інтереси, що не суперечать законодавству України, пов'язані:

з життям, здоров'ям, працездатністю та додатковою пенсією страхувальника або застрахованої особи (особисте страхування); з володінням, користуванням і розпорядженням майном (майнове страхування);

з відшкодуванням страхувальником заподіяної ним шкоди особі або її майну, а також шкоди, заподіяної юридичній особі (страхування відповідальності).

ОВЕРДРАФТ — сума, одержана по чеку над залишок на поточному рахунку; перевищення кредиту в банку. У погашення цього кредиту скеровуються всі суми, що надходять на поточний рахунок.

ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ. Об'єктом оподаткування *резидента* є: загальний оподатковуваний дохід, який визначається шля-

Фінансове право України

425

\*, хом зменшення загального річного оподатковуваного доходу \*$-: на суму податкового кредиту такого звітного року; доходи з джерелом їх походження з України, які підлягають кінцевому .^. оподаткуванню при їх виплаті; іноземні доходи. Об'єктом оподаткування *нерезидента* є: загальний річний оподатковувані ний дохід з джерелом його походження з України; доходи з А- джерелом їх походження з України, які підлягають кінцевому оподаткуванню при їх виплаті. При оподаткуванні доходів у вигляді валютних цінностей або інших активів, чия вартість є *'Xі* вираженою в іноземній валюті або міжнародних розрахункових одиницях, така вартість перераховується у гривні за валют-"\* ним (обмінним) курсом Національного банку України, діючим 'Р на момент одержання таких доходів. При оподаткуванні дохо-'",'" дів у вигляді заробітної плати об'єкт оподаткування визначається як нарахована сума такої заробітної плати, зменшена на суму збору до Пенсійного фонду України та внесків до фондів ■'і загальнообов'язкового державного соціального страхування, які відповідно до закону справляються за рахунок доходу най-маної особи.

ШІЦЮН {від лат. оргіо (орГіопіз) — вільний вибір) — придбане за їр певну плату право купувати або продавати будь-які цінні папе-

*\_г„* ри або товари протягом певного періоду часу за встановленою ціною. Ф'ючерсний опціон — вид біржової угоди, за якою товар купується з метою наступного перепродажу на біржі.

ОРДЕР (нім. Огаег, фр. огате, від лат. опЗо — ряд, порядок) — бухгалтерський документ, що містить наказ на чинення певної операції з грошовими коштами, матеріальними цінностями.

ОСОБИСТЕ СТРАХУВАННЯ — страхування майнових Інтересів, пов'язаних із життям, здоров'ям, працездатністю та пенсійним забезпеченням страхувальника або застрахованої особи. О.с. поділяється на обов'язкове (в силу *закону)* і договірне (на добровільних засадах).

ОЩАДНИЙ СЕРТИФІКАТ — письмове свідоцтво *банку* про депонування грошових коштів, яке засвідчує право вкладника на одержання після закінчення встановленого строку депозиту і процентів по ньому. О. с. видаються строкові (під певний до-:. говірний процент на визначений строк) або до запитання, іменні та на пред'явника.

ПАЙ (від тур. рау — частина, жереб, доля) — частина, частка, сума внеску, яка вноситься у загальну справу окремим його учасни-к ком. Є свідченням членства І права участі в управлінні (на-/] приклад, кооперативний пай, акціонерний пай).

426

Л. К. Воронова

ПАСИВНИЙ ДОХІД —дохід, отриманий у вигляді процентів, дивідендів, роялті, страхових виплат І відшкодувань, а також орендних (лізингових) платежів за договорами оперативної оренди.

ПАУШАЛЬНИЙ ПЛАТІЖ —державний збір (податки), якими обкладаються товари, що пропускаються через митний кордон даної країни. Стягуються з товарів, які ввозяться, вивозяться, і транзитних, а також цінностей, переміщуваних під контролем митного відомства.

ПЕНСІЙНИЙ ВНЕСОК — кошти, внесені до недержавного пенсійного фонду, страхової організації або на пенсійний депозитний рахунок бо банківської установи у межах недержавного пенсійного забезпечення відповідно до Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення". Для цілей оподаткування пенсійний внесок не є збором на обов'язкове державне пенсійне страхування.

ПЕНСІЙНИЙ ВКЛАД — кошти, внесені на пенсійний рахунок, відкритий за договором пенсійного вкладу відповідно до закону.

ПЕНСІЙНИЙ ФОНД — позабюджетний централізований цільовий фонд, що формується з відрахувань підприємств, організацій та фізичних осіб, з якого потім виплачуються пенсії *громадянам.*

ПЕНЯ (лат. роепа — покарання) — вид покарання, який застосовується за порушенням строку платежів у цивільно-правових і фінансове-правових відносинах.

ПЕРЕСТРАХУВАННЯ — страхування одним страховиком (цеден-том, перестраховиком) на визначених договором умовах ризику виконання частини своїх обов'язків перед страхувальником у Іншого страховика (перестраховика) резидента або нерезидента, згідно з законодавством країни, в якій він зареєстрований. Якщо перестраховик — нерезидент, то умови і порядок перестрахування визначає Кабінет Міністрів України. Перед страхувальником повністю відповідає страховик.

ПІЛЬГИ — переваги, додаткові права, що надаються певним категоріям громадян або організаціям, підприємствам, регіонам (часткове чи повне звільнення від сплати певних податків, платежів тощо).

ПЛАТІЖ — погашення зобов'язання, що виникло в поточному або попередніх бюджетних періодах.

ПЛАТІЖНА ВИМОГА-ДОРУЧЕННЯ —комбінований розрахунковий документ, який містить вимогу постачальника (одержувача коштів) безпосередньо до покупця (платника) сплатити вартість поставленої йому за договором продукції (виконаних ро-

Фінансове право України

427

*-41*біт, наданих послуг). Оплату П. в.-д. здійснює банк, що обслу-

; а        говує покупця (платника). Банк повинен прийняти до оплати

гзф      П. в.-д. в сумі, яка може бути сплачена за наявними коштами

■|        на рахунку платника. Якщо платник відмовляється оплатити

*•щ:* П. в.-д., він повідомляє про мотиви відмови безпосередньо

--$■'      одержувачу коштів у порядку та в строки, зазначені в догово-

#'      рі. Договором може бути також передбачено відповідальність

\*'!        платника за безпідставну відмову від оплати або несвоєчасне подання платіжних документів у банк.

ПЛАТІЖНЕ ДОРУЧЕННЯ — розрахунковий документ, у якому

міститься доручення клієнта банкові, що його обслуговує, на

перерахування певної суми коштів зі свого рахунку на раху-

"^' нок іншого суб'єкта розрахункових відносин. П.д. приймають-

\* ся до виконання банками протягом десяти календарних днів з

дня підписання. Розрахунки П.д. здійснюються: за фактично

:Ае відвантажену продукцію, виконані роботи, надані послуги; в

*.$.* порядку попередньої оплати; для завершення розрахунків за

^ актами звірки взаємної заборгованості підприємств та ін.

ПЛАТНИКИ ПОДАТКУ—*резидент,* який отримує доходи з джере-^- лом їх походження з території України та іноземні доходи; не-и£ резидент, який отримує доходи з джерелом їх походження з тезі?        риторІЇ України. Не є платником податку *нерезидент,* який о         отримує доходи з джерелом їх походження з території України *м'і* і має дипломатичні привілеї та імунітет, встановлені на умовах взаємності міжнародним договором, згода на обов'язковість

Ї якого надана Верховною Радою України, щодо доходів, одержуваних ним безпосередньо від здійснення такої дипломатичної л' чи прирівняної до неї таким міжнародним договором Іншої ?;ї діяльності. Якщо платник податку помирає або визнається судом померлим чи безвісно відсутнім, то податок за останній п податковий період справляється з активів такого платника ? податку (нарахованих на його користь доходів) при відкритті ; спадщини, з урахуванням обмежень, встановлених законом.

ЙрДАТКИ — обов'язкові, індивідуально безвідплатні, нецільові, безповоротні, безумовні платежі *юридичних І фізичних осіб,* що встановлені органом законодавчої влади або органом мІсцево-*''\** го самоврядування, для зарахування в державний чи місцевий "         бюджет у точно визначених розмірах І термінах податковим

правом. П. покликані виконувати фіскальну й регулюючу функ-■"«£-'\* ції. П. класифікуються: залежно від *суб'єкта* — з юридичних ■^■' осіб, фізичних осіб, змішані; від *форми* обкладання — прямі Й *'Ж* непрямі; від *об'єкта* обкладання — на доходи і на майно; від •Р -' території дії — загальнодержавні й місцеві.

428

Л. К. Воронова

ПОДАТКИ І ЗБОРИ МІСЦЕВІ—податки і збори, що встановлюються на місцях за рішеннями органів місцевого самоврядування І зараховуються до відповідних місцевих бюджетів. Підставою для сплати П. і з. м. є Закон України "Про систему оподаткування", який встановлює її вичерпний перелік. Законодавством установлено два місцевих податки (податок з реклами І комунальний податок) та різні збори (готельний, ринковий, збір за видачу ордера на квартиру тощо). Органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють і визначають порядок сплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку, в межах установлених розмірів ставок.

ПОДАТКОВА АДРЕСА ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ —місце постійного або переважного проживання платника податку, місце податкової реєстрації платника податку, визначене згідно з законодавством.

ПОДАТКОВА ДЕКЛАРАЦЯ—документ, що подається платником податків до контрольного органу у строки та за формою, встановленою законодавством, на підставі якого здійснюються нарахування та сплата податку.

ПОДАТКОВА ЗАСТАВА — спосіб забезпечення податкового зобов'язання платника податків, не погашеного у строк. П.з. виникає в силу закону. При П.з. орган стягнення має першочергове право в разі невиконання забезпеченого П.з. податкового зобов'язання одержати задоволення з вартості заставленого майна перед іншими *кредиторами.*

ПОДАТКОВИЙ АГЕНТ — юридична особа (філія, відділення, інший відокремлений підрозділ) або фізична особа чи представництво нерезидента — юридичної особи, які незалежно від їх організаційно-правового статусу та способу оподаткування іншими податками, зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати податок до бюджету від імені та за рахунок платника податку, вести податковий облік та подавати звітність податковим органам відповідно до закону, а також нести відповідальність за порушення норм Закону. Податковим агентом, зокрема, є фізична особа — суб'єкт підприємницької діяльності чи така, що здійснює незалежну професійну діяльність, яка використовує найману працю Інших фізичних осіб, — щодо виплати заробітної плати (Інших виплат та винагород) таким іншим фізичним особам.

ПОДАТКОВИЙ КРЕДИТ — сума витрат, понесених платником по-

, датку — резидентом у зв'язку з придбанням товарів (робіт, по-

, слуг) у резидентів — фізичних або юридичних осіб протягом

звітного року (крім витрат на сплату податку на додану вар-

Фінянсове право України                                                                    429

тість та акцизного збору), на яку дозволяється зменшення суми його загального річного оподатковуваного доходу, одержаного за наслідками такого звітного року, у випадках, визначених законом (див. також с. 252).

ПОДАТОК НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ —непрямий податок на товари і послуги, сучасна форма універсального акцизу, який установлюється щодо знову створеної у платника вартості.

ПОДАТОК НА ПРОМИСЕЛ — податок, який сплачують громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, якщо вони не зареєстровані як суб'єкти підприємництва і здійснюють несистематичний (не більше чотирьох разів протягом календарного року) продаж виробленої, переробленої та купле-

''\*\*\*'' ної продукції, речей, товарів. Механізм справляння цього по-

*>%'* датку визначено Декретом Кабінету Міністрів України "Про

податок на промисел" від 17 березня 1993 р. (зі змінами і до-

;/.' повненнями). Об'єктом оподаткування виступає сумарна вар-

■\*"'' *'* тість товарів за ринковими цінами, що зазначаються платника-

'\*; ми в декларації, поданій до державної податкової інспекції за ^ місцем проживання, а громадянином, який не має постійного

'\*\*'\*"' місця проживання, — за місцем продажу товарів. Ставка П. п.

*&%'* встановлюється в розмірі 10% указаної в декларації вартості товарів, що підлягають продажу протягом трьох календарних днів, але не менше розміру однієї мінімальної зарплати. У разі збільшення терміну продажу товарів до 7 календарних днів ставка податку подвоюється.

ПОВ'ЯЗАНА ОСОБА — а) юридична особа, яка здійснює контроль за відповідною юридичною особою або контролюється відповідною юридичною особою, або перебуває під спільним контролем з такою юридичною особою; б) фізична особа або члени її сім'ї, які здійснюють контроль за відповідною юридич-з ною особою. Членами сім'ї фізичної особи вважаються її чо-.,\* ловік (дружина), діти або батьки як фізичної особи, так і її чо--§ ловіка (дружини), а також чоловік (дружина), будь-кого з дітей або батьків фізичної особи; в) посадова особа відповід-\* ної юридичної особи, уповноважена виконувати від імені юри-„^ дичної особи юридичні дії, спрямовані на встановлення, зміну й або припинення правових відносин, а також члени сім'ї такої посадової особи.

ПОЗОВНА ДАВНІСТЬ — встановлений законом строк для захисту права за позовом особи, право якої порушено. Встановлено загальний строк П.д. — три роки. Початок перебігу строку П.д. починається з дня виникнення права на позов. Право на позов виникає з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнати-

430                                                                                             Л. К. Воронова

ся про порушення свого права. У випадках, передбачених законодавством, установлюються скорочені строки П.д.

**ПОРТО** (італ. рогіо від рогіаіе — нести, відносити) — поштово-телеграфні витрати, що їх кредитні, торговельні та інші організації, а також приватні особи відносять на своїх клієнтів.

**ПОРТО — ФРАНКО** (Італ. ропо Ггапко — вільний порт) — певна територія порту, у межах якої дозволяється ввезення й вивезення іноземних товарів без сплати мита.

**ПОТОЧНИЙ РАХУНОК** — рахунок, що відкривається банківськими установами підприємствам всіх видів і форм власності, а також їх відокремленим підрозділам для зберігання коштів та здійснення безготівкових розрахунків. За законом усі підприємства (незалежно від організаційно-правової форми) зобов'язані зберігати свої кошти в банківських установах, через які вони мають здійснювати розрахунки. П.р. можуть відкриватися також *фізичним особам.* Розрахункові операції здійснюються на підставі *договору обслуговування* банківського рахунку, що укладається між банком та клієнтом. П.р. відкриваються як у національній, так і в іноземній валютах. Юридичним особам — нерезидентам П.р. в іноземній валюті в уповноважених банках України не відкриваються.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ** —форма регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що містяться у *нормах права.* Механізм П.р. містить такі елементи, як правові норми, правові відносини, правова відповідальність, правова свідомість та ін. Позитивна реакція на вимоги й дозволи утворює правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин. Поведінка, що відхиляється від установлених норм, утворює *правопорушення.*

**ПРАВОВИЙ АКТ, ЮРИДИЧНИЙ АКТ** — офіційний письмовий документ, що породжує певні правові наслідки, створює юридичний стан і спрямований на регулювання суспільних відносин. П.а. поділяють на *нормативні акти,* які встановлюють *норми права,* що регулюють певну сферу суспільних відносин, та Індивідуальні акти, що породжують конкретні права та обов'язки для конкретних суб'єктів права (ордер на квартиру, наказ про прийняття на роботу, угода про купівлю-продаж, вирок суду, призначення пенсії тощо).

**ПРАВОЗДАТНІСТЬ** — здатність особи мати права та обов'язки. Розрізняють П. *громадян* і П. *юридичних осіб.* П. громадян виникає з моменту народження і припиняється зі смертю. П. юридичних осіб виникає з моменту реєстрації — моменту

Фінансове право України

431

видання компетентним органом постанови про утворення юридичної особи, а припиняється ліквідацією згідно з Законом.

**ПРАВОМОЧНІСТЬ** — передбачена законом можливість учасника *правовідношення* здійснювати певні дії або вимагати певних дій від іншого учасника цього правовідношення.

**ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ**— наявність у особи водночас *правоздатності та дієздатності* (праводієздатності), тобто здатності не

*иіт* лише мають права та обов'язки, а й своїми діями набувати прав і створювати для себе юридичні обов'язки, а також нести відповідальність за вчинені правопорушення. Набуття П. *фі-*

*<%и а зичними особами* прямо передбачається законом, тобто встанов-'-' люється, коли саме правоздатна особа набуває дієздатності

\*;,;         (право брати участь у виборах, брати шлюб, кримінальна від-

"<         повідальність тощо). *Юридичні особи* набувають П. з моменту

їх утворення.

**ПРАЦЕДАВЕЦЬ** — юридична особа (її філія, відділення, Інший відокремлений підрозділ чи представництво) або фізична особа— суб'єкт підприємницької діяльності (включаючи самозай-нятих осіб), яка укладає трудові договори (контракти) з найманими особами та несе обов'язки із виплати їм заробітної плати, а також нарахування, утримання та сплати податку до бюджету, нарахувань на фонд оплати праці, інші обов'язки, передбачені законом.

**ЇІРИБУТОК** — форма чистого доходу підприємства, узагальнюючий показник його діяльності, що визначається як різниця між ви-

"\*'' ручкою від реалізації продукції (робіт, послуг) і затратами.

\* *Балансовий прибуток* — результат виробничо-господарської

"'"'' діяльності підприємства, що являє собою загальну суму прибутку від реалізації продукції (робіт, послуг), Інших матеріальних цінностей та доходів від позареалізаційних операцій, зменшених на суму витрат за цими операціями. *Розрахунковий прибуток* — прибуток, що утворюється на підприємстві після вирахування з балансового прибутку сум, призначених для виконання зобов'язань перед бюджетом, банками І вищестоящими органами. *Чистий прибуток* — прибуток, що залишається у підприємств після сплати податків та інших платежів у бюджет, та надходить у їх повне розпорядження. Підприємство самостійно визначає напрями використання чистого прибутку, якщо Інше не передбачено статутом.

**ПРОЕКТ БЮДЖЕТУ** — проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самовря-

432

Л. К. Воронова

дування протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про Державний бюджет або проекту рішення відповідної ради про місцевий бюджет.

**ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ** — соціально-економічна категорія, що характеризує мінімум життєвих коштів, фізично необхідних для підтримання життєдіяльності трудящих І відновлення їх робочої сили.

**ПРОФІЦИТ БЮДЖЕТУ** — перевищення доходів бюджету над його видатками (протилежне — *дефіцит).*

**ПУЛ** (від англ. рооі — басейн, котел) — об'єднання підприємств, що передбачає особливий порядок розподілу прибутків його учасників. Прибутки учасників пула надходять до загального фонду, а потім розподіляються між ними у заздалегідь визначеній пропорції.

**РАДА НАКОПИЧУВАЛЬНОГО ФОНДУ — ВИЩИЙ** колегіальний орган управління накопичувальною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що створюється та діє в порядку, визначеному законом.

**РАМКОВА УГОДА** — угода, що визначає основні параметри (обсяг, напрям, строки) операції без конкретизації деталей.

**РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ** — вищий орган державного фінансово-економічного контролю, утворений Верховною Радою України. Відповідно до ст. 98 Конституції України та Закону України від 1 липня 1996 р. "Про Рахункову палату Верховної Ради України". Р.П.У. здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України. Р.п.У. здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів держави. Наділена широкими повноваженнями: організує та здійснює контроль за вчасним виконанням прибуткової та видаткової частини Державного бюджету, державними цільовими фондами, з утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього державного боргу, законністю надання позик, економічної допомоги іноземним державам І одержання кредитів від іноземних держав, міжнародних організацій, які не передбачені Держбюджетом.

**РЕВЕРС** (англ. гєуєг$є від лат. геуегзиз — зворотний) — а) зворотний бік монети або медалі; б) зобов'язання про зворотний викуп заставлених векселів; в) зобов'язання купувати певні товари тільки у даного монополістичного об'єднання; г) гарантійний лист, що його видає вантажовідправник капітанові судна, беручи на себе ризик за можливі збитки.

Фінансове право України

433

**РЕВІЗІЯ**— (див. визначення на с. 98) Постановою Кабінету Мініст-аФ рів України від 29 січня 1999 р. затверджено порядок коорди-(4 нації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності: планові виїзні перевірки проводяться од-^          ночасно всіма контролюючими органами в день, визначений

- та письмово повідомлений контролюючому об'єкту за 10 днів '?'\*. до початку перевірки. Планові Р. проводяться не частіше 1 ра-!;         зу на рік та, як правило, впродовж не більше 30 робочих днів.

\         Виняток складають підприємства з річним сукупним валовим

доходом понад 20 млн. грн. Для продовження строку Р. необхідно одержати дозвіл керівника обласної ДПА та нове посвідчення контролерів.

**РЕНТНІ ПЛАТЕЖІ** — форма вилучення в державний бюджет частини прибутку підприємств, що не залежить від діяльності колективу І утворився через особливо сприятливі, природні, транспортні або техніко-економІчні умови виробництва.

**РЕПРИВАТИЗАЦІЯ** —повернення в приватну власність раніше куплених або націоналізованих (конфіскованих) підприємств, земельних ділянок, банків, акцій, цінних паперів тощо.

**РІШЕННЯ ПРО МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ** — нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради, виданий в установленому законодавством України порядку, що містить затверджені повноваження відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній •-           адміністрації або виконавчому органу місцевого самовряду-

-с          вання здійснювати виконання місцевого бюджету протягом

бюджетного періоду.

**РОЗПОРЯДНИКИ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ** — бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.

**РОЯЛТІ**—**1)** ліцензійна винагорода в формі періодичних відрахувань від прибутку або суми продажу продукції, виробленої по ліцензії; 2) авторський гонорар; 3) орендна плата за право розробки надр.

**САЛЬДО** (від італ. заіао — розрахунок) — різниця між грошовими надходженнями і витратами за певний проміжок часу. В бухгалтерському обліку сальдо визначається щомісяця за станом на перше число. Розраховують різницю підсумкових показників по дебіту і кредиту, активу І пасиву. Зміст сальдо залежить від призначення рахунку, наприклад, сальдо рахунку каси — залишок готівки в касі підприємства.

**434**

Л. К. Воронова

САМОЗАЙНЯТА ОСОБА — платник податку, який є суб'єктом підприємницької діяльності або здійснює незалежну професійну діяльність та не є найманою особою у межах такої підприємницької діяльності чи незалежної професійної діяльності.

САНКЦІЯ (лат. запсп'оп — непорушна постанова)—1) частина *норми права,* у якій міститься вказівка на міру відповідальності за порушення *диспозиції* норми; 2) засіб економічного впливу, що застосовується до підприємств, організацій, які порушують договірну, фінансову, касову, кредитну дисципліну.

СВОП — банківська операція з обміну валют.

СИНЕКУРА (лат. ніпе сига — без турбот) •— переносно — високо оплачувана посада, яка не вимагає значної затрати зусиль для праці.

СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ — послуги, що надаються особам за рахунок ковггів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, визначених Законом.

СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ — загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні є системою прав, обов'язків і гарантій, що передбачає надання соціального захисту у вигляді матеріального забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в Інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом. Залежно від страхового випадку є такі види С.с: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття; інші види страхування, передбачені законом.

СПІВСТРАХУВАННЯ — розміщення одного ризику частками у кількох страховиків, але на кожну страхову суму видається окремий поліс.

СТРАХОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ-~ обсяг страхової відповідальності, перелік страхових випадків, передбачених у договорі страхування.

СТРАХОВА ОЦІНКА (вартість) — у майновому страхуванні вартість майна, що визначається для цілей страхування.

Фінансове право України

435

СТРАХОВА ПРЕМІЯ (страховий внесок, страховий платіж) — ціна страхової послуги або сума, що сплачується страхувальником страховику за зобов'язання відшкодувати збитки. Вона розраховується на підставі страхового тарифу.

СТРАХОВА ШКОДА — вартість повністю знищеного в результаті страхової події майна або знеціненої частини пошкодженого майна.

СТРАХОВЕ ВІДШКОДУВАННЯ (в різних галузях страхування має різні значення). У страхуванні життя — виплата страхувальнику або призначеному правонаступнику обумовленої суми при ■         здійсненні страхової події. При майновому страхуванні й осо-

бистому (крім страхування життя) відшкодування страховика скеровані на те, щоб страхувальник мав той самий матеріальний стан, якщо б страховий випадок не трапився.

СТРАХОВИЙ АКТ — документ, що засвідчує факт І обставини страхового випадку.

СТРАХОВИЙ ВІК — вікові обмеження для укладення договорів страхування людей і тварин.

СТРАХОВИЙ ВИПАДОК — подія (ризик), що описана в договорі, здійснення якої зобов'язує страховика відшкодувати збитки за майновим страхуванням І особистим. Якщо ж це пов'язано зі страхуванням життя — сплатити суму, про яку домовились страховик і страхувальник в договорі.

СТРАХОВИЙ ПОРТФЕЛЬ — сукупність застрахованих ризиків і розмір загальної страхової суми за всіма договорами як у страхової компанії, так і у страхового агента.

СТРАХОВИЙ ПОСЕРЕДНИК (агент, маклер, брокер) — особа, агентство або фірма, що здійснює посередництво між страхувальником І страховиком. Вони мають різний статус. Страховий посередник може бути співробітником страхової компанії. Агент, як правило, є співробітником зовнішньої служби, який пов'язаний із страховиком агентським договором і пропонує послуги цієї компанії. Брокер (маклер) — представник 'страховика (перестраховика), який забезпечує клієнту за оптимальних умов розміщення ризику в страховиків чи пере-страховиків.

СТРАХОВИЙ ПРОДУКТ — запропоновані страховиком клієнтам умови договору (поліса) в комплекті із відповідною ціною страхової послуги, що виражена у формі страхового тарифу.

СТРАХОВИЙ ПУЛ — добровільне об'єднання страховиків для спільного страхування великих і безпечних ризиків.

**436**

**Л. К.** Воронова

**СТРАХОВИЙ РИЗИК** — багатозначне поняття:

найменування конкретної небезпеки (пожежа, крадіжка); можливість настання страхового випадку; вірогідність здійснення цієї можливості,

**СТРАХОВИЙ ТАРИФ** (тарифна ставка) — відсоткова ставка від сукупної страхової суми або виражена в коштах платня з одиниці страхової суми.

**СТРАХОВИКИ** — страхові організації, що мають ліцензію на здійснення страхової діяльності і беруть на себе обов'язок за договором виплатити компенсацію страхувальнику або іншій особі, на користь якої укладено договір, у випадках настання страхового випадку. Вимоги, яким повинні відповідати страховики, встановлюються Законом.

**СТРАХУВАЛЬНИКИ** — юридичні особи та дієздатні громадяни, які уклали із страховиками договори страхування або є страхувальниками відповідно до законодавства. Вони сплачують страхові внески і одержують право на відшкодування збитків при настанні страхового випадку.

**СУБВЕНЦІЯ** (лат. зцЬуєпігє — прийти на допомогу) — бюджетна дотація, що має цільовий характер. С. — вид дольової грошової допомоги, яка надається з вищестоящого бюджету нижчестоя-щому чи будь-яким суб'єктам господарювання з чітким визначенням умов витрачання коштів. У разі порушення умов їх використання С. підлягає поверненню до вищестоящого бюджету.

**СУБСИДІЯ** (лат. зшкісіїит — підтримка) — сума, яка надається з вищестоящого бюджету нижчестоящому для фінансування цільових заходів. С. застосовується як один із методів бюджетного регулювання та має бути використана протягом бюджетного року.

**ТЕНДЕР** (англ. Іепсіег пропорція, заявка — обслуговувати) — пропозиція про поставку певного товару або виконання певних послуг.

**ТОРГИ** — метод укладення договорів купівлі-продажу, при якому покупець оголошує конкурс для продавців на товар з наперед визначеними характеристиками. Після порівняння одержаних пропозицій покупець підписує контракт з тим продавцем, який запропонував товар на більш вигідних умовах.

**ТРАНСФЕРТ** (фр. Ігапзіегі, від лат. Ігалзіего — переношу, переміщую)— ї) переведення іноземної валюти або золота з однієї країни в іншу; 2) передача права володіння Іменними цінними паперами.

**ТРАНСФЕРТНІ ПЛАТЕЖІ** — передатні платежі, тобто виплати населенню І приватним підприємцям, які проводяться з держав-

Фінансове право України

437

ного бюджету. Підрозділяються на субсидії підприємцям; сплату процентів за державним боргом; пенсії та допомоги населенню на соціальні потреби.

**ФАКТОРИНГ** — вид послуг, за якого банк бере на себе посередницькі операції при розрахунках між постачальниками і споживачами в умовах тимчасової відсутності коштів.

**ФІНАНСОВА СИСТЕМА** — сукупність взаємопов'язаних елементів фінансових відносин (фінансових Інститутів, ланок фінансів), '         за допомогою яких держава формує, розподіляє та використо-

вує грошові кошти. Ф.с. складається з: а) сукупності фінансових Інститутів; б) сукупності державних органів, які здійснюють фінансову діяльність. За допомогою Ф.с. держава здійснює фінансову політику, спрямовану на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл та використання з метою забезпечення економічних перетворень у країні.

**ФІНАНСОВИЙ НОРМАТИВ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ** —

гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

**ФІНАНСОВА ДИСЦИПЛІНА** — сукупність вимог, установлених у законодавчому порядку відносно функціонування фінансового механізму держави, та обов'язків дотримувати їх всіма учасниками фінансових відносин.

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО** — сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини в галузі фінансової діяльності. Ф.п. є самостійною галуззю права, яка характеризується певним предметом і методом. *Предмет* Ф.п. — відносини, що виникають під час безпосередньої мобілізації, розподілу, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів *держави* з метою забезпечення виконання нею своїх завдань І функцій. Основним *методом* фінансово-правового регулювання є метод владних приписів, який притаманний галузям *публічного права.* Джерелами Ф.п. є правові акти органів законодавчої та виконавчої влади й місцевого самоврядування, у яких містяться норми Ф.п., насамперед Конституція України, акти Верховної Ради та Президента, Кабінету Міністрів України. Окреме місце серед джерел Ф.п. посідають акти (інструкції, листи, методичні вказівки) Національного банку та Міністерства фінансів України. Фінансово-правові норми взаємопов'язані, за своїм змістом поділяються на матеріальні та процесуальні. Вони диференціюються в розділи та Інститути

438

Л. К. Воронова

Ф.п. залежно від змісту врегульованих ними відносин. Зокрема, Ф.п. регулює відносини в галузі державного бюджету, бюджетних централізованих і позабюджетних фондів, державних доходів та видатків; бюджетного фінансування; страхування, банківського кредитування та розрахунків; грошового обігу; фінансового контролю.

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ — вид фінансової діяльності органів публічної влади та недержавних організацій, що має на меті забезпечення законності та фінансової дисципліни у процесі мобілізації, розподілу й використання грошових коштів держави. Ф.к. у процесі фінансової діяльності сприяє забезпеченню додержання законності, охороні власності, правильному та ефективному використанню бюджетних коштів І різних фондів, допомагає боротися з порушеннями фінансової дисцип-. ліни. Ф.к. в Україні здійснюється системою спеціальних органів: Рахунковою палатою Верховної Ради України, Міністерством фінансів України, НБУ, Державною податковою адміністрацією України, Державним казначейством України, Державною контрольно-ревізійною службою, аудиторськими фірмами.

ФРАНШИЗА — визначена в договорі страхування частина збитків страхувальника, яка не підлягає відшкодуванню страховиком.

ЧАРТЕР (англ. сЬшІег)—договір між судновласником і фрахтувальником на оренду всього судна або його частини на певний строк.

ЧЕК — грошовий документ установленої форми, що містить письмове розпорядження власника рахунку (чекодавця) установі банку (банку-емітенту), яка веде його рахунок, сплатити чекодер-жателю зазначену суму коштів. Чекодавцем (трасантом) може бути юридична або фізична особа, яка здійснює платіж за допомогою Ч. та підписує його. Чекодержатель—підприємство або особа, що є утримувачем коштів.

ЮРИДИЧНІ ФАКТИ — передбачені *законом* конкретні обставини, які складають основу для виникнення (зміни, припинення) конкретних правовідносин. Поділяються на події і дії. *Події*— це юридично значущі явища, що виникають незалежно від волі людей (природна смерть людини, загибель майна внаслідок стихійного лиха та ін.). *Дії*—це життєві факти, що є результатом свідомої діяльності людей. Вони в свою чергу поділяються на *правомірні* (відповідають правовим нормам) І *неправомірні* (суперечать закону, є правопорушеннями). Неправомірні дії поділяються на злочини, адміністративні, дисциплінарні та цивільні правопорушення. Усі види неправомірних дій є під-,„ ставок) для притягнення винних до юридичної відповідальності.

Фінансове право України

439

ПОКАЖЧИК ТЕРМІНІВ І ПОНЯТЬ

Аваль 378 Акредитив 377 Акцепт 378 Акцизна марка 231 Акцизний збір 227 Аудит 100, 103 База оподаткування 219 Безготівкові розрахунки 376 Бюджет 109 Бюджетна система 120 Бюджетна установа 172 Бюджетне право 114 Бюджетний запит 149 Бюджетний період 156 Бюджетний процес 143 Бюджетні повноваження 133 Бюджетні права 133 Бюджетні призначення 177 Валовий доход 235 Валютний курс 382 Валютні операції 386 Валютні правовідносини 381 Вексель 378 Видатки державного бюджету

348 Відомчий фінансовий контроль

101 Відповідальний виконавець 176 Внутрішньогосподарський

контроль 102 Гроші 58

Грошова система 371 Грошовий обіг 371 Депозитні суми 363 Державна грошова лотерея 243 Державний борг 308 Державний кредит 314

Державні доходи 203 Державні запозичення 307, 312 Децентралізовані фонди коштів

14 Джерела фінансового права 48 Добровільне страхування 329 Завдання фінансової діяльності 20 Залік взаємної заборгованості 378 Збори 206, 209 Зведений бюджет 120 Індосамент 378 Інкасо 379

Казначейські зобов'язання 317 Капітальні видатки 162 Касовий розрив 169 Класифікація боргу 146 Класифікація видатків бюджетів

145 Класифікація доходів бюджетів 145 Комунальний податок 275 Кошторис 353 Ліміт касової готівки 373 Лімітна довідка 355 Майнове страхування 328 Матеріальна норма 355 Метод фінансового права 36 Методи мобілізації коштів 18 Методи фінансового контролю 94 Методи фінансової діяльності 17,

19 Мито 282 Місцеві збори 276 Накопичувальний фонд 194 Неподаткові надходження 292 Норма витрат 355 Об'єкт фінансових правовідносин

72

**440**

Л. К. Воронова

Об'єкти податкових

правовідносин 217 Облігація 315 Облікове право 40 Обов'язкове страхування 329 Одиниця обкладання 219 Особисте страхування 328 Особові рахунки 177 Перевірка 94 Перестрахування 330 Підакцизні товари 228 Платіжна вимога-доручення 377 Платіжне доручення 377 Платіжні картки 379 Податки 204, 209 Податкова накладна 224 Податковий агент 228, 249 Податковий вексель 225 Податковий кредит 252 Податкові пільги 219 Податок з реклами 275 Постатейні нормативи 356 Поточні видатки 162 Початковий збір 199 Правосуб'єктність 76 Предмет бюджетного права 113 Предмет фінансового права 33,

35

Прямі боргові зобов'язання 310 Публічні доходи 202 Публічні фінанси 10 Ревізія 98

Регулярний збір 199 Реєстраційні рахунки 177 Розпорядники коштів 171 Система управління фінансами ЗІ Система фінансового права 44 Соціальне страхування 329 Соціальний захист 358 Спеціальний збір 199 Спеціальні кошти 363

Спеціальні реєстраційні рахунки

177 Ставка акцизного збору 230 Ставка податку 219 Страховики 243 Страхування 325, 332 Страхування відповідальності 328 Страхування економічних ризиків

329 Строк сплати податку 219 Суб'єкт фінансових

правовідносин 72 Суб'єкт фінансового права 75 Суб'єкти податкових

правовідносин 216 Суб'єктивні права 71 Суми за дорученням 363 Торговий патент 270 Узагальнені нормативи 356 Умовні боргові зобов'язання **310** Управління державним боргом

309 Фінанси 13

Фінансова дисципліна 82 Фінансова діяльність 15 Фінансова діяльність держави 21 Фінансова система 22, 23 Фінансова установа 331 Фінансове законодавство 47 Фінансове право 39 Фінансовий контроль 80, 82 Фінансові правовідносини 70 Фінансові правовідносини 75 Фінансово-правові норми 66, 69 Фінансування державних видатків

352 Фонди коштів 11 Формування бюджету 142 Централізовані фінанси 14 Юридичний вчинок 74 Юридичний факт 73