



ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ



ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ

(ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА)

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ



УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»
Заснована 2015 року і є продовженням започаткованої 2001 року
серії «Митна справа в Україні»

**Л. М. Касьяненко, Т. О. Мацелик,
Н. Б. Новицька, О. О. Бригінець,
М. О. Мацелик, О. П. Мельник,
Г. М. Стріяшко, В. В. Чайка,
Т. Б. Шолкова**

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ

(загальна частина)

Навчальний посібник

**Ірпінь
2021**

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.302я73
Ф59

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету державної фіскальної служби України
(протокол № 15 від 24 грудня 2020 року)*

Рецензенти:

Н. А. Литвин, д.ю.н., професор, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України;

Ю. В. Оніщик, д.ю.н., доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму;

О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, професор кафедри правознавства, ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі».

Колектив авторів:

Л. М. Касьяненко, д.ю.н., професор (р. 7);

Т. О. Мацелик, д.ю.н., професор (р. 3; р. 2 у співавторстві з Н. Б. Новицькою);

Н. Б. Новицька, д.ю.н., доцент (р. 2 у співавторстві з Т. О. Мацелик);

О. О. Бригінець, д.ю.н., доцент (р. 6);

М. О. Мацелик, к.ю.н., доцент (п. 3 р. 4);

О. П. Мельник, к.ю.н., доцент (р. 5);

Г. М. Стріяшко, к.ю.н., доцент (п. 4 р. 4);

В. В. Чайка, д.ю.н., доцент, (пп. 1, 2 р. 4);

Т. Б. Шолкова, к.ю.н., доцент (р. 1).

Ф59 **Фінансове право України (загальна частина) : навчальний посібник / Л. М. Касьяненко, Т. О. Мацелик, Н. Б. Новицька та ін. – Ірпінь: Університет ДФС України, 2021. – 234 с. – (Серія «Податкова та митна справа в Україні»; т. 173).**
ISBN 978-966-337-640-0

Навчальний посібник присвячений питанням загальної частини фінансового права України. Детально розглядаються питання правового регулювання публічних фінансів. До структури навчального посібника включені теми, які розкривають сучасні тенденції розвитку науки фінансового права, а саме питання правового регулювання фінансової безпеки держави та фінансового процесу. Кожна тема супроводжується питаннями для самоконтролю, тестами та літературою для поглибленого вивчення.

Для студентів та аспірантів закладів вищої освіти, викладачів, а також буде корисним юристам-практикам, науковцям, працівникам органів публічної адміністрації, усім, кого цікавить фінансове право.

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.302я73

ISBN 978-966-337-640-0

© Касьяненко Л. М., Мацелик Т. О.,
Новицька Н. Б. та ін., 2021
© Університет ДФС України, 2021

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
Розділ 1. Фінанси та фінансова система	9
1.1. Історія виникнення фінансів.	
Поняття, види та функції фінансів	9
1.2. Поняття, ознаки та види грошових фондів та методи функціонування	24
1.3. Фінансова система України: поняття та характеристика елементів	33
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>36</i>
<i>Тести</i>	<i>36</i>
<i>Список рекомендованих джерел.....</i>	<i>40</i>
Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність	42
2.1. Поняття, мета, принципи та методи публічної фінансової діяльності.....	42
2.2. Правові форми публічної фінансової діяльності.....	50
2.3. Органи державної влади, що забезпечують здійснення публічної фінансової діяльності	52
2.3.1. Правовий статус органів спеціальної компетенції, що забезпечують здійснення публічної фінансової діяльності.....	61
2.4. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності	84
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>88</i>
<i>Тести</i>	<i>89</i>
<i>Список рекомендованих джерел.....</i>	<i>91</i>

Розділ 3. Предмет, метод, система та джерела фінансового права	94
3.1. Фінансове право як галузь права, наука та навчальна дисципліна	94
3.2. Предмет та метод фінансово-правового регулювання.....	97
3.3. Фінансове право в системі права.....	101
3.4. Система фінансового права та фінансового законодавства, джерела фінансового права	104
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>117</i>
<i>Тести</i>	<i>117</i>
<i>Список рекомендованих джерел</i>	<i>119</i>

Розділ 4. Фінансово-правові норми та фінансово-правові відносини.....	121
4.1. Фінансово-правові норми: зміст, структура та види	121
4.2. Фінансово-правові відносини: особливості та класифікація	131
4.3. Суб'єкти фінансового права та фінансових правовідносин.....	138
4.4. Юридичні факти як засіб впливу на поведінку суб'єктів фінансово-правових відносин	142
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>145</i>
<i>Тести</i>	<i>146</i>
<i>Список рекомендованих джерел</i>	<i>149</i>

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю	150
5.1. Поняття фінансового контролю	150
5.2. Фінансовий контроль як інститут фінансового права	156
5.3. Види фінансового контролю	159
5.4. Форми фінансового контролю	163

5.5. Методи фінансового контролю	167
5.6. Організація та здійснення фінансового контролю	171
<i>Питання для самоконтролю</i>	173
<i>Тести</i>	174
<i>Список рекомендованих джерел</i>	177

Розділ 6. Правові та організаційні основи фінансової безпеки держави	179
6.1. Поняття фінансової безпеки держави	179
6.2. Організаційно-правові засади становлення та розвитку системи фінансової безпеки в Україні	185
6.3. Правове забезпечення фінансової безпеки держави	187
6.4. Концепція, стратегія, політика і тактика забезпечення фінансової безпеки держави	191
6.5. Забезпечення фінансової безпеки держави в умовах глобалізації світового економіко-правового простору	196
<i>Питання для самоконтролю</i>	200
<i>Тести</i>	201
<i>Список рекомендованих джерел</i>	205

Розділ 7. Фінансово-правовий процес	207
7.1. Поняття фінансово-правового процесу	207
7.2. Види фінансово-правового процесу	212
7.3. Особливості фінансово-правового процесу	218
7.4. Процесуальні норми у фінансово- правовому регулюванні	225
<i>Питання для самоконтролю</i>	231
<i>Тести</i>	231
<i>Список рекомендованих джерел</i>	233

ВСТУП

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнані в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії, як резюмується у ст. 3 Конституції України, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини стало основним обов'язком держави.

Зміна парадигми суспільного розвитку є практичним затребуванням нових соціально-філософських концепцій, зарубіжна та вітчизняна постсоціалістична юриспруденція намагається переосмислити свої світоглядні засади, виробити новий, адекватний методологічний інструментарій, який природно впишеться у логіку зміни епох наукового знання. З'явилися нові постмодерністські концепції і підходи до пізнавальної діяльності, науковості, до її ідеалів, критеріїв, меж, співвідношення юридичної науки з емпіричним та іншим позанауковим знанням, до соціокультурних передумов наукового мислення, що з неминучістю змушує переглядати наявні концепції та теорії права.

Системоутворюючою категорією науки пострадянського фінансового права має стати категорія «начала фінансового права». Наукою фінансового права вона ніколи раніше не тільки не досліджувалась, а й не вживалася взагалі. Це зумовлено багатьма причинами, з яких вирізнимо лише декілька. По-перше, у попередній період розвитку науки фінансового права не було ні практичної, ні теоретичної потреби у виділенні цієї категорії. По-друге, наука фінансового права ще не досягла потрібного рівня розвитку для виокремлення цієї категорії. Нині визріла об'єктивна необхідність в обґрунтуванні цієї категорії, а досягнутий рівень розвитку науки фінансового права дозволяє це зробити. Така зміна вихідних категорій науки фінансового права цілком природна, оскільки вже відбулася зміна парадигм суспільного розвитку.

Глибинні начала фінансового права зумовлені первинною потребою індивіда і держави забезпечити своє існування, зберегти себе як явище, як феномен, тобто поява й існування цих начал продукуються первородними інстинктами самозбереження індивіда і держави. Однак, якщо індивід є продуктивною силою суспільства й за своєю природою здатний сам створювати умови самовідтворення (у т. ч. створити із собі подібних суспільство і продукувати появу держави на відповідному етапі розвитку), то держава такою властивістю не наділена.

Справжнім призначенням фінансового права з позицій природно-позитивної доктрини і принципу соціального натуралізму, що впливає з чинних нині конституцій пострадянських держав, є досягнення суспільно необхідного компромісу щодо публічних фінансів між виробниками новоствореної доданої вартості та інститутами публічної влади, встановлення та підтримка, забезпечення балансу їх природних прав і законних інтересів, вироблення правових механізмів, завдяки яким будуть повніше задовольнятися на основі принципу конкуренції заявлених суспільних потреб саме ці потреби, і не пригнічуватися і, тим більше, не знищуватися, що має нині місце. Навпаки, якнайшвидше надаватимуться можливості приватного сектору суспільного виробництва задовольняти власні потреби і виробляти водночас вагомий публічний фінансовий продукт, що надасть змогу повніше забезпечувати суспільні потреби завтрашнього дня у публічних фінансах.

Прототипом для майбутнього фінансового права України може бути чинне право ЄС, основною властивістю якого є рівність як інструмент, що стала наслідком іншого імперативу сучасної епохи — визнання найвищою неперехідною цінністю природних прав та свобод людини. Проте межею такої свободи є така сама свобода інших індивідів. З позицій природно-позитивної доктрини права та принципу соціального натуралізму визначенням істинного фінансового права має стати його рівність як інструмент для всіх суб'єктів фінансових правовідносин. Це аксіома.

Найважливішим аксіологічним началом істинного фінансового права є принцип адекватності інтересів (більш відомий як принцип справедливості) виробника суспільних благ та відповідного інституту публічної влади з приводу тієї частки новоствореної суспільної вартості, яка переходить із власності її творця у власність держави чи органу місцевого самоврядування та досягнення на цій основі правового консенсусу між ними. Це завдання надто складне, особливо в умовах панування правового нігілізму з обох сторін. Проте відмова від його досягнення загрожує суспільству ще суттєвішим ускладненням та небезпеками.

Щоб начала фінансового права могли відігравати винятково важливу роль у регулюванні фінансово-правової дійсності і тим самим виконати свою історичну місію, вони мають бути нормативно закріплені в Основному законі держави безпосередньо або виведені з нього КСУ. У чинній Конституції України міститься достатньо передумов для цього. Позитивне закріплення начал фінансового права в інший спосіб також відіграє прогресивну роль, однак не дозволяє сповна скористатися закладеним у них глибинним внутрішнім потенціалом.

Проблемні питання публічних фінансів. Фінанси, як переко­нує величезний історичний досвід людства, є одним із най­унікальніших, найдавніших і найдивніших, найстабільніших у субстанціональних проявах та безкінечно мінливих за змістом і формами феноменів людської цивілізації. Власне, межа між істинно людською цивілізацією та доцивілізаційним часом розвитку людства (періодами дикості та варварства) і зумовила появу фінансів. Із прогресом людського суспільства з незчисленної кількості форм прояву конкретних фінансових відносин поступово диференціювалися, сформувалися і якісно вирізнилися з-поміж інших як самодостатня субстанція «публічні фінанси». У взаємодії з інститутами публічної влади вони стали найвпливовішим фактором суспільного розвитку, його незмінною домінантою.

РОЗДІЛ 1

ФІНАНСИ ТА ФІНАНСОВА СИСТЕМА

1.1. Історія виникнення фінансів. Поняття, види та функції фінансів

Внаслідок трансформаційних процесів, що відбуваються сьогодні в державі, виникла гостра потреба у перегляді базових категорій фінансового права, запровадженні нових понять, заміні та переосмисленні існуючих. Такої думки дотримуються усі провідні вчені юристи-фінансисти не тільки в Україні, але і закордоном.

Одним із найактуальніших питань науки фінансового права і фінансового законодавства є проблема вдосконалення понятійного апарату. Чинне законодавство та юридична література містять поняття, які мають неоднозначний, а іноді і суперечливий характер, внаслідок цього одне поняття підміняється іншими або використовуються як синоніми. Так, базове для науки фінансове право поняття «публічні фінанси» підміняють поняттями «державні фінанси», «фонди» або «фінанси». У підручнику «Фінансове право» зустрічаємо, що «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 публічні фінанси». Тобто в цій тезі ототожнюються поняття «фонди» і «публічні фінанси». У цьому підручнику продовжується ототожнення поняття «фінанси» і «фонди». На це вказує запропонована класифікація фінансів, де фінанси поділено на централізовані фінанси і децентралізовані фонди коштів, а саме: поняття «фінанси» визначається як «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, визначених державою необхідними». Деякі автори ототожнюють

«фінанси» з «публічними фінансами». Також відомі російські вчені Ю. О. Крохіна і М. В. Карасьова в підручнику «Фінансове право» зазначають: «Державні (публічні) фінанси – це система грошових відносин з приводу акумулювання, розподілу та використання фондів грошових коштів з метою матеріального забезпечення виконання державних функцій та завдань». Водночас інші автори зауважують про нетотожність цих понять. Так, у праці російського вченого О. М. Козиріна вказується: «Загальний інтерес, на захист якого спрямовані публічні фінанси, може бути виражений як у державній політиці, так і в діяльності органів місцевого самоврядування. У першому випадку йдеться про державні фінанси, у другому – про муніципальні. Державні фінанси у сукупності з муніципальними й утворюють публічні фінанси».

У юридичній літературі часто поняття «фінанси» використовують у значенні «фінансових ресурсів», наприклад у підручнику «Фінансове право» О. А. Музики-Стефанчук.

Крім того, одні вчені вказують, що «фінанси, це сукупність відносин, які спрямовані на утворення та витрачання фондів коштів», інші (наприклад, В. І. Кравченко) – що це «система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих». Є вчені, які визначають «фінанси як сукупність грошових коштів, які формуються і використовуються для вирішення питань місцевого значення». Існує також думка серед юристів, що «поняття «фінанси» розуміється як публічні фонди коштів (фінансові ресурси)», а цільові фонди грошових засобів, утворюють фінансові ресурси країни».

М. П. Кучерявенко вказує на те, що фінанси як правова категорія може використовуватись у 2-х аспектах:

1) широкому (міжгалузевому), тобто використовується різними галузями права у значенні ціни, вартості, доходу, тобто відносини, що регулюються цивільним, фінансовим, трудовим, адміністративним правом та іншими галузями;

2) вузькому (фінансово-правовому), де фінанси розглядаються як грошові фонди держави чи органів місцевого самоврядування, а отже, відносини між людьми з приводу формування, розподілу, управління та використання грошових фондів.

У підручнику «Фінансове право» за редакцією Л. М. Касьяненко поняття «фінанси» розглядається як система економічних відносин, які виникають у процесі акумуляції, розподілу та використання фондів коштів, необхідних для виконання державою, органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій, забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб.

Економісти розглядають фінанси як економічний інструмент з розподілу та перерозподілу ВВП і національного доходу або як економічні відносини між людьми в суспільстві, або між державою і суспільством, що виражаються через рух грошових потоків (готівкових чи безготівкових), або як планомірний рух фінансових фондів.

Ще одним яскравим свідченням термінологічної неузгодженості є використання термінів: «регіональний», «місцевий» та «муніципальний». У нормативно-правових актах та наукових статтях фахівців права можна знайти такі вирази: «на регіональному рівні функціонують органи місцевого самоврядування, які мають у своєму розпорядженні комунальну власність і керуються муніципальним законодавством».

Наведені приклади свідчать про неузгодженість понятійного апарату фінансового права як науки, це відображається на якості фінансових нормативно-правових актів. Оскільки законодавець при їх створенні користується науковим понятійним апаратом, який потребує вдосконалення, систематизації і формалізації. На сьогодні нормативно-правова база не закріплює понятійний апарат фінансового права в повному обсязі, при визначенні термінів та понять в актах законодавства ігноруються вимоги нормотворення.

Для з'ясування співвідношення понять «фінанси», «публічні фінанси», «фонди грошових коштів» та однозначного їх розуміння

варто провести дослідження щодо їх виникнення та трактування в історичному аспекті.

Термін «finance» (фінанси) етимологічно бере свій початок від латинського слова «finis», тобто «кінець». У Середньовіччі це слово означало «строк сплати», а потім і для визначення документів, що свідчили про погашення боргу, якими завершувалась угода. Від цього слова утворилися слова «finatio», «finansia», які використовувалися у XIII та XIV ст. в значенні грошового зобов'язання, платежу, суми коштів. У XVI та XVII ст. у Німеччині слово «finanz» вживалось у значенні хитрості, підступності, невірності, ненависті та заздрості.

Вважають, що авторство терміна «фінанси» як наукового терміна належить французькому вченому Ж. Бодену, який у 1577 році видав книгу «Шість книг про республіку». У цій роботі знаходимо термін «finer», що перекладався як «платити, оплачувати», а слово «finances» – використовувалось у значенні всього державного майна та стану державного господарства.

З XVII століття зі старофранцузької мови французьке значення слова «фінанси» (що означало «доходи держави, державне майно») поступово розповсюджується і у Німеччині, витісняючи старе значення власне німецького слова, і поступово стає технічним терміном на мовах більшості сучасних культурних народів.

На території Російської імперії термін «фінанси» увів у XVIII ст. професор права Московського університету С. Ю. Десницький. Він визначив, що фінанси держави складаються з двох частин: витрати і доходи, що сума видатків є визначальною і відповідно до неї повинні бути знайдені доходи. Міністр фінансів Росії С. Вітте в «Конспекті лекцій про народне і державне господарство» написав, що вже з кінця XVII ст. «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».

Наприкінці XVI ст. за часів правління Івана IV (Грозного) відбуваються важливі зміни у розумінні поняття «фінанси», які полягали у поступовому відокремленні приватних та державних

фінансів, яке почалося з відокремлення приватного майна монарха від фондів грошових коштів казни, але в жодному нормативному акті таке відокремлення не було визначене, крім того, все це дало поштовх для реформування фінансової системи. У країнах Європи вперше таке розмежування між особистими фінансами представників верховної влади і державними фінансами було проведене в епоху реставрації Стюардів в Англії 1660 році. В усіх інших європейських країнах процес розмежування проходив після 1789 р.

Розвиток фінансових відносин та державних фінансів в Україні відбувався у контексті їх розвитку в умовах Російської імперії. В Росії майно монарха не відокремлювалося від решти державного майна аж до кінця XIX ст. Лише в 1886 р. новий законодавчий акт «Учреждение о Императорской Фамилии» чітко визначив розміри утримання членів імператорського дому Росії, розпочавши (але не завершивши) проведення такого відокремлення видатків державної казни від приватних видатків імператорської сім'ї.

Нові зміни в розумінні поняття «фінансів» і появи нового їх виду «місцевих фінансів» відбулися у XIX ст. Так, серед ряду економічних і політичних реформ у Прусії у 70-х роках відбулась реформа місцевого самоврядування під впливом німецького юриста Р. Гнейста (1816–1895). Важливою передумовою для створення правової держави він вважав розвиток місцевого самоврядування, його автономії в усіх сферах, включно з фінансовою. Р. Гнейст, розчарувавшись у практичній реалізації конституційної держави, зазначив, що самі парламенти не створять правової держави. Важливою передумовою її створення, на його думку, є розвиток місцевого самоврядування, його автономії в усіх сферах, включно з фінансовою. Оскільки місцеве самоврядування – це право жителів відповідної території під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, для цього необхідно мати відповідну матеріальну основу, якою і стали місцеві фінанси. Вони повинні бути чітко визначені і виокремлені від державних фінансів.

Таку ідею підтримував і німецький юрист, економіст, соціолог Л. Штейн (1815–1890), який підкреслював, що «місцеві фінанси мають бути предметом самостійної галузі фінансової науки відокремлено від вчення про державні фінанси». У цей час набуває поширення визначення місцевих фінансів як «місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць або як сукупність матеріальних засобів, які є в розпорядженні цих одиниць для досягнення їхньої мети».

Видатний внесок у розвиток місцевих фінансів зробив відомий німецький економіст А. Вагнер (1835–1917). Використовуючи ідеї попередників, він дослідив весь комплекс проблем місцевих фінансів. Так, він вважав, що предметом фінансової науки має стати фінансове господарство всіх публічних спілок і держави. Багато вчених до нього розглядали фінансове господарство общин як приватне.

На території України місцеві фінанси почали своє формування з такого важливого їх інституту, як місцеві бюджети. Його формування фактично розпочинається з XVI ст., проте витoki цього процесу можна знайти ще в XIV ст., коли українські міста через Польщу, Литву та Угорщину отримали магдебурзьке право (феодалне міське право). Це право спершу прийшло в міста Закарпатської України (1329 р. – м. Хуст). Розвиток місцеві фінанси отримали за часів правління Івана Грозного. 1555 року була проведена перша земська реформа. За результатами цієї реформи Земство стало формою місцевого самоврядування, було введено земські установи, а повноваження земської влади поширювалися на всі галузі управління і на фінансову зокрема. У середині XVI ст. основним станово-представницьким органом на місцях були земські хати, які здійснювали фінансово-податкові функції. Компетенція зазначених органів закріплювалася у певних губернських і земських статутних грамотах, які підписував цар. Ця реформа заклала процес децентралізації царської влади.

У російській фінансовій літературі проблеми місцевих фінансів почали досліджувати після земської реформи 1864 року. Наслідком цієї реформи стало визначення інституту земського

самоврядування та демократизація міського управління, але значно розширило повноваження органів місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері. Так, у Положенні Про земські установи від 1 січня 1864 року було записано, що вони керуються майном, капіталами і грошовими зборами земства, розверсткою державних грошових зборів, розверстка яких покладається на земства; стягують і використовують місцеві збори; складають губернські кошториси тощо. Згідно з Городовим положенням від 16 червня 1870 року міське громадське управління складалося з міських виборчих зборів Думи (розпорядчий орган) і міської управи (виконавчий орган). До обов'язків останньої входили безпосереднє управління міським господарством, розробка проектів кошторисів, стягування (збір) і витрачання міських зборів на встановлених Думою підставах.

Серед авторів, які досліджували проблеми місцевих фінансів, на той час були такі науковці, як А. Мірщевський, І. Озеров, М. А. Сірінов, В. М. Твердохлебов, С. Н. Южаков та інші. Так, А. Мірщевський стверджував, що «фінанси місцеві – сукупність умов задоволення громадських потреб підлеглих державі місцевих самоврядних спілок, ці спілки можуть вести власне фінансове господарство». В. М. Твердохлебов під місцевими фінансами розумів «господарство місцевих спілок». Саме «господарство місцевих спілок є планомірним задоволенням потреб публічно-правових союзів». Енциклопедія за редакцією С. Н. Южакова теж визначає «місцеві фінанси» як місцеве фінансове господарство. М. А. Сірінов, у свою чергу, зазначав, що «сукупність завдань, які доручаються місцевим органам влади, і сукупність засобів, якими вони розпоряджаються для задоволення їх, носить назву місцевого господарства або місцевих фінансів».

Розвиток місцевих фінансів та їх дослідження на території колишнього СРСР тривав до 30 років. Об'єктивність існування поняття «місцеві фінанси» підтверджується закріпленням його в нормативних актах 20–30 років СРСР, наприклад, у постановах ВЦВК і РНК «Про місцеві грошові засоби», «Про перелік видат-

ків, які виносяться на місцеві грошові засоби», Тимчасовому положенні 1923 року «Про місцеві фінанси».

З 1922 року було припинено практику включення місцевих бюджетів до державного бюджету СРСР. Можна зазначити про те, що в цей час місцеві органи влади отримують певну автономію, а місцеві фінанси набувають вагомого значення у існуванні територіальних одиниць. Така самостійність місцевих фінансів проіснувала недовго, оскільки вже у 1924 році було прийнято Основний закон (Конституцію) СРСР, за яким місцеві бюджети були включені у структуру державного бюджету, а Постановою 2-ї сесії ЦВК СРСР III скликання було затверджене нове Положення від 25 квітня 1926 року про місцеві фінанси УСРСР, в якій зазначалось, що «місцеві фінанси є складовою частиною єдиної системи фінансів Союзу РСР».

З цього періоду місцеві фінанси поступово починають втрачати свою незалежність від державних фінансів. І вже у Конституції УСРСР 1929 року вказувалось, що місцеві бюджети розглядаються і затверджуються відповідними з'їздами Рад, під загальним контролем центральних органів УСРСР. Тобто місцеві бюджети стали повністю залежні від державного бюджету, а отже, відбулася ліквідація самостійності місцевих фінансів.

На початку 30-х років XX ст. науковці почали ототожнювати «місцеві фінанси» з «місцевими бюджетами», хоча в «Положении о местных финансах СССР с изменениями и дополнениями на 1 февраля 1929 года» місцевим радам надавалось право створювати позабюджетні фонди регулювання, фонди спеціального призначення: промислові, фонди робітничого житлового будівництва, дорожні комунальні фонди, а також інші спеціальні фонди, на той час, відповідно до цього положення, існували також і комунальні банки. У 1938 році з посиленням радянської влади остаточно завершився процес ліквідації місцевих фінансів у СРСР. Відродження місцевих фінансів на території СРСР відбулося в останній період перебудови 1990 року.

Варто звернути увагу, що категорія «місцевих фінансів» розуміється як різновид «публічних фінансів». Так дослідження

німецького економіста А. Вагнера, який у своїй праці «Finanzwissenschaft» (1883–1901) довів, що фінансове господарство общин потрібно включати до публічного господарства і, таким чином, місцеві фінанси поряд з державними фінансами та фінансами міждержавних об'єднань є «публічними фінансами».

Про появу терміна «публічні фінанси» в дореволюційній Росії свідчать також роботи класиків фінансового права. Наприклад, С. І. Іловайський пов'язував фінанси та фінансову діяльність не лише з господарською діяльністю держави, а і з діяльністю «усіх примусових союзів», тобто відокремлював державні фінанси від місцевих фінансів, але термін «публічні фінанси» використовував як синонім до термінів «фінанси», «державні фінанси» і навіть «державні видатки». Г. І. Тіктін у своєму дослідженні наголошує на відмінності публічного і приватного господарства та вказує на те, що «публічне господарство має особливий порядок фінансування публічних – «колективних» потреб членів суспільства», крім того, «система складного публічного господарства, яка панує на найвищих рівнях історичного розвитку, характеризується недиференційованістю джерел покриття, поєднаною з диференційованістю самих засобів покриття колективних потреб – це система публічних фінансів».

Але з приходом радянської влади і ліквідації всіх інших форм власності, крім держаної, дослідження категорії «публічних фінансів» було припинено на території СРСР. Навіть дослідження французького класика фінансового права П. М. Годме, що проводилось уже у 70–80 роки ХХ ст. і мовою оригіналу звучало як «Публічне право», було переведено як «Фінансове право», а при перекладі цієї роботи на російську мову терміни «публічні фінанси» перекладались як «державні фінанси» для запобігання термінологічної плутанини.

Взагалі поняття «публічний» (лат. «publicus») перекладається як «суспільний» («не приватний»), тобто такий, що належить усім людям взагалі, гласний, відкритий, спільний. Це одне із основоположних понять римського права, а відтак права взагалі. Для підтвердження цього є формула, яка дійшла до наших днів,

що належала давньоримському юристу Ульпіану. «Публічним правом є те, що належить до положення римської держави; приватним – що належить до інтересів приватних осіб». Саме на цю ознаку в своєму ґрунтовному дослідженні вказував відомий російський учений Л. Л. Герваген: «до публічного права мають належати більш важливі життєві відносини, а до приватного – дрібніші життєві інтереси».

У вислові римського правника Папініана чітко простежується друга ознака публічності – імперативність правового регулювання суспільних відносин, на яку вкаже Єллінек: характер правового регулювання відносин між суб'єктами публічних відносин повинен бути заснований на методі владних приписів, тобто вони не можуть змінюватись залежно від особистих бажань суб'єктів цих відносин. Б. Б. Черепакін додавав, що публічно-правові відносини будуються на принципах субординації суб'єктів, тобто централізованого регулювання життєвих відносин. У сучасний період цей підхід підтримують І. О. Покровський та С. В. Полєніна.

Ф. Савіньї і Ф. Шталь запропонували взяти за основу розмежування «публічного» та «приватного» у суспільних відносинах мету виникнення відносин. Вони звернули увагу на те, що одні юридичні відносини мають на меті та визначають своїм завданням задоволення потреб однієї окремої людини. А метою та завданням інших є поєднання людей в одне ціле та регулювання їх життя в цьому єдиному цілому.

М. Коркунов у своєму дослідженні вказував, що за ознаку «публічності» необхідно брати форму розподілу об'єкта та форму його використання. Оскільки є такі об'єкти, які неможливо розподілити між усіма зацікавленими суб'єктами, але можливо використовувати спільно, задовольняючи при цьому інтерес кожного. Але він зазначає, що якщо держава своїм розпорядженням передає такий об'єкт у користування конкретній особі для задоволення її власного інтересу, то це вже будуть не публічні, а приватні відносини. Ці дослідження узагальнила у своїй роботі А. А. Нечай, на основі яких можна дійти висновку,

що ознаки «публічності» визначаються залежно від певних критеріїв:

– характеру інтересу – (державний, місцевий, суспільний [колективний]).

Так, державний інтерес є різновидом публічного інтересу, він проявляється у задоволенні загальнодержавних потреб, тільки держава через свої повноважні органи здатна забезпечити задоволення таких потреб, без задоволення яких вона перестане існувати. Вони стають загальнодержавними тоді, коли отримують своє формальне вираження у нормативно-правових актах імперативного характеру, дія яких розповсюджується на всю територію держави, і які є обов'язковими для всіх суб'єктів. Проявом державного інтересу до потреб населення є визначення матеріальної основи, за допомогою якої вони будуть задовольнятися. Такою матеріальною основою, відповідно до Конституції України, на державному рівні є Державний бюджет України, який включає видатки на фінансування потреб, що були визнані як загальнодержавні. Так, відповідно до Конституції України до загальнодержавних потреб, відносять забезпечення державної безпеки, недоторканості кордонів держави, територіальної цілісності, встановлення та гарантування прав (захист, здоров'я, освіту) і обов'язків, єдиних для усіх громадян, та інше.

Місцевий інтерес – виражається у задоволенні потреб населення певної території. Територіальними потребами, а відтак і публічними, вони стають тоді, коли отримують відповідне формальне закріплення, а отже, відповідають ознакам публічності (всезагальності для відповідної території, необхідності та обов'язковості для всього населення відповідної території чи їх об'єднання). Так, згідно з Конституцією України носієм територіального інтересу є органи місцевого самоврядування. Ст. 140 Конституції України визначає право територіальної громади, жителів певної адміністративно-територіальної одиниці вирішувати самотійно питання місцевого значення. У ст. 142 Конституції України затверджується матеріальна і фінансова

основа місцевого самоврядування, до якої входять рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів та інше.

Колективний (суспільний) інтерес. Визнання державою колективного (суспільного) інтересу є формулювання його у Конституції країни. Якщо раніше суспільний інтерес визначався у загальному вигляді як охорона державного кордону, захист політичної активності, то на сьогодні на перший план виходять інтереси громадянина. Так, наприклад, у ст. 16 Конституції України зазначено, що «кожен має право на забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України». Але, закріплюючи суспільний інтерес, держава зобов'язана гарантувати його реалізацію. Фінансовою основою забезпечення цього інтересу в державі є закріплений законом України Фонд охорони природного середовища, який функціонує як на державному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. Його кошти акумулюються у спеціальному фонді бюджету відповідного рівня згідно з Бюджетним кодексом України;

- форми власності на об'єкт правовідносин (державна, комунальна, колективна);

- мети виникнення відповідних відносин – задоволення потреб не однієї особи, а населення адміністративно-територіальної одиниці, держави, групи людей;

- методу правового регулювання відповідних суспільних відносин – методу владних приписів, норми мають імперативний характер.

Потреби населення стають «публічними», виключно коли отримують своє формальне вираження у нормативно-правових актах імперативного характеру, дія яких розповсюджується на всю територію держави і які є обов'язковими для всіх суб'єктів;

- форми розподілу та форми пристосування матеріального носія (об'єкта) відповідних суспільних відносин до використання – формування, розподіл, управління і використання має право здійснювати виключно держава, органи місцевого самоврядування чи колективні утворення;

– здійснення контролю – фінансовий контроль може здійснюватися будь-яким уповноваженим суб'єктом, у тому числі громадськістю, на всіх стадіях функціонування фондів, діяльності органів управління тощо.

Особливість зазначених критеріїв розмежування «публічних» та «приватних» відносин полягає у тому, що при аналізі суспільних відносин на предмет «публічності» ці критерії необхідно використовувати у всій сукупності, так як при відсутності хоча б одного з них відносини не можна вважати «публічними».

Отже, «публічний»: 1) це той, що належить об'єднанню людей (за територіальною чи колективною приналежністю), 2) визнання якого формально виражене в нормативно-правових актах імперативного характеру органів держави чи органів відповідної територіальної одиниці; 3) є об'єктом громадського контролю, 4) використання якого задовольняє потреби і має велике значення для суспільства в цілому, держави, адміністративно-територіальної одиниці або певного колективу людей.

Отже, досліджуючи праці науковців різних епох, дійшли висновку, що в історичному розвитку змісту терміна «фінанси», починаючи з середніх віків, можна розрізнити декілька нашарувань:

– у XIII та XIV ст. термін «фінанси» має значення грошового зобов'язання, платежу, суми коштів;

– у XVI та XVII ст. у Німеччині термін «фінанси» отримує значення чогось поганого: хитрощів, обману, підступності, експлуатації, лихварства. Лише в XVIII ст. це значення повністю зникає;

– з XVI ст. у Франції під фінансами розуміють державні доходи та видатки, державне господарство;

– у кінці XVII та початку XVIII ст. відбувається виокремлення коштів монархів (приватних фінансів) від державного господарства, майна, тобто можна стверджувати про появу поняття «державні фінанси» і «приватні фінанси» в тому сенсі, в якому ми його сьогодні розуміємо;

– в кінці XIX ст. нове нашарування – під фінансами розуміють доходи та видатки, господарства не тільки власне держави, але й усіх інших публічних (політичних, примусових) союзів (місцеві, внутрішньодержавні та міждержавні). Тобто можна стверджувати про появу одночасно місцевих фінансів і публічних фінансів.

Тобто на цьому етапі розвитку фінансів можна зазначати про те, що вони мають таку структуру:

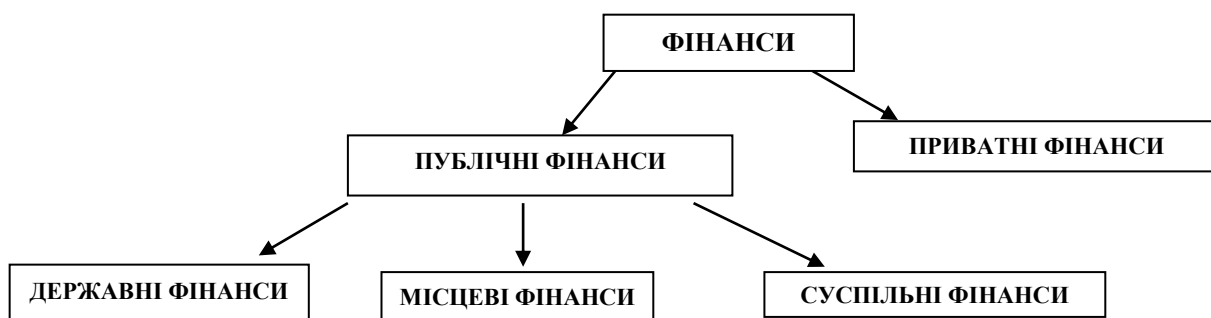


Рис. 1.1. Види фінансів

У XXI ст. чітко сформувалось два підходи до розуміння поняття «фінанси».

Отже, поняття фінанси ширше за поняття «публічні фінанси», оскільки включає в себе поняття приватних фінансів.

Фінанси – це економічні відносини з приводу формування, розподілу, управління і використання фінансових ресурсів та контролю відповідно до встановлених імперативних норм держави чи органів місцевого самоврядування та диспозитивних норм.

Публічні фінанси – це відкриті економічні відносини, що виникають з приводу формування, розподілу, управління і використання та контролю публічних фінансових ресурсів з метою задоволення публічних потреб населення відповідно до встановлених імперативних норм держави чи органів місцевого самоврядування.

Державні фінанси – це цілісна система суспільних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом, управлінням і використанням централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів з метою виконання завдань і функцій держави.

Місцеві фінанси – це цілісна система суспільних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом, управлінням і використанням публічних централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів з метою виконання завдань і функцій адміністративно-територіальних одиниць.

Публічні фінанси суспільного призначення складаються із суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.

Приватні фінанси – це цілісна система суспільних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом, управлінням і використанням приватних фондів грошових коштів з метою отримання власного прибутку (приватні фінанси не є предметом дослідження фінансового права).

Оскільки поняття «фінанси» багатогранне, існує також думка вчених, що фінанси можна розглядати як у вузькому, так і у широкому значенні.

У вузькому розумінні фінанси – це сукупність усіх грошових коштів (грошова маса), гроші, сукупність фінансових ресурсів.

Щодо широкого розуміння категорії «фінанси», то дотепер вчені-економісти не мають спільної думки з приводу його визначення. Більшість науковців юристів-фінансистів погоджуються з тим, що фінанси – це планомірні економічні відносини, пов'язані з утворенням, розподілом і використанням централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, необхідних для функціонування держави й органів місцевого самоврядування та інших утворень, визнаних державою необхідними.

Потрібно звернути увагу на те, що роль фінансів у житті держави виражається через її функції:

1) розподільну, яка полягає у тому, щоб розподіляти вартість валового суспільного продукту і тим самим забезпечити кожного суб'єкта господарювання, необхідними йому фінансовими ресурсами.

Розподільна функція фінансів реалізується на кількох рівнях:

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

– внутрішньогалузевому – забезпечує розподіл коштів усередині галузі, між підгалузями. Йдеться насамперед про розподіл коштів основних галузей матеріального виробництва (промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво);

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

– міжтериторіальному – гарантує надходження коштів окремим регіонам держави, залежить від адміністративно-територіального поділу держави і забезпечує утворення місцевих бюджетів;

2) контрольну, що виражається у здатності фінансів якісно відслідковувати весь перебіг розподільчого процесу.

1.2. Поняття, ознаки та види грошових фондів і методи функціонування

Оскільки фінанси часто ототожнюють з поняттями «фонд», чи «грошові кошти», треба дати визначення і цим поняттям та окреслити їх ознаки.

Грошові кошти – це загальноприйнятий монетарний еквівалент (металеві та паперові знаки) у державі, який слугує як засіб платежу для отримання певного блага і може бути об'єктом нагромадження.

Щодо поняття «фонди грошових коштів», у науковій літературі воно відсутнє і в законодавстві не закріплене. Якщо звернутися до довідкової літератури, то можна прослідкувати історію виникнення цього поняття.

Терміном «фонди» (від лат. Fundus – ґрунт) – спочатку визначали капітали, що мають цільове призначення. Так, в Англії Ф. (Funds) називалися такі державні доходи, які використовувалися

лись для сплати відсотків і погашення державних позик. З часу Вільгельма III кожна позика окремо визначалася (фондувалася) відповідно до конкретних державних надходжень (фондів).

У Франції під «Fonds publics» розуміли державні позики, а нині – і позики органів самоврядування. У Німеччині та Росії під фондами розуміють процентні папери взагалі, а зокрема білети державного займу, позик, облігації та інші цінні папери, що приносять точно встановлені відсотки, на відміну від акцій або дивідендних паперів, прибутковість яких обумовлюється прибутковістю підприємства.

У тлумачному словнику В. І. Даля (1863–1866) фонд – (франц.) визначається як основне джерело; капітал, фінанси.

У тлумачному словнику С. І. Ожегова (кінець 30 років ХХ ст. – 1949) «фонд» трактується як «грошові кошти, що акумулюються для певної мети. Наприклад, валютний фонд, фонд заробітної плати; ресурси, запаси чого-небудь, наприклад земельний фонд країни».

Тлумачний словник Д. Н. Ушакова (з 1928 по 1940 рік) визначає «фонд» як (франц. Fonds): «1. Грошові кошти, призначені для будь-якої мети, наприклад: запасний фонд, оборотні фонди підприємства, секретний фонд, фонд заробітної плати. 2. Ресурси, запаси чого-небудь, наприклад, бібліотечний фонд, земельний фонд Радянського Союзу, насінні фонди. 3. Тільки мн. процентні, цінні папери (фін.)».

А словник Т. Ф. Єфремової (2000 рік) дає визначення поняттю «фонд» як: «1. Грошові кошти держави, підприємства. 2. Запаси, ресурси. Фонди мн. – 1. Цінні папери, що приносять твердий дохід. Фонди 2 м. – 1. Організація, заснована для надання матеріальної допомоги соціальним верствам та групам населення. 2. Громадська організація, яка відає збором та розподілом коштів на певні суспільні потреби».

Вважаємо за необхідне дослідити чинні нормативно-правові акти, якими регулюються функціонування фондів грошових коштів для відшукування особливих ознак, які б могли визначити це поняття. Так, у ст. 2 Бюджетного кодексу України

при визначенні поняття «бюджет», «місцеві бюджети» не зазначається, що це відповідний «фонд грошових коштів». У ст. 13 БКУ зазначається, що бюджет будь-якого рівня складається із «загального фонду» та «спеціального фонду», але визначення цих фондів не дає. Також БК не містить визначення поняття «поточний бюджет» та «бюджету розвитку».

Ст. 8 Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» містить визначення, що цей фонд є державною спеціалізованою установою, яка виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб; є юридичною особою, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні; є економічно самостійною установою, яка не має на меті одержання прибутку, має самостійний баланс, поточний та інші рахунки в Національному банку України.

Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву діє на підставі статуту, який затверджений постановою КМУ від 26 жовтня 2000 р. № 1604 (в редакції від 11 травня 2017 р. № 316). Фонд є державною спеціалізованою фінансовою установою «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» (далі – Фонд). Створений згідно з постановами Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо виконання Указу Президента України від 4 грудня 1996 р. № 1165» від 14 квітня 1997 р. № 334 та «Про організацію житлового кредитування населення України» від 2 червня 2000 р. № 885.

Засновником Фонду є держава в особі Кабінету Міністрів України. Фонд підпорядковується своєму засновникові.

Метою діяльності Фонду є: сприяння проведенню державної житлової політики; виконання державних програм забезпечення молоді житлом та інших програм у межах своїх повноважень та інше.

Кошти Фонду формуються за рахунок: бюджетних коштів, передбачених на підтримку житлового будівництва шляхом надання довгострокових кредитів; коштів, що надходять від

погашення кредиту і сплати відсотків за користування ним та інших джерел, передбачених цією постановою;

Кошти Фонду спрямовуються на виконання довгострокових програм кредитування сімей та одиноких громадян на будівництво і придбання житла, надання часткової компенсації, а також на розроблення та підтримку поточних і перспективних програм діяльності Фонду (тобто мета створення – публічна).

Для забезпечення діяльності Фонду за рахунок внесків засновника створюється статутний капітал Фонду у розмірі 301 355 000 (триста один мільйон триста п'ятдесят п'ять тисяч) гривень.

Органами управління Фонду є наглядова рада Фонду; правління Фонду.

У ст. 2 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» від 18.09.1991 № 1562-XII (редакція від 25.03.2018) визначено, що витрати, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг, здійснюються за рахунок бюджетних та інших коштів для реалізації програм розвитку дорожнього господарства України з метою підвищення соціального рівня життя населення, особливо в сільській місцевості.

Управління коштами дорожніх фондів здійснюється у порядку, встановленому КМУ. Відповідно до ст. 3 ЗУ у Державному бюджеті України щорічно передбачаються видатки на фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування.

Для цих цілей у складі спеціального фонду ДБУ створюється державний дорожній фонд.

Дохідна частина цього фонду формується за рахунок: 1) акцизного податку з вироблених в Україні пального і транспортних засобів; 2) акцизного податку з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів; 3) ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них; 4) плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших

самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; тощо.

Кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на: 1) фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення, а також виконання проєктно-вишукувальних та науково-дослідних робіт, створення та функціонування інформаційно-аналітичної системи дорожнього господарства, забезпечення розвитку виробничих потужностей дорожніх організацій.

Ці кошти акумулюються та обліковуються на окремих рахунках відповідного рівня бюджетів та складають відповідні дорожні фонди, що формуються за рахунок визначених законами України податків і зборів, а також інших надходжень, визначених законом. Зазначені кошти не підлягають вилученню або витрачанням на цілі, не пов'язані з потребами дорожнього господарства. Основним розпорядником коштів державного дорожнього фонду, які спрямовуються на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства.

Виходячи з історії виникнення цього поняття, тлумачення у словниках та аналізу чинного законодавства, можна окреслити ознаки публічних фондів грошових коштів, а саме: ознаками публічних фондів грошових коштів є:

- закріплення правового статусу публічних фондів та визначення порядку їх формування, розподілу, управління та використання у нормативно-правових актах імперативного характеру;

- орган управління коштами фонду – загальнодержавними – держава; місцевими – територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування;

- наявність окремого спеціалізованого рахунку у відповідній фінансово-кредитній установі;

- створення фонду з метою забезпечення публічних потреб населення держави чи відповідної території;

- забезпечення відкритості і прозорості на всіх етапах функціонування фонду (формування, розподілу, використання, управління і контролю);

- кожний публічний фонд грошових коштів функціонує у правовому режимі, який закріплюється нормативно-правовим актом імперативного характеру;

- функціонування фондів відбувається шляхом застосування методів: формування, розподілу, управління, використання і контролю.

Зважаючи на суттєву кількість фондів державного та місцевого рівнів, пропонуємо таку їх класифікацію:

- 1) за формою власності фонди поділяються:

- публічні фонди (державні, місцеві, суспільні);

- приватні фонди;

- 2) за територією дії фонди поділяються на:

- державні;

- місцеві;

- 3) щодо бюджетів:

- бюджетні;

- позабюджетні;

- 4) за методами та джерелами формування:

- централізовані;

- децентралізовані;

- 5) за метою створення:

- цільові;

- нецільові.

А. А. Нечай виділяє ще один вид фондів – накопичувані. Це новий вид, який виник у зв'язку з проведенням в Україні пенсійної реформи. Особливість цього фонду полягає у тому, що він є, по своїй суті, публічним, оскільки задовольняє суспільні інтереси, визнані державою та органами місцевого самоврядування, але формується за рахунок приватних коштів. Наприклад, Накопичувальний пенсійний фонд – це публічний суспільний позабюджетний централізований цільовий фонд.

Публічний централізований фонд – це публічний фонд коштів, який функціонує з метою задоволення публічних потреб

населення держави чи адміністративно-територіальної одиниці та функціонує на підставі імперативно-правових норм із додержанням принципів плановості, строковості, обов'язковості, джерелом формування якого є податки, збори, обов'язкові платежі, є об'єктом публічного фінансового контролю на всіх стадіях свого функціонування, суб'єкт управління фонду не здійснює підприємницьку діяльність.

Публічний децентралізований фонд – це публічний фонд грошових коштів підприємства, установи, організації, діяльність яких направлена на забезпечення потреб населення держави, адміністративно-територіальної одиниці чи її частини, джерелом надходження таких фондів є кошти, що надаються отримувачам бюджетних коштів, доходи від господарської діяльності юридичних осіб, які повністю або частково є державною чи комунальною власністю. Такі фонди є об'єктом публічного контролю, а їх функціонування регулюються як імперативними, так і диспозитивними правовими нормами.

Отже, зважаючи на запропоновану класифікацію та чинне законодавство України, у фінансовій системі України функціонують такі види фондів:

Таблиця 1.1

Класифікаційні ознаки	Види публічних фондів коштів
Публічні централізовані нецільові бюджетні фонди	Державний та місцевий бюджет
Публічні централізовані цільові бюджетні фонди	спеціальні фонди державного та місцевих бюджетів (фонд розвитку, дорожні фонди, фонд охорони НПС, фонд соціальної допомоги інвалідам тощо)
Публічні централізовані цільові позабюджетні фонди	Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування у зв'язку з безробіттям, від нещасних випадків на виробництві та ін. На місцевому рівні на сьогодні такі фонди заборонені державою
Публічні децентралізовані цільові (нецільові) позабюджетні фонди	фонди підприємств, установ та організацій державної та комунальної і суспільної (соціальної) форми власності

Функціонування фондів відбувається шляхом застосування методів: формування, розподілу, управління, використання і контролю.

Метод формування полягає у визначенні джерел, які будуть наповнювати відповідний фонд, забезпеченні потрапляння грошових коштів безпосередньо у фонд та акумулювання у ньому.

Метод розподілу дозволяє чітко спрямувати грошові кошти фонду у відповідній кількості за цільовим призначенням.

Метод управління – цей метод особливий і був виокремлений нещодавно. Щодо його існування, дотепер точаться дискусії серед науковців. До прихильників існування цього методу належать такі науковці, як: А. А. Нечай, д.ю.н., професор, яка і звернула увагу наукової спільноти на існування цього методу і виокремила його з методу використання.

Обґрунтовуючи існування методу управління, А. А. Нечай, зауважувала, що в процесі формування фонду відбувається накопичення певної сукупності грошової маси, яку не тільки треба розподілити і використати, а й ще й управляти нею. Тобто забезпечити ефективну організацію інвестування тимчасово вільних коштів для їх примноження та отримання пасивного прибутку (інвестиційного доходу), який потім можна розподілити та використати суб'єктами-бенефіціарами. Для підтвердження своєї думки вона навела приклад функціонування накопичувальних пенсійних фондів, так як у процесі їх функціонування з'являється потреба у правовому регулюванні довгострокового управління коштами таких фондів. Але, на нашу думку, функція управління належить не тільки накопичуваним публічним фондам, а й місцевому бюджету та публічним фондам підприємств, установ і організацій. Про це свідчила Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державне казначейство» від 21.12.2005 № 1232, яка затверджувала Положення про Державне казначейство. На сьогодні вона вже втратила чинність, але там у п. 2 ч. 5 зазначалося, що казначейство має право розміщувати в банках тимчасово вільні кошти, що ним обліковуються. Це право Державного казначейства України закріплювалося і у ст. 19 Закону України «Про Державний

бюджет України на 2006 рік», згідно з яким Міністерству фінансів України надано право здійснювати операції короткострокового характеру на ринку цінних паперів та розміщення бюджетних коштів на депозитах за рахунок тимчасового залучення коштів Єдиного казначейського рахунку з наступним їх поновленням до кінця року у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом ВРУ з питань бюджету.

Крім того, на сьогодні, згідно з положенням про Державну казначейську службу України, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 із змінами в редакції від 13.12.2016, у ч. 4 зазначено Казначейство відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку:

- п. 6 управляє наявними фінансовими ресурсами, що консолідуються на єдиному казначейському рахунку;

- п. 7 забезпечує розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів за рішенням міністра фінансів, погодженим з Національним банком.

Отже, виходячи з вищенаведеного можна зробити висновок, що в цих нормативно-правових актах йдеться саме про функцію управління, а не про розподіл і використання.

Метод використання полягає у повному засвоєнні розподілених грошових коштів, тобто витрачання їх на цілі, які були визначені у затверджених бюджетах та кошторисах.

Метод контролю – цей метод застосовується на всіх стадіях функціонування публічних грошових фондів, тобто під час формування, розподілу, управління та використання грошових коштів. Його використання та види залежать від правового режиму конкретного грошового фонду.

Отже, відповідно до наведених вище ознак та методів можна дати таке визначення фондів грошових коштів:

Публічні фонди грошових коштів – це фонди грошових коштів, які створюються з метою забезпечення публічних потреб,

кошти яких акумулюються на спеціалізованому рахунку у відповідній фінансово-кредитній установі, які функціонують на засадах відкритості і прозорості та щодо яких визначений порядок формування, розподілу, використання, управління і контролю у нормативно-правових актах імперативного характеру.

1.3. Фінансова система України: поняття та характеристика елементів

У теорії фінансового права вчені дотепер не знайшли єдиного підходу до трактування поняття «фінансова система України». Так, Л. К. Воронова зазначала, що «фінансова система України – це сукупність різних сфер суспільних відносин, у процесі яких утворюються і використовуються різні грошові фонди». Вона складається з таких елементів, як:

1) публічні і муніципальні фінанси (публічні централізовані й децентралізовані фонди, державні і муніципальні, централізовані позабюджетні фонди, державний і муніципальний кредит, державне обов'язкове та особисте і майнове страхування, фонди державних кредитних установ, децентралізовані державні і муніципальні фонди;

2) фінанси господарюючих суб'єктів.

Іншої думки дотримується О. А. Музика, вона визначає фінансову систему України «як сукупність фінансових інститутів, які сприяють утворенню і використанню відповідних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для здійснення фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування».

До елементів вона відносить:

- бюджетну систему (державний і місцевий бюджет);
- фінанси підприємств, установ, організацій;
- кредитну систему;
- обов'язкове державне страхування;
- спеціальні цільові фонди.

Деякі автори наголошують, що поняття «фінансова система» використовується у двох значеннях: як сукупність установ, що займаються грошовими операціями, і як система фінансових відносин. При цьому поняття «система» передбачає наявність зв'язків.

А. А. Нечай визначає фінансову систему України як ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості і які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, які існують у державі. Вона виділяє такі елементи фінансової системи:

- публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

- публічні фінанси органів місцевого самоврядування – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;

- публічні фінанси суспільного (соціального призначення) – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.

Якщо узагальнити позиції юристів-фінансистів щодо природи та змісту фінансової системи, то, спираючись на роботи Э. Д. Соколової (яка зіставила численні погляди на природу фінансової системи) і С. В. Запольського (який вкотре започаткував наукову дискусію щодо природи поняття «фінансова система»), можна визначити такі три основні позиції (концепції) в розумінні суті досліджуваного явища.

Інституційна концепція виходить із функціональної своєрідності окремо існуючих фінансових інститутів, таких як державні

доходи, державні видатки, страхування, державний і банківський кредити, грошовий обіг, бюджети, фінанси підприємств тощо. Водночас за такого підходу залишаються малозрозумілими систематизаційні ознаки, що пояснюють єдність фінансових механізмів, які діють спільно лише у кінцевому випадку.

Посуб'єктна концепція ґрунтується на визначенні органу, що керує фондом чи інститутом або володіє речовим правом того чи іншого виду щодо мобілізованих фінансових ресурсів та фінансових відносин, у яких він бере участь. Одні вчені вважають, що елементами фінансової системи є органи, що здійснюють фінансову діяльність держави, інші – що, згідно з цією концепцією, до елементів фінансової системи відносять: бюджет, позабюджетні фонди, фінанси суб'єктів господарювання, страховий та кредитний фонди, муніципальні фінанси, інвестиційні фонди тощо.

Фондова концепція наголошує, що до елементів фінансової системи потрібно відносити різні види фінансових фондів, що властиві національній економіці, а саме централізовані фонди, наприклад, бюджети різних рівнів, цільові централізовані позабюджетні фонди (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування), децентралізовані фонди (фонди суб'єктів господарювання), з подальшою диференціацією типів та видів фінансових фондів.

Отже, фінансова система України – це сукупність централізованих і децентралізованих публічних фондів грошових коштів держави та органів місцевого самоврядування, за допомогою яких задовольняються публічні потреби населення держави та відповідної адміністративно-територіальної одиниці, функціонування яких регулюється методами владних приписів, що мають імперативний характер, функціонування таких фондів є об'єктами публічного фінансового контролю.

Фінансова система місцевого самоврядування України – це сукупність централізованих і децентралізованих публічних фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких задовольняються публічні потреби населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, функціонування

яких регулюється методами владних приписів, що мають імперативний характер, функціонування таких фондів є об'єктами публічного фінансового контролю.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть історичні етапи формування значення поняття «фінанси» та передумови виникнення місцевих фінансів, їх правове закріплення.
2. Як співвідносяться поняття «фінанси», «фонди грошових коштів» та «фінансові ресурси»?
3. Визначте поняття, види та функції публічних фінансів.
4. Дайте визначення «публічні фонди грошових коштів» та назвіть їх види.
5. За якими критеріями здійснюється класифікація публічних фондів грошових коштів?
6. Назвіть методи функціонування публічних фондів грошових коштів.
7. Якими ознаками характеризується публічна фінансова система в Україні та яка її структура?

Тести

- 1. Грошові фонди за методом формування поділяють на:**
 - а) централізовані та суспільні;
 - б) суспільні, муніципальні;
 - в) централізовані і децентралізовані;
 - г) приватні і децентралізовані.
- 2. Фінанси в розумінні фінансового права – це:**
 - а) капітал;
 - б) грошові кошти;
 - в) суспільні відносини;
 - г) економічний інструмент.

3. За цільовим призначенням позабюджетні фонди можуть бути:

- а) цільові, нецільові;
- б) політичні, військові;
- в) політичні, економічні;
- г) фінансові, соціальні.

4. Які грошові фонди є в Україні щодо бюджету:

- а) цільові та державні бюджетні фонди;
- б) державні і місцеві позабюджетні фонди;
- в) бюджетні і позабюджетні фонди;
- г) цільові бюджетні фонди, державні та місцеві позабюджетні фонди.

5. Вкажіть ознаки публічних фондів грошових коштів:

- а) створення фонду з метою забезпечення приватних потреб відповідної категорії населення;
- б) забороняється фінансовий контроль за рухом коштів здійснювати на кожній стадії його функціонування;
- в) закріплення правового статусу публічних фондів та визначення порядку їх формування, розподілу, управління та використання у нормативно-правових актах імперативного характеру;
- г) усі відповіді правильні.

6. Місцеві фінанси виникли:

- а) у кінці XVIII ст.;
- б) у кінці XIX ст.;
- в) у кінці XVI ст.;
- г) у середині XVIII ст.

7. До централізованих позабюджетних державних цільових фондів відносять:

- а) Пенсійний фонд України;
- б) Фонд стабілізації підприємств та організацій, внесених до реєстру неплатоспроможних;

- в) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб;
- г) усі вищеперераховані.

8. Державні фінанси – це:

- а) система грошових відносин, що виникає разом із державою та нерозривно пов'язана з її існуванням і функціонуванням;
- б) поєднання усіх грошових коштів, які є в розпорядженні підприємства, держави, а також система їх формування, розподілу та перерозподілу;
- в) сукупність усіх коштів у державі;
- г) грошові відносини, що виникають під час укладання договору купівлі-продажу, поставки чи сплати адміністративних штрафів.

9. Фінансова діяльність – це:

- а) процес збирання, розподілу (перерозподілу) та використання коштів, що забезпечують виконання завдань і функцій держави;
- б) діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, пов'язана з прямим плановим збиранням і розподілом коштів;
- в) обидві відповіді правильні;
- г) обидві відповіді неправильні.

10. Публічні децентралізовані грошові фонди наповнюють:

- а) податки;
- б) збори, платежі;
- в) доходи від підприємницької діяльності;
- г) мито.

11. Фінансова система України являє собою:

- а) економічні відносини, пов'язані з формуванням фондів коштів, які перебувають у розпорядженні держави як суб'єкта публічної влади;

б) сукупність різних ланок фінансових відносин (фінансових інститутів), урегульованих фінансово-правовими нормами, за допомогою яких держава утворює, розподіляє і використовує централізовані та децентралізовані фонди коштів;

в) грошові відносини, які опосередковують колообіг фондів підприємств, організацій, тобто вони утворюються за рахунок власного прибутку у межах окремих суб'єктів господарювання та певних галузей національної економіки;

г) економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом й використанням централізованих й децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування.

12. Фінансові ресурси – це:

а) фінансові операції, основною метою проведення яких є отримання прибутку на основі розбіжностей курсів на окремих міжбанківських валютних ринках, а також курсів різних платіжних засобів на одному і тому самому ринку;

б) грошові кошти, обслуговуючі процеси авансування та інвестування;

в) фінансові операції, спрямовані на регулювання банками структури своїх короткострокових активів і пасивів з метою отримання прибутку за рахунок різниці процентних ставок за розміщеними на однакову суму депозитами, у тому числі через різницю у відсоткових ставках за різними валютами;

г) фінансові операції з управління майном і фондовими цінностями, виконання інших послуг в інтересах і за дорученням клієнтів на правах довіреної особи за визначену винагороду, як правило, у вигляді відсотка від збільшення (приросту) активів клієнта.

Список рекомендованих джерел

1. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, О. А. Лукашев та ін.; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2016. – 440 с.
2. Правові проблеми місцевих фінансів України: теоретико-прикладне дослідження: монографія / за заг. ред. д.ю.н. О. А. Музики-Стефанчук. – Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2016. – 386 с.
3. Фінансове право: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець; Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкар'ова, Т. В. Колесник та ін. – Х.: Екограф, 2015. – 500 с.
4. Шолкова Т. Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування: дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 / Т. Б. Шолкова. – Ірпінь, 2011. – 189 с.
5. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні: монографія / О. В. Солдатенко, В. І. Антіпов, О. А. Музика-Стефанчук та ін. – К.: Алерта, 2011. – 244 с.
6. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
7. Воронова Л. К. Фінансове право України: навч. посібник / Л. К. Воронова. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
8. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. А. Музика; Національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2006. – 200 с.
9. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами: навч. посібник / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
10. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія / А. А. Нечай. – Чернівці: Рута, 2004. – 264 с.
11. Нестеренко А. С. Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юр. наук: спец. 12.00.07 / А. С. Нестеренко. – О., 2004. – 21 с.

12. Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. Б. Заверуха. – Чернівці, 2001. – 235 с.

13. Sholkova, T. (2018). Legal regulation of local finance in conditions of financial decentralization. Fundamental and applied research in practice of leading scientific schools, 26 (2), 118–125.

14. Шолкова Т. Б. «Управління» як метод фінансової діяльності держави / Т. Б. Шолкова // Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). – 2017. – № 1(5). – С. 158–165.

15. Шолкова Т. Б. Проблеми правового регулювання матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування // Актуальні питання публічного та приватного права. – 2015. – № 3 (11). – С. 145–151.

16. Шолкова Т. Б. Публічні централізовані бюджетні цільові фонди місцевого самоврядування України, правовий статус [Електронний ресурс] / Т. Б. Шолкова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 90–95. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_.pdf

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ. СИСТЕМА ОРГАНІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ПУБЛІЧНУ ФІНАНСОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ

2.1. Поняття, мета, принципи та методи публічної фінансової діяльності

Успішне функціонування і розвиток економіки будь-якої держави багато в чому визначається можливістю реалізації державними органами влади та органами місцевого самоврядування покладених на них функцій із забезпечення економічної стабільності, обороноздатності держави, розвитку соціальної сфери, підвищення рівня життя населення. Здійснення зазначених функцій неможливе без формування фінансових ресурсів діяльності органів влади, правового регулювання фінансових відносин у суспільстві, створення фінансового механізму їх реалізації відповідно до цілей економічного розвитку.

Об'єктивна необхідність фінансів (існування товарно-грошових відносин; розподіл сукупного суспільного продукту; контроль за фінансово-господарською діяльністю, крім того, забезпечення захисту територій, підтримання правопорядку, забезпечення охорони здоров'я населення та його освіти) робить абсолютно необхідною діяльність держави з управління фінансами, спрямування їх у необхідній кількості на конкретно визначені цілі.

Під управлінням варто розуміти сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт для досягнення поставленої мети або певного результату. У фінансовій сфері об'єктами управління є різноманітні види фінансових відносин, відповідно управління фінансами являє собою процес цілеспрямованого впливу за допомогою спеціальних прийомів і методів на фінансові відносини і відповідні їм види фінансових ресурсів для

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

реалізації функцій суб'єктів влади і суб'єктів господарювання, цілей і завдань їх діяльності

Публічна фінансова діяльність здійснюється в правовій формі. Це обов'язково фінансово-планова діяльність, пов'язана з акумуляцією доходів і здійсненням необхідних витрат.

Отже, публічна фінансова діяльність – це врегульована правовими нормами публічна діяльність суб'єктів фінансового права з метою цілеспрямованого, планомірного акумулювання, розподіл, перерозподіл і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, контролю на всіх етапах діяльності, які забезпечують виконання публічних завдань та функцій, належний рівень фінансової незалежності та безпеки держави.

Публічній фінансовій діяльності притаманні ознаки, характерні для будь-якої юридичної діяльності. Крім того, вона має і свої специфічні ознаки, а саме:

- обов'язкова участь держави або місцевого самоврядування (територіальних громад) в особі їх компетентних органів;
- спрямування на прийняття юридично значимих рішень за допомогою реалізації правотворчої функції;
- оформлення прийнятого юридично значимого рішення у відповідних нормативно-правових актах, що мають офіційний, загальнообов'язковий характер;
- значення результатів публічної фінансової діяльності не лише для суб'єктів публічного права, але і для інших суб'єктів фінансового права;
- здійснення її з метою оптимізації та забезпечення ефективності отримання юридично значимих результатів у встановленому порядку, тобто шляхом акумуляції, розподілу, перерозподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів.

До складових системи управління державними фінансами належать:

- а) за напрямом дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі:
 - податкова система;

- макроекономічне та бюджетне прогнозування;
- середньострокове бюджетне планування;
- управління фіскальними ризиками;
- управління державним боргом;
- управління ліквідністю;

б) за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики:

- стратегічне планування;
- програмно-цільовий метод;
- міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація;
- за напрямом забезпечення ефективного виконання бюджету
- система публічних закупівель;
- управління державними інвестиціями;
- бухгалтерський облік у державному секторі;
- державний внутрішній фінансовий контроль;
- державний фінансовий контроль;
- незалежний зовнішній фінансовий контроль;
- підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами;
- прозорість бюджету та участь громадян у бюджетному процесі;
- застосування інформаційних технологій в управлінні державними фінансами.

Основними характерними ознаками публічної фінансової діяльності є її мета, принципи, функції, засоби, методи та форми, за допомогою яких вона здійснюється.

Метою публічної фінансової діяльності є сприяння реалізації завдань соціально-економічного, адміністративно-політичного характеру та завдань оборони і безпеки країни шляхом досягнення ідеального результату відповідності доходів видаткам, одержання за кожним фондом балансу доходів і видатків, а також забезпечення законності управління, що включає організацію формування, розподілу, перерозподілу та використання публічних грошових фондів, а також організацію фінансового контролю на всіх етапах діяльності шляхом створення системи

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

органів, чіткого розмежування повноважень між ними, що відображають специфіку їх участі у публічній фінансовій діяльності, нормативного закріплення порядку реалізації їх повноважень.

Здійснення публічної фінансової діяльності як певного процесу передбачає необхідність визначення тих правових рис, що найбільш повною мірою відображатимуть інтереси всього суспільства. Принципи як керівні правила, ідеї відображають сутність та спрямованість будь-якої діяльності, зокрема фінансової, та закладаються у її основу. Вони є основоположними чинниками подальшої правотворчої та правозастосовної діяльності у цій сфері суспільних відносин, гарантують послідовність та безперервність фінансового процесу, забезпечують взаємозв'язок фінансового законодавства і фінансової політики. Регулятивне значення принципів публічної фінансової діяльності реалізується шляхом відтворення їх у нормативно-правових актах.

Принципи в загальному вигляді визначають спрямованість публічної фінансової діяльності на забезпеченість публічного інтересу у фінансових відносинах; на створення належних умов функціонування економіки в державі, на вирішення соціальних потреб, зокрема, на забезпечення належного життєвого рівня населення; на підтримку категорій громадян, які цього потребують; на фінансове забезпечення органів публічної влади.

До принципів публічної фінансової діяльності С. Ніщимна відносить принципи: пріоритету функцій органів представницької влади над функціями органів виконавчої влади; рівності органів місцевого самоврядування; плановості; публічності; гласності; системності; пріоритету публічних інтересів над приватними; самостійності публічної фінансової діяльності (самостійної участі органів публічної влади у публічній фінансовій діяльності); «здорових фінансів»; пріоритету публічних видатків над доходами; соціального спрямування публічної фінансової діяльності; єдності публічної фінансової діяльності та грошової системи держави; монополії держави на певні дії у сфері фінансів; унітаризму.

Визначальним принципом публічної фінансової діяльності Т. Латковська називає транспарентність органів державної влади. Транспарентність як принцип організації та функціонування системи публічної влади полягає в тому, що органи публічної влади в різних формах повинні здійснювати найбільш повне інформування громадян про свою фінансову діяльність, а також проводити консультації з інститутами громадянського суспільства, інформувати громадян суспільства в процесі розробки та прийняття владних рішень.

Отже, варто виокремити такі принципи публічної фінансової діяльності:

а) принцип розмежування компетенції представницьких та виконавчих органів державної влади у здійсненні фінансової діяльності, тобто представницькі органи влади приймають необхідні рішення, а виконавчі органи влади зобов'язані виконувати їх – це свідчить про пріоритет в галузі фінансової діяльності держави представницьких органів влади перед виконавчими органами влади. Ще одним прикладом є розмежовані функції державних органів та органів місцевого самоврядування, що є важливою основою добробуту населення, що проживає на території тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці;

б) принцип пріоритету публічного інтересу над приватним;

в) принцип пріоритетності публічних видатків щодо доходів, наприклад, спочатку уряд вираховує розмір необхідних публічних видатків, а потім розмір державних доходів і подає їх Верховній Раді України на узаконення;

г) принцип збалансованості всіх сфер публічної фінансової діяльності;

д) принцип фінансової безпеки держави;

е) принцип єдності публічної фінансової діяльності і грошової системи держави (яка включає в себе: офіційну грошову одиницю, порядок емісії, організацію і регулювання грошового обігу);

ж) принцип самостійності фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в межах, встановлених чинним законодавством;

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

и) принцип транспарентності;

к) принцип соціальної спрямованості фінансово-правового регулювання. У публічній фінансовій діяльності він відображається у принципі справедливості та неупередженості бюджетної системи (ст. 7 БК України) та принципі соціальної справедливості, закріпленому у податковому законодавстві (ст. 4 ПК України);

л) принципи плановості, публічності, законності, системності.

Публічна фінансова діяльність здійснюється особливими правовими засобами, які використовуються у процесі діяльності та спрямовані на досягнення її цілей:

а) правові норми – це важливий засіб публічної фінансової діяльності, оскільки, як зазначає А. Нечай, наявність регламентації відповідних суспільних відносин владними приписами держави або органів місцевого самоврядування є первинною ознакою їх публічності; для публічних фінансів державна регламентація має форму владних приписів і є однією з характерних ознак цього виду суспільних відносин;

б) норми бухгалтерського обліку є допоміжними, їх використання в процесі публічної фінансової діяльності обумовлено суспільними відносинами, що мають грошовий характер, потребують систематичного і послідовного відображення всіх фінансово-господарських операцій у міру їх здійснення, документального обґрунтування фінансово-господарських операцій та контролю. За допомогою норм бухгалтерського обліку і забезпечується система фіксації і відображення руху публічних коштів;

в) документальні, операційно-технічні, комунікативні засоби, до яких належать різні форми документів, які затверджуються Мінфіном і Нацбанком, а також факси, телефакси, телефони тощо.

Потрібно звернути увагу на те, що функціями публічної фінансової діяльності є основні напрями цієї діяльності:

- управління публічними фінансовими ресурсами;
- утворення публічних грошових фондів;
- розподіл публічних фінансових ресурсів;

- використання публічних фінансових ресурсів;
- державний контроль за рухом публічних фінансових ресурсів;
- емісія грошових знаків.

У доктрині фінансового права розрізняють основні методи публічної фінансової діяльності (конкретні шляхи, способи досягнення мети публічної фінансової діяльності), в тому числі стимулів, обмежень і санкцій, серед яких виділяють три основні:

I. Метод акумулювання грошових коштів та формування грошових фондів:

1) обов'язковий:

а) встановлення обов'язкових платежів та внесків у бюджетні та позабюджетні фонди (через механізми оподаткування, відрахування в позабюджетні фонди, обов'язкове страхування);

б) різноманітні державні збори;

в) штрафи;

2) добровільний:

а) проведення лотерей, випуск облігацій (державні та місцеві позики), інших цінних паперів;

б) добровільні внески громадян, юридичних осіб.

II. Метод розподілу і перерозподілу грошових коштів.

Розподіл коштів – один із важливих напрямів публічної фінансової діяльності, один з її методів. Під час його використання чітко простежуються пріоритети державної політики та її співвідношення із функціями держави, в тому числі закріпленими у законодавстві (насамперед у Конституції України). На цьому етапі втілюється й перерозподільна функція фінансів.

Розподіл коштів здійснюється на підставі Бюджетного кодексу України відповідно до затверджених річних фінансових планів як держави (державний бюджет), так і окремих суб'єктів (місцеві бюджети, бюджетні розписи, зведені кошториси та кошториси бюджетних установ тощо).

До основних методів розподілу коштів належать: фінансування, кредитування, виплата страхових відшкодувань, пенсій, допомог із відповідних цільових фондів.

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

Фінансування – це забезпечення коштами потреб розширеного відтворення, що здійснюється шляхом безповоротного, безоплатного, цільового спрямування коштів, на підставі затверджених фінансових планів із відповідного централізованого фонду коштів (передусім бюджету).

Кредитування – виділення коштів на певний термін на засадах оплатності, терміновості та поворотності з додержанням цільового призначення. Кредити з державних і місцевих коштів надаються здебільшого приватним підприємствам, але можливі випадки отримання державних і місцевих кредитів і бюджетними підприємствами, установами, організаціями.

Ці методи, у свою чергу, поділяються на кілька підвидів залежно від об'єкта та суб'єктів, які беруть участь у відносинах із розподілу фінансових ресурсів, що перебувають у фондах коштів. Зокрема, бюджетні установи можуть отримувати кошти як на умовах фінансування, так і кредитування. Фінансування може здійснюватися як на засадах кошторисно-бюджетного фінансування, так і за програмно-цільовим методом.

ІІІ. Метод використання грошових коштів здійснюється через розрахункові операції, виплати:

а) метод встановлення цільового призначення державних фондів грошових коштів, тобто держава визначає, які необхідні грошові фонди і для яких потреб;

б) метод планування;

в) метод фінансового контролю;

г) метод встановлення порядку використання коштів, одержаних з відповідного грошового фонду (ці кошти завжди мають точне призначення);

д) метод встановлення порядку та нормативів розподілу прибутку державних господарюючих суб'єктів, тобто держава визначає характер використання прибутків;

е) метод встановлення компетентними державними органами конкретних розмірів, виділення та витрачання грошових коштів (наприклад, мінімальна зарплата службовців).

2.2. Правові форми публічної фінансової діяльності

Публічна фінансова діяльність як і інша діяльність держави здійснюється у правовій формі, що тягне за собою правові наслідки, і в неправовій, яка не тягне правових наслідків. Правовою формою здійснення державної діяльності є однорідне за своїми зовнішніми ознаками (характером і юридичними наслідками) функціонування державних органів з управління суспільством шляхом прийняття правових актів.

Отже, з метою управління публічними фінансами, регулювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання та доходів населення суб'єкти влади використовують фінансово-правові акти, які являють собою результат правотворчості органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань фінансової діяльності, що входять до їхньої компетенції, і містять відповідні правові норми з цього питання.

Фінансово-правові акти – це рішення органів державної влади або органів місцевого самоврядування, що регулюють питання фінансової діяльності, прийняті в певній формі, в межах відповідної компетенції.

Фінансово-правові акти класифікуються за різними підставами: юридичними властивостями, органами, що їх видають, сферами відносин, що регулюються, тощо.

За юридичними властивостями фінансово-правові акти поділяються на:

– нормативні фінансово-правові акти, тобто акти, що регулюють групи однорідних фінансових відносин і містять загальні правила поведінки, які не вичерпують свою юридичну силу одноразовим їх застосуванням. Ці акти приймаються органами державної влади в межах їх компетенції, мають офіційний характер, є обов'язковими для виконання і спрямовані на регулювання фінансової діяльності. Ця група актів встановлює види фінансових зобов'язань перед державою, порядок їх обчислення, перерахування та використання;

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

– індивідуальні нормативно-правові акти є актами застосування норм права. У них загальні правила, що містяться в нормативних фінансово-правових актах, застосовуються до конкретних обставин. Вони стосуються точно визначених учасників фінансових відносин і є підставою виникнення, зміни чи припинення конкретних фінансових правовідносин. Прийняття індивідуальних фінансово-правових актів є необхідною передумовою застосування нормативних фінансово-правових актів і виконання завдань щодо створення, розподілу або використання фінансових ресурсів держави.

Залежно від органу, який приймає фінансово-правовий акт, вони поділяються на:

– законодавчі фінансово-правові акти, до яких відносять закони з питань фінансової діяльності держави, наприклад Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про банки і банківську діяльність» тощо;

– підзаконні фінансово-правові акти являють найбільш чисельну групу фінансових нормативно-правових актів, які видано на підставі й на виконання закону.

Серед них виділяються фінансово-правові акти органів місцевого самоврядування – це публічні, офіційні документи, прийняті органами місцевого самоврядування, що мають юридичну силу й спрямовані на врегулювання владних відносин у сфері фінансової діяльності територіальних громад. Їх характерними ознаками є: підзаконність; обмеження їх юридичної сили певною територією; обов’язковість виконання усіма підприємствами, установами, організаціями та громадянами на відповідній території; відсутність необхідного затвердження з боку органів державної влади; можливість їх оскарження в судовому порядку.

Характерною особливістю системи фінансово-правових актів є наявність в ній фінансово-планових актів, які відрізняються від інших актів своїм змістом. Фінансово-планові акти – це акти, що приймаються в процесі фінансової діяльності держави і територіальних громад відповідними суб’єктами і містять планові показники щодо утворення, розподілу та використання фінансів

на певний період. Існування цієї групи актів зумовлено дією принципу плановості в процесі утворення, розподілу й використання фінансових ресурсів. До фінансово-планових актів належить Державний та місцевий бюджети, фінансові плани та кошториси органів державної влади, інших юридичних осіб публічного права (підприємств, установ та організацій) тощо.

2.3. Органи державної влади, що забезпечують здійснення публічної фінансової діяльності

Усі без винятку державні органи здійснюють фінансову діяльність, тому що виконання функцій держави за всіма їх напрямками пов'язане з використанням фінансів. У ній беруть участь і органи місцевого самоврядування, оскільки для реалізації їх завдань потрібні фінансові ресурси, регулювання фінансових відносин. З огляду на відмінності завдань і правового статусу тих чи інших державних органів та органів місцевого самоврядування масштаби їх фінансової діяльності і ступінь участі в ній неоднакові.

Різний ступінь взаємозв'язку з публічною фінансовою діяльністю дозволяє виокремити органи загальної компетенції, що здійснюють фінансові повноваження як один з напрямів своєї діяльності, та органи спеціальної компетенції, створені з метою реалізації державних функцій щодо акумуляції розподілу, перерозподілу та використання публічних фондів коштів.

До системи органів загальної компетенції у сфері публічної фінансової діяльності входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації.

Так, відповідно до ст. 75. Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України.

До повноважень Верховної Ради України у сфері публічної фінансової діяльності необхідно віднести:

– прийняття законів, що встановлюють Державний бюджет і бюджетну систему України (це сукупність усіх бюджетів), систему

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

оподаткування (сукупність податків і зборів, форми і методи їх побудови), засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти, а також іноземних валют на території України, порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього борту, порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види і типи тощо;

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

- призначення Прем'єр-міністра України, міністра фінансів України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

- призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати;

- призначення на посаду та звільнення з посади голови Національного банку України за поданням Президента України;

- призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та законів України;

- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

- затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.

Здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

Президент України як глава держави, відповідно до ст. 106 Конституції України та законів України, має повноваження у сфері публічної фінансової діяльності:

– згідно з ч. 2 ст. 106 Конституції Президент звертається із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, не винятком є питання фінансової та економічної сфери. Так, Указом Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» від 09.04.1997 № 314/97 визначено, що щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин;

– представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України (ч. 3 ст. 106). Варто наголосити, що при укладенні міжнародних договорів мають місце і договори, які стосуються публічної фінансової діяльності. Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 № 1906-IV від імені України укладаються міжнародні договори України: про участь України в міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки; фінансово-економічні, екологічні та інші наслідки і компенсації;

– підписує закони та має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, у тому числі у сфері публічної фінансової діяльності;

– подає пропозиції ВРУ щодо кандидатури на посаду та звільнення з посади голови НБУ (Закон України «Про Національний банк України» ст. 18), згідно з ч. 12 ст. 106 Основного Закону призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

– за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить Подання про призначення Верховною

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

Радою України на посаду Прем'єр-міністра України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);

– призначає та звільняє з посади Голову та членів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку шляхом видання відповідного указу (Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»);

– ч. 15 ст. 106 Конституції визначає, що Президент зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Таке повноваження розповсюджується на всі сфери суспільного життя, одним з напрямів є фінансова або ж економічна сфера.

Згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII, Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Основними завданнями Кабінету Міністрів України у сфері публічної фінансової діяльності є:

– забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

– забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

- розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання;

- організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю;

- утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, у сфері публічної фінансової діяльності зокрема, голів ДПСУ, ДКСУ, Державної служби фінмоніторингу.

Повноваження Кабінету Міністрів у бюджетній сфері передбачені Бюджетним кодексом України. Так, Кабінет Міністрів: затверджує порядки використання коштів державного бюджету (ч. 7 ст. 20); визначає порядок використання коштів з резервного фонду бюджету (ч. 1 ст. 24); встановлює порядок здійснення місцевих запозичень (ч. 8 ст. 74); визначає порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам (ч. 2 ст. 97) тощо.

Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Відповідно на місцевому рівні органами загальної компетенції, що забезпечують та здійснюють публічну фінансову діяльність, є місцеві державні адміністрації.

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Згідно зі ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

- взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» конкретизовано повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері публічної фінансової діяльності, зокрема, до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку.

До повноважень, що забезпечуть вирішення цих питань, варто віднести:

- розробку проєктів програм соціально-економічного розвитку і подання їх на затвердження відповідній раді, забезпечення їх виконання, звітування перед відповідною радою про їх виконання;

- забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; визначення необхідного рівня обслуговування

населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проведення розрахунку коштів та визначення обсягу послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб.

Закон передбачає повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі бюджету та фінансів, а саме:

- складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складає і подає на затвердження ради проєкт відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання;

- подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проєкту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;

- отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету;

- здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

- у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення,

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів;

- здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності;

- визначає і встановлює норми споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі.

Діяльність місцевих державних адміністрацій тісно пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування.

Відповідно до одинадцятого розділу Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До повноважень у сфері публічної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування варто віднести:

- затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювання їх виконання;
- затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювання їх виконання;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання;

- затвердження районних і обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль їх виконання.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

**2.3.1. Правовий статус органів спеціальної компетенції,
що забезпечують здійснення публічної фінансової діяльності**

Особливе місце серед органів спеціальної компетенції, що забезпечують здійснення публічної фінансової діяльності, займає Міністерство фінансів України. Так, відповідно до Положення «Про Міністерство фінансів України» від 20.08.2014 № 375, Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

- формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику;
- державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності;
- державну політику у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей;
- також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю;
- забезпечує формування та реалізацію казначейського обслуговування бюджетних коштів;
- забезпечує запобігання і протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску;
- державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного

каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку.

Основними завданнями Мінфіну є:

- забезпечення формування та реалізації державної фінансової та бюджетної політики, державної політики у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей;

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

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

- здійснення нормативно-правового регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства;

- визначення основних організаційно-методичних засад бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проєкту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди, загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету, надання оцінки обсягу фінансування бюджету для складення проєкту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди;

- здійснення заходів з підвищення ефективності управління державними фінансами;

- розробка разом з іншими центральними органами виконавчої влади проєкту основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

– розробка в установленому порядку проєкту закону про Державний бюджет України на відповідний рік та підготовка відповідних матеріалів, що додаються до нього;

– організація роботи, пов'язаної зі складенням та управлінням виконання Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету;

– розробка в установленому порядку прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди;

– забезпечення здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління Мінфіну, центральних ОВВ, діяльність яких координується та спрямовується КМУ через міністра фінансів.

Мінфін очолює міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади ВРУ.

Міністр має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністра. Міністр:

– погоджує призначання голови ДПС, ДКСУ, ДАСУ;

– погоджує плани робіт, штатний розпис та структуру апаратів центральних ОВВ, діяльність яких спрямовує і координує міністр;

– погоджує утворення реорганізацію та ліквідацію територіальних органів ДПС, ДАСУ, ДКСУ України;

– погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує міністр, проєкти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

– видає обов'язкові до виконання центральними ОВВ, діяльність яких спрямовує і координує міністр, накази та доручення з питань, що належать до сфери їх діяльності;

– міністр фінансів погоджує призначення на посаду, звільнення з посади за погодженням з головами відповідних обласних та

КМДА, керівників територіальних органів ДПС, ДКСУ, ДАСУ в областях та м. Київ;

- погоджує призначення на посаду і звільнення з посади керівників та заступників керівників територіальних органів центральних ОВВ, самостійних структурних підрозділів апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує міністр;

- порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує міністр, та їх заступників;

- приймає рішення про включення бюджетного запиту до проєкту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України;

- приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Мінфін, та бюджетних коштів, передбачених для утримання апарату Мінфіну;

- затверджує розпис Державного бюджету України у місячний строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України;

- вносить зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету;

- здійснює за дорученням Кабінету Міністрів України державні внутрішні та зовнішні запозичення у межах, визначених законом про Державний бюджет України;

- має право за погодженням з Національним банком у межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду.

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

Наступним органом спеціальної компетенції у сфері публічної фінансової діяльності є Міністерство економічного розвитку і торгівлі.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів; формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, державного матеріального резерву, експортного контролю; реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності.

Основними завданнями Мінекономрозвитку є:

- 1) забезпечення формування та реалізація:
 - державної політики економічного і соціального розвитку;
 - державної цінової політики;
 - державної промислової політики;
 - державної політики у сфері розвитку підприємництва;
 - державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності;
 - державної політики у сфері державних та публічних закупівель;
 - державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
 - державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави;

Фінансове право України (загальна частина)

- державної політики у сфері державно-приватного партнерства;
- державної інвестиційної політики, у тому числі з управління державними інвестиціями;
- державної політики щодо створення і функціонування індустріальних парків;
- державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів);
- державної політики у сфері державного ринкового нагляду;
- державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;
- державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС;
- єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції національної економіки у світову економіку, співробітництва із СОТ;
- державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Мінекономрозвитку очолює міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади ВРУ.

Міністр має першого заступника, заступників міністра (в тому числі заступника міністра Торгового представника України, особливості повноважень якого визначаються Кабінетом Міністрів України), які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністра.

Правовий статус Державної казначейської служби України закріплюється Положенням про Державну казначейську службу України, яке затверджено Постановою КМУ від 15 квітня 2015 р. № 215.

Державна казначейська служба України (далі – Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів.

Казначейство є учасником системи електронних платежів Національного банку.

Казначейство України є учасником системи електронних платежів Національного банку України.

Державна казначейська служба України діє при Міністерстві фінансів України і складається з Головного управління і його територіальних органів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення (у разі їх утворення).

Вона займається розподілом між бюджетами відрахувань загальнодержавних податків, зборів і платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України. До того ж податки, мито та інші обов'язкові платежі вважаються зарахованими до бюджетів, коли воно потрапляє на Єдиний казначейський рахунок, який і обслуговує казначейство. Воно звітує перед ВРУ та КМУ про надходження податків і зборів на цей рахунок.

Казначейство відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку:

- забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку, зокрема:

- здійснює через систему електронних платежів Національного банку України розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних із міжнародними фінансовими організаціями проєктів;

- здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

- нараховує штрафи за неповне або несвоєчасне повернення коштів надміру сплачених податків відповідно до законодавства;

Фінансове право України (загальна частина)

- забезпечує ефективне управління коштами Державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків;

- здійснює розподіл бюджетних коштів між державним бюджетом, бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, м. Київ та Севастополь, між місцевими бюджетами, а також між загальним та спеціальним фондами бюджету відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, і їх перерахування відповідно до законодавства;

- здійснює управління бюджетними коштами й коштами державних позабюджетних фондів;

- здійснює бюджетне відшкодування податку на додану вартість;

- формує та веде єдиний реєстр розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і базу даних мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

- формує і доводить до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів витяги з розпису державного бюджету, витяги з розпису державного бюджету за територіями, територіальний розподіл за міжбюджетними трансфертами та зміни до них;

- здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

- здійснює платежі за дорученнями розпорядників та одержувачів бюджетних коштів відповідно до законодавства, в тому числі платежі, пов'язані з виконанням зобов'язань, взятих під державні та місцеві гарантії;

- перераховує міжбюджетні трансферти;

- здійснює операції в іноземній валюті для проведення витрат розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

- здійснює погашення та обслуговування державного боргу, провадить платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави, в національній та іноземній валютах за дорученням Мінфіну;

- забезпечує розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів за рішенням Міністра фінансів, погодженим з Національним банком.

- здійснює покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та Пенсійного фонду України;

- зводить і складає звітність про виконання державного, місцевих, зведених місцевих і зведеного бюджетів та подає звітність органам законодавчої, виконавчої влади, місцевим фінансовим органам;

- розміщує на офіційному веб-сайті Казначейства звітність про виконання державного бюджету та інформацію про виконання місцевих бюджетів;

- здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за:

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

- б) бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету;

- в) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету.

Казначейство очолює голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду голови Казначейства за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Наступним органом спеціальної компетенції, що здійснює публічну фінансову діяльність, є Пенсійний фонд України. Постановою КМУ від 23 липня 2014 р. № 280 затверджено Положення про Пенсійний фонд України, де визначаються основні завдання фонду. Згідно з положенням Пенсійний фонд України є

центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Пенсійний фонд України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства:

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

- здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

- вивчає та аналізує ситуацію у сфері пенсійного забезпечення, забезпечує проведення щорічних актуарних розрахунків фінансового стану системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

- розробляє проєкт бюджету Пенсійного фонду України та подає його міністрові соціальної політики для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України, здійснює ефективний розподіл фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення, складає звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України;

- формує та веде реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі реєстр застрахованих осіб);

- організовує, координує та контролює роботу територіальних органів щодо:

- а) забезпечення додержання підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

України, іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, вимог актів законодавства про пенсійне забезпечення;

б) забезпечення надходжень від сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, інших коштів, ведення обліку їх надходжень відповідно до законодавства;

в) внесення відомостей до реєстру застрахованих осіб та їх використання;

г) здійснення контролю за додержанням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, правильністю нарахування, обчислення, повнотою і своєчасністю сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (далі страхові внески) та інших платежів, за достовірністю поданих відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, призначенням (перерахунком) і виплатою пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та іншими виплатами, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України, інших джерел, визначених законодавством;

д) стягнення у передбаченому законодавством порядку своєчасно не нарахованих та/або не сплачених сум страхових внесків та інших платежів;

е) застосування фінансових санкцій, передбачених законом;

ж) призначення (перерахунку) і виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці;

и) забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством;

к) обліку коштів Пенсійного фонду України, ведення статистичної та бухгалтерської звітності.

Керівництво діяльністю Пенсійного фонду України здійснює правління Пенсійного фонду України, чисельність і персональний склад якого затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Голова правління Пенсійного фонду України призначається на посаду та звільняється з посади КМУ за поданням прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій міністра соціальної політики.

Органом, що здійснює внутрішній аудит, є Державна аудиторська служба України.

Відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України від 03.02.2016 № 43 Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Головним завданням є:

- забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;
- здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;
- надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг.

Здійснює контроль у:

1. Міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі підконтрольні установи).

2. Суб'єктах господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Держаудитслужбу очолює голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в установленому порядку.

Правове становище Національного банку України визначається Конституцією України (статті 99 і 100), Законом України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р., Законом України «Про банки і банківську діяльність», а також іншими нормативними актами.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» основна функція:

- полягає у забезпеченні стабільності національної грошової одиниці;
- полягає у ціновій стабільності в державі;
- сприяє стабільності, зокрема і банківської системи, за умови, що це не перешкоджатиме досягненню цілі в п. 2;
- сприяє додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримує політику КМУ;
- є першим рівнем банківської системи України;
- є емісійним центром держави, якому належить монополіне право на випуск грошей в обіг на території країни;
- обслуговує виконання Державного бюджету України;
- провадить єдину державну політику в сфері грошово-кредитного обігу, валютного регулювання, організовує між-банківські розрахунки;
- забезпечує управління золотовалютними резервами держави, є єдиним зберігачем державного золотовалютного запасу, а також дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, інших коштовностей, що належать державі;
- з метою безпеки і фінансової стабільності координує діяльність банківської системи в цілому, здійснює функції банківського регулювання і нагляду за діяльністю банків, а також інших фінансово-кредитних установ;
- полягає у ліцензуванні банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках;

– приймає на зберігання кошти Державного бюджету України та позабюджетних фондів;

– виконує операції з обслуговування державного боргу, пов'язані з розміщенням державних цінних паперів, їх погашенням і виплатою доходу за ними.

НБУ забороняється надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України.

Відповідно до ст. 93 Конституції України НБУ має право законодавчої ініціативи, тобто право безпосереднього внесення до Верховної Ради України законопроектів з питань грошово-кредитної політики.

Національний банк України представляє інтереси держави у відносинах з центральними банками інших країн, у міжнародних банках та інших фінансово-кредитних організаціях, де міждержавне співробітництво передбачено на рівні центральних банків, має право брати участь у формуванні капіталу і діяльності міжнародних організацій відповідно до міжнародних договорів, учасниками яких є Україна.

Очолює Національний банк України голова, який відповідно до Конституції України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України строком на 5 років.

Рада Національного банку

Відповідно до ст. 10 ЗУ «Про НБУ» Рада Національного банку складається з 15 осіб.

До складу Ради Національного банку входять:

– 7 членів Ради Національного банку, призначених Президентом України;

– 7 – Верховною Радою України;

– 1 Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, входить до складу Ради Національного банку за посадою.

Правління Національного банку забезпечує реалізацію грошово-кредитної політики, організовує виконання інших функцій

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

відповідно до статей 6 і 7 Закону України «Про Національний банк України» та здійснює управління діяльністю Національного банку.

Очолює Правління Національного банку Голова Національного банку. Кількісний та персональний склад Правління Національного банку затверджується Радою Національного банку за поданням Голови Національного банку.

Заступники Голови Національного банку входять до складу Правління Національного банку за посадою.

Порядок організації та проведення засідань Правління Національного банку визначаються його Регламентом.

Основним структурним підрозділом у центральному апараті НБУ є функціональні департаменти з основних напрямів діяльності банку.

Органом, що здійснює зовнішній аудит, є Рахункова палата України.

Законом України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII визначається статус Рахункової палати України.

Рахункова палата від імені ВРУ здійснює контроль за надходженням коштів до ДБУ та їх використанням.

Рахункова палата підзвітна ВРУ та регулярно її інформує про результати своєї роботи.

Рахункова палата є державним колегіальним органом.

Рахункова палата є юридичною особою, має печатку зі своїм найменуванням і зображенням Державного герба України.

Рахункова палата розташовується в Києві.

Повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо

надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету.

Оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам.

Оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо:

- надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов’язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень;

- проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності ВРУ, Президента України, КМУ, Конституційного Суду України, ВСУ, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого ВРУ з прав людини, Вищої ради юстиції, Генеральної прокуратури України та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України;

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету;

- управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти;

- надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету;

- операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу;

- використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;

- здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

- виконання державних цільових програм, інвестиційних проєктів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету;

- управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

- стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;

- виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України;

2) проводить експертизу поданого до ВРУ проєкту закону про ДБУ (включаючи матеріали, що додаються до цього проєкту закону) та готує відповідні висновки;

3) аналізує виконання ДБУ та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

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

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

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

Рахункова палата складається з 9 членів Рахункової палати.

Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України вносить на розгляд Верховної Ради України подання про призначення на посаду Голови Рахункової палати одного із членів Рахункової палати.

4. Заступник Голови Рахункової палати обирається на засіданні Рахункової палати шляхом відкритого голосування за поданням голови Рахункової палати зі складу членів Рахункової палати. Заступник голови Рахункової палати вважається обраним, якщо його кандидатуру підтримало не менше двох третин від її складу, визначеного частиною першою статті 17 цього Закону.

5. Строк повноважень членів Рахункової палати становить 6 років. Одна і та сама особа не може обіймати таку посаду понад 2 строки.

Члени Рахункової палати призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України відповідно до вимог

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

цього Закону та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Для забезпечення виконання покладених на Рахункову палату повноважень діє апарат Рахункової палати, що складається з департаментів, територіальних та інших структурних підрозділів (включаючи патронатні служби членів Рахункової палати).

Організацію роботи члена Рахункової палати забезпечує його патронатна служба у складі не більше трьох радників.

Секретар Рахункової палати призначається на посаду та звільняється з посади Головою Рахункової палати за його пропозицією відповідно до рішення Рахункової палати.

Структура, штатний розпис апарату Рахункової палати затверджуються Рахунковою палатою в межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати.

Гранична чисельність апарату Рахункової палати затверджується Верховною Радою України за поданням Рахункової палати в межах бюджетних призначень на забезпечення її діяльності.

Радники члена Рахункової палати призначаються на посади та звільняються з посад Секретарем Рахункової палати за поданням члена Рахункової палати. Припинення повноважень члена Рахункової палати є підставою для звільнення його радників.

Ще одним органом у сфері публічної фінансової діяльності є Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Указом Президента України «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» від 23.11.2011 № 1063/2011 визначено, що Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним ВРУ.

Основними завданнями НКЦПФР є: (має 199 функцій):

1) формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку і функціонування ринку цінних паперів та похідних (деривативів) в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів;

2) координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та похідних (деривативів);

3) здійснення державного регулювання та контролю за місією і обігом цінних паперів та похідних (деривативів) на території України;

4) захист прав інвесторів шляхом здійснення заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та законодавства про акціонерні товариства, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень;

5) сприяння розвитку ринку цінних паперів та похідних (деривативів);

6) узагальнення практики застосування законодавства України з питань емісії (випуску) та обігу цінних паперів в Україні, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;

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

8) здійснення у межах компетенції державного регулювання та контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення;

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

10) здійснення у межах компетенції заходів щодо запобігання і протидії корупції;

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

Голова Комісії та члени комісії призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу.

Термін повноважень голови та членів НКЦПФР становить 6 років.

Одна й та ж особа не може бути головою або членом комісії більше двох термінів підряд.

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

Гранична чисельність працівників НКЦПФР затверджується Президентом України.

Структура НКЦПФР затверджується головою НКЦПФР у межах видатків, передбачених у Державному бюджеті України.

Штатний розпис центрального апарату НКЦПФР затверджується головою НКЦПФР за погодженням із Міністерством фінансів України.

Державна служба фінансового моніторингу України також наділена спеціальним статусом у сфері публічної фінансової діяльності.

Положення про Державну службу фінансового моніторингу України від 29.07.2015 № 537 визначає, що Державна служба фінансового моніторингу України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Держфінмоніторинг України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Держфінмоніторинг України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Міністра.

Основними завданнями Держфінмоніторингу України є:

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

- 2) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних

злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

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

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

5) проведення національної оцінки ризиків;

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

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

Держфінмоніторинг очолює голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій міністра фінансів.

До спеціальних органів фінансового контролю можна віднести Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонд соціального страхування з

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального захисту інвалідів.

Особливе місце у сфері публічної фінансової діяльності займає Державна податкова служба України, правовий статус якої неодноразово змінювався.

Так, 4 грудня 1990 року був прийнятий Закон УРСР «Про державну податкову службу в Українській РСР» № 509-XII, який набрав чинність Постановою Верховної Ради УРСР «Про державну податкову службу в Українській РСР» від 04.01.1991. Згодом були внесені зміни і доповнення до Закону України «Про державну податкову службу в Україні». У 2013 році здійснюється реорганізація служби в Міністерство доходів і зборів України. (Положення про Міністерство доходів і зборів України від 18.03.2013 № 141/2013).

З 21.05.2014 реорганізується міністерство та створюється Державна фіскальна служба України (Постанова КМУ № 160 «Про утворення Державної фіскальної служби України»).

У 2018 році відбулося розділення Державної фіскальної служби України на Державну митну службу України та Державну податкову службу України Положення «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. Редакція від 27.09.2019.

Відповідно до Положення про Державну податкову службу України № 227 від 06.03.2019 Державна податкова служба України (далі – ДПС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок).

Основними завданнями ДПС є:

1) реалізація державної податкової політики, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків,

зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установлений законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону;

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

- державної податкової політики;
- здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів;
- державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального;
- державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску;
- державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установлений законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону.

2.4. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності

Одна з найважливіших умов побудови демократичної держави – фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлені її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками. У свою чергу, суспільні відносини, які виникають у процесі мобілізації, розподілу й використання грошових фондів органів місцевого самоврядування, є публічними відносинами, що регулюються нормами фінансового права та належать до предмета фінансового права. Діяльність місцевих органів спрямована на реалізацію та задоволення територіального (публічного) інтересу.

Оскільки органи місцевого самоврядування у межах їх компетенції наділені правом самостійного вирішення всіх питань місцевого значення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку своєї території, гарантією реалізації прав з боку держави має бути виділення фінансових коштів. Визначальне місце серед фінансових ресурсів, що нагромаджуватимуться на відповідній території, відводиться централізованому фонду коштів місцевого бюджету, розмір якого й визначає безпосередньо реальний обсяг повноважень місцевих органів, що може бути реалізований протягом поточного бюджетного періоду.

Місцеве самоврядування, яке визначається Конституцією України як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, має відповідну фінансову базу. Стаття 142 Конституції закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Зазначені положення дістали розвиток у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансове підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникають

внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Наприклад, згідно зі ст. 19 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ», держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування міста Києва столичних функцій. Кошти, необхідні для здійснення цих функцій, щороку передбачаються в Законі про Державний бюджет України.

Так, до відання Автономної Республіки Крим, відповідно до ст. 138 Конституції, належать: управління майном, що належить АРК; розроблення, затвердження та виконання бюджету АРК на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм АРК з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля відповідно до загальнодержавних програм тощо.

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

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

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

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

1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо бюджетів міст республіканського значення та районних бюджетів АРК;

2) обласними державними адміністраціями щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;

3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі щодо районних у цих містах бюджетів;

4) районними державними адміністраціями щодо міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів;

5) виконавчими органами міських рад щодо бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

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

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

виконання відповідних бюджетів та програм, взаємодію з органами місцевого самоврядування тощо.

Отже, місцеві фінанси – це сукупність відносин, врегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів коштів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних та делегованих державою повноважень. Безпосереднього розвитку всієї економічної системи України та її стабілізації можна досягти через фінансове забезпечення її складових адміністративно-територіальних одиниць.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття публічної фінансової діяльності.
2. Назвіть та охарактеризуйте принципи публічної фінансової діяльності.
3. Охарактеризуйте методи публічної фінансової діяльності. У чому полягають їх особливості.
4. Назвіть та охарактеризуйте правові форми публічної фінансової діяльності.
5. Які органи відносять до органів загальної компетенції у сфері публічної фінансової діяльності?
6. Назвіть повноваження органів державної влади загальної компетенції у сфері публічної фінансової діяльності.
7. Які органи державної влади відносять до органів спеціальної компетенції у сфері публічної фінансової діяльності?
8. Назвіть повноваження органів державної влади спеціальної компетенції у сфері публічної фінансової діяльності.
9. У чому полягає фінансово-правова компетенція органів місцевого самоврядування?

Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності. Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність

1. Державна казначейська служба України, правовий статус та повноваження в сфері фінансової діяльності.
2. Рахункова палата України, правовий статус та повноваження в сфері фінансової діяльності.
3. Державна аудиторська служба України, правовий статус та повноваження в сфері фінансової діяльності.
4. Національний банк України, правовий статус та повноваження в сфері фінансової діяльності.
5. Функції засоби, методи та принципи фінансової діяльності держави.
6. Правовий статус органів спеціальної компетенції, що забезпечують здійснення публічної фінансової діяльності.

Тести

- 1. До органів державної влади спеціальної компетенції у сфері фінансової діяльності належить:**
 - а) місцева державна адміністрація;
 - б) Кабінет Міністрів України;
 - в) Верховна Рада України;
 - г) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.
- 2. До методів фінансової діяльності не належить:**
 - а) метод мобілізації;
 - б) метод переконання;
 - в) метод розподілу;
 - г) метод використання.
- 3. До органів державної влади загальної компетенції у сфері фінансової діяльності належить:**
 - а) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
 - б) Державна фіскальна служба України;
 - в) Кабінет Міністрів України;
 - г) Державна служба фінансового моніторингу України.

4. Форми фінансової діяльності, які виражаються у прийнятті актів у зв'язку зі встановленням чи застосуванням норм права, – це:

- а) правові форми;
- б) публічні форми;
- в) неправові форми;
- г) фіскальні форми.

5. Що належить до методів формування грошових фондів:

- а) фінансування та кредитування;
- б) ревізії та перевірки;
- в) власні приписи та укладення договорів;
- г) обов'язкова та добровільна мобілізація.

6. Визначення: «...– це процес формування, розподілу і використання фондів коштів для забезпечення виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування з метою досягнення завдань, що стоять перед ними», відповідає поняттю:

- а) публічна фінансова діяльність;
- б) фінансова діяльність держави;
- в) фінансова діяльність органів місцевого самоврядування;
- г) фінансово-правове регулювання.

7. Метод розподілу грошових ресурсів, який полягає у забезпеченні цільового, планового, безоплатного і безповоротного передавання державних коштів з бюджетів на визначені цілі для реалізації державних функцій, – це:

- а) метод кредитування;
- б) метод фінансування;
- в) метод спонсорування;
- г) допоміжний метод.

8. Сукупність засобів, прийомів, за допомогою яких держава й уповноважені нею органи забезпечують мобілізацію, розподіл і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів, – це:

- а) фінансова діяльність;
- б) методи фінансової діяльності;
- в) фінансово-кредитний механізм.

9. Форми фінансової діяльності держави за характером поділяють на:

- а) правові та неправові;
- б) основні та додаткові;
- в) загальні та спеціальні;
- г) правові та факультативні.

Список рекомендованих джерел

1. Гаврилюк Р. О. Джерела фінансового права навчально-методичний посібник / Р. О. Гаврилюк. – Чернівці: Рута, 2006. – 88 с.
2. Дамірчиєв М. І. Правова природа фінансової діяльності: монографія / М. І. Дамірчиєв. – Х.: Право, 2014. – 256 с.
3. Фінансове право : підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2013. – 400 с.
4. Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография / К. С. Бельский. – М.: Юристъ, 1995. – 208 с.
5. Вдовічен В. А. Фінансове право як компроміс публічного та приватного інтересу в соціумі / В. А. Вдовічен // Право і суспільство. – 2014. – № 6.2. – С. 85–89.
6. Воронова Л. К. До дискусійних питань щодо предмета і методу фінансового права / Л. К. Воронова // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 14.
7. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К., 2007. – 448 с.

8. Дмитренко Е. С. Фінансове право України: загальна частина: навч. посіб. / Е. С. Дмитренко. – К.: Алерта: КНТ, 2006. – 376 с.

9. Дмитрик О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений: монография / О. А. Дмитрик. – Харьков: Легас, 2004. – 160 с.

10. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку: монографія / О. О. Дмитрик. – Х.: Апо-строф, 2010. – 328 с.

11. Дмитрик О. О. Конституція України у системі джерел фінансового права / О. О. Дмитрик // Держава і право: зб. наук. пр. [спецвип.]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 243–248.

12. Древаль Л. Н. К вопросу о предмете, методе и системе финансового права / Л. Н. Древаль // Фин. право. – 2005. – № 2. – С. 3.

13. Зла О. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі та особливості його застосування в Україні [Електронний ресурс] / О. Зла, А. Сидоренко. – Режим доступу: <http://www.intkonf.org/zla-o-sidorenko-aprogramnotsiloviy-metod-v-byudzhetnomu-protsesi-ta-osoblivosti-yogozastosuvannya-v-ukrayini>

14. Кучерявенко Н. П. К вопросу о согласовании норм, регулирующих финансовую деятельность / Н. П. Кучерявенко // Финансовое право. – 2004. – № 1. – С. 10.

15. Лукашев О. А. Система фінансового права: теоретичні питання розвитку і трансформації: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. А. Лукашев. – Х., 2011. – 412 с.

16. Макух О. В. Субъекты финансовых правоотношений: понятие, виды, полномочия / О. В. Макух // Экономика и право Казахстана. – 2014. – № 21 (477). – С. 47 (45–50).

17. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П. С. Пацурківський. – Чернівці, 1997. – 286 с.

**Розділ 2. Правові основи публічної фінансової діяльності.
Система органів, що здійснюють публічну фінансову діяльність**

18. Перепелица М. А. Участие государства в финансовых правоотношениях / М. А. Перепелица // Проблемы законности. – 2009. – Вип. 104. – С. 142–149.

19. Рукавишникова И. В. Метод финансового права: монография / И. В. Рукавишникова; отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Юристъ, 2006. – 285 с.

20. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. – К.: ІДП НАН України, 2003. – 220 с.

21. Тонков Е. Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности: монография / Е. Е. Тонков. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 254 с.

РОЗДІЛ 3

ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА ТА ДЖЕРЕЛА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

3.1. Фінансове право як галузь права, наука та навчальна дисципліна

Фінансове право як частина правової системи складається з норм права, але вони здебільшого мають імперативний, а не диспозитивний характер і слугують необхідною моделлю поведінки для суб'єктів. З огляду на це традиційні підходи до системи права взагалі і фінансового права зокрема потребують певного критичного аналізу. Це зв'язано з поділом права на публічне та приватне.

Традиційно ще із часів Римської імперії право розглядається як система правових норм, що регулюють суспільні відносини, воно поділяється на два блоки: публічне право, яке регулює відносини на користь держави, та приватне право, яке регулює відносини на користь окремого суб'єкта. Йдеться про дві надгалузі права: публічне та приватне право. Вони мають свій механізм, свої засоби, свої юрисдикційні форми. Кожна із цих супергалузей має свою історію, своїх ідеологів та противників і, як наслідок, – проблеми об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Фінансове право належить до публічного права, є однією з його галузей. Тому можна сказати, що фінансовому праву властиві такі риси і характеристики, які властиві публічному праву взагалі.

Суттєвими характеристиками фінансового права як публічної галузі права є:

- юридична нерівність сторін (одним із учасників правовідносин завжди є суб'єкт, що реалізує надані йому владні повноваження);
- діяльність у випадках та у спосіб, який чітко передбачений законом;

- особливий порядок правового захисту прав (адміністративний та судовий порядок оскарження);
- спрямування на реалізацію та захист публічних інтересів.

Фінансове право покликане врегулювати суспільні відносини, що формуються в процесі здійснення публічної фінансової діяльності, тобто діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з акумуляції, розподілу, перерозподілу і використання публічних фондів коштів, а також фінансового контролю з метою забезпечення публічного фінансового інтересу.

Варто мати на увазі, що саме поняття фінансове право багатозначне та використовується у чотирьох значеннях: як галузь права; як галузь законодавства; як наука фінансового права та як навчальна дисципліна.

Фінансове право як галузь права – це сукупність норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення публічної фінансової діяльності, тобто діяльності з акумуляції, розподілу, перерозподілу і використання публічних фондів коштів, а також фінансового контролю з метою забезпечення публічного фінансового інтересу.

Фінансове право як галузь законодавства – це відособлена частина системи законодавства, сукупність нормативно-правових актів, що володіють характерними ознаками та призначені для регулювання фінансово-правових відносин.

Варто звернути увагу, що фінансове право як галузь законодавства перебуває у періоді становлення.

Фінансове право як правова наука вивчає норми, регулює суспільні відносини, що виникають при здійсненні фінансової діяльності; вивчає практику їх застосування, закономірності розвитку фінансового права як галузі права.

Наука фінансового права – це сукупність знань про правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічної фінансової діяльності.

Предмет науки фінансового права включає:

- діюче правове регулювання публічної фінансової діяльності (догму права);

- історію фінансово-правового регулювання;
- порівняльне фінансове право (фінансове право зарубіжних країн та різних правових систем);
- практику застосування фінансово-правового законодавства;
- формує (утворює), вивчає, аналізує, удосконалює юридичні конструкції, поняття, дефініції, закріплені в законодавстві та такі, що використовуються лише в фінансово-правовій теорії.

Наука фінансового права використовує знання, вироблені представниками інших галузей правознавства, зокрема, теорії права та держави, адміністративного права тощо.

Фінансове право як навчальна дисципліна насамперед вивчає науку фінансового права, сутність фінансового права. Тобто вивчення фінансового права – це не лише вивчення догми права (фінансового законодавства та практики його застосування), тому що норми фінансового права досить часто змінюються. З метою розуміння сутності цих норм необхідно засвоїти поняття, категорії, юридичні конструкції, які закладені в нормах та по-різному можуть виражатися в різних правопорядках.

Розуміючи відмінності фінансово-правового регулювання, сутність юридичних конструкцій, фінансово-правове законодавство, можна зрозуміти саму сутність фінансово-правового регулювання, оцінити його як досконале, недосконале, таке, що потребує удосконалення тощо.

Відповідно, вивчення фінансового права – це вивчення науки фінансового права, а не лише догми фінансового права.

Існування відмінних за змістом понять фінансового права як галузі права, галузі законодавства, науки та навчальної дисципліни зумовлює формування різних систем їх викладу.

Система, визначена у фінансово-правовому законодавстві, відрізняється від системи, передбаченої в фінансово-правовій науці.

У фінансовому праві як навчальній дисципліні існує своя система, яка відрізняється від системи фінансового законодавства.

Метою системи фінансового законодавства є закріпити завершене, логічно взаємопов'язане регулювання конкретних фінансово-правових відносин.

Метою системи фінансового права як навчальної дисципліни є викладення норм фінансово-правового законодавства та інформації наукового характеру, яка б найкращим чином сприймалася студентами.

Система навчальної дисципліни «Фінансове право» поділяється на загальну і особливу частини.

У загальній частині виявляється єдність фінансового права, вивчаються його предмет і метод правового регулювання, розкривається специфіка фінансово-правових норм, особливості форм і методів здійснення публічної фінансової діяльності і фінансового контролю, визначається місце фінансового права в загальній системі права.

В особливій частині розглядаються підгалузі та фінансово-правові інститути, проводиться порівняльно-правовий аналіз відповідних підгалузей, фінансово-правових інститутів тощо.

3.2. Предмет та метод фінансово- правового регулювання

Предмет та метод правового регулювання – це ті критерії системи фінансового права, які забезпечують існування системоутворюючих зв'язків.

Саме тому предмет та метод правового регулювання визначають основою для виокремлення галузі фінансового права.

Предмет правового регулювання, тобто визначена сукупність однорідних суспільних відносин, визначається об'єктивною (матеріальною) основою виокремлення фінансового права як галузі права.

Додатковою (юридичною) підставою виокремлення фінансового права як галузі права є метод правового регулювання, тобто сукупність засобів та способів впливу права на суспільні відносини та є похідним від предмета.

Фінансове право як галузь права має свою особливу сферу правового регулювання, яка регламентується специфічним методом.

«Розуміння предмета фінансового права пройшло тривалу і складну еволюцію, у різні періоди воно було різним. Воно зумовлювалось насамперед розумінням суті та ролі публічних фінансів у житті суспільства, ролі об'єктивних та суб'єктивних факторів у суспільному прогресі».

Предмет фінансового права варто визначити, як сукупність однорідних суспільних відносин, що складаються з приводу акумулювання, розподілу, перерозподілу та використання публічних фондів грошових коштів, здійснення фінансового контролю та притягнення до відповідальності за вчинення фінансових правопорушень.

До них відносять: бюджетні (включаючи відносини з державного кредиту (боргу); грошово-емісійні; валютні; податкові, включаючи митні (у частині, пов'язаній зі сплатою податків, мит, зборів) та обов'язкового страхування; публічно-банківські; публічно-фондові; міжнародно-фінансові відносини тощо.

Специфіка відносин, регульованих нормами фінансового права, полягає в тому, що вони виникають, змінюються та припиняються в особливій сфері життя суспільства – публічній фінансовій діяльності. Фінансове право має певні закономірності, які впливають на фінансові відносини.

Такими закономірностями, зокрема, є характеристики фінансових правовідносин:

- імперативно-владний, майновий характер;
- спрямованість на формування, розподіл і використання державних і місцевих фінансових ресурсів;
- обов'язкова участь держави або територіальних утворень (об'єднаних територіальних громад, органів місцевого самоврядування) в особі компетентних суб'єктів;
- обумовленість необхідністю матеріального забезпечення діяльності держави, реалізацією публічного інтересу;
- потенційна конфліктність, викликана протиріччями між приватною і публічною формами власності;
- політична компромісність правового регулювання.

О. П. Орлюк вважає, що предметом фінансового права є суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері публічної фінансової діяльності. Тому предметом регулювання фінансового права виступають суспільні фінанси, ті, в яких втручання держави і наділення одного із суб'єктів фінансових правовідносин правом владних приписів викликано самою суттю існування і діяльності держави.

Предмет правового регулювання показує, що регламентує фінансове право як галузь права, метод – яким чином фінансове право здійснює свій регулятивний вплив.

Предмет та метод правового регулювання має свої складові компоненти. У структуру предмета правового регулювання входять: а) суб'єкти; б) об'єкти регулювання суспільних відносин; в) соціальні факти, з якими пов'язано виникнення відповідних відносин.

У структурі методу правового регулювання виокремлюються такі структурні компоненти: а) визначення меж правового регулювання; б) закріплення в нормативно-правових актах прав та обов'язків суб'єктів-учасників правовідносин, визначення їх можливої та належної поведінки; в) наділення учасників фінансових правовідносин дієздатністю та правоздатністю, що дає їм можливість брати участь у фінансових правовідносинах; г) визначення заходів відповідальності (примусу) у випадку порушення норм. Отже, метод фінансово-правового регулювання – це юридичний інструментарій, за допомогою якого держава здійснює необхідний вплив на вольову поведінку учасників фінансових правовідносин з метою спрямування їх бажаного розвитку.

Специфічною особливістю фінансово-правового методу є те, що з його допомогою відбувається регулювання і захист одного зі стратегічно важливих інтересів будь-якої держави – забезпечення фінансової стабільності і платоспроможності.

Метод фінансово-правового регулювання – це органічна система прийомів і способів безперервного впливу на поведінку учасників фінансових відносин. Метод фінансового права – це

метод владних приписів, який характеризується абсолютною визначеністю правових приписів, нерівністю учасників правових відносин, каральним характером фінансово-правових санкцій. Метод владних приписів – це основний метод регулювання суспільних відносин у процесі публічної фінансової діяльності.

Цей метод характерний для публічних галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального). Однак у кожній галузі він застосовується залежно від предмета правового регулювання. Особливості владних приписів у сфері публічної фінансової діяльності полягають у тому, що їм властиві категоричність і відсутність оперативної самостійності. Це пояснюється значенням, яке держава надає публічним фінансам для її стабільного функціонування та забезпечення суверенітету.

Додаткові: методи фінансово-правового регулювання: субординації, рекомендацій, метод узгодження та ряд інших, роль яких останнім часом підвищується. Ці методи стосуються, насамперед, сфери децентралізованих публічних фінансів, у якій органи місцевого самоврядування діють більш самостійно при реалізації своїх повноважень, зокрема й у публічній фінансовій сфері. Зазначені методи зазвичай застосовуються разом з основним методом фінансового права методом владних приписів.

Метод владних приписів поєднує в собі норми заборони і зобов'язуючі норми. У фінансовому праві цей метод є «наскрізним», властивим всім структурним компонентам цієї галузі права, однак в окремих підгалузях або інститутах він може мати особливості.

Імперативний (владний) характер публічної фінансової діяльності притаманний їй в силу того, що держава самостійно встановлює порядок утворення, розподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів. У процесі фінансової діяльності періодично поновлюються, повторюються і моделюються фактичні ситуації, здійснюється реалізація правового статусу суб'єктів фінансового права, регулювання, охорона, стійкість і зміна суспільних відносин публічної фінансової сфери.

Вольовий характер фінансової діяльності детермінований і тим, що в процесі її виконання відбуваються осмислення, пізнання і оцінка реальної дійсності, прийняття найрізноманітніших раціональних рішень. Суб'єкти фінансового права усвідомлюють юридичний сенс своєї компетенції, повноважень, поставлених перед ними цілей і завдань, необхідність дотримання фінансової дисципліни, застосовують адекватні методи фінансово-правового регулювання, пізнають міру позитивної і ретроспективної відповідальності за свої дії.

Владні приписи стосуються насамперед забезпечення фінансової діяльності держави: визначення розміру та порядку справляння податків, інших обов'язкових платежів до бюджетів різних рівнів; визначення повноважень розпорядників бюджетних коштів; здійснення міжбюджетних трансфертів; здійснення грошово-кредитної діяльності тощо.

3.3. Фінансове право в системі права

Галузі права, що є самостійними складовими правової системи, тісно взаємодіють між собою, взаємодоповнюють одна одну. Останнє обумовлено тим, що якісно відмінні між собою види суспільних відносин перебувають в діалектичній єдності, їх співвідношення між собою і межі з часом змінюються. Звідси і з'являється ілюзія, що предмет тієї чи іншої галузі права ніби змивається, поглинається предметами інших, перш за все суміжних за змістом галузей права.

Якісні відмінності і специфіка предмета фінансового права, своєрідність його методів ще більше і повніше виявляються при їх зіставленні і відмежуванні від предметів і методів інших галузей права, іншими словами, при визначенні місця фінансового права в системі права.

Фінансове право як публічна галузь права поширюється на одну зі сфер публічної діяльності – публічну фінансову діяльність, у зв'язку з чим воно тісно взаємодіє з конституційним і

адміністративним правом, які регулюють сферу публічних відносин у цілому.

Конституційне право закріплює основи організації та діяльності представницьких і виконавчих органів влади.

Конституційне право регулює основи суспільного ладу і політики, державний устрій, правовий статус громадян, систему і принципи організації діяльності державних органів, головні завдання і функції держави. Фінансове право базується і розвивається на конституційній основі. Наприклад, фінансово-правові норми, що регулюють утворення фондів державних фінансових ресурсів, засновані на засадах рівноправності всіх форм власності в державі. Конституційне право містить і норми, що мають пряме відношення до фінансового права. Це, зокрема, норми, що закріплюють основи організації фінансової діяльності держави. Так, стаття 85 Конституції України встановлює виняткові повноваження Верховної Ради України затверджувати Державний бюджет, вносити до нього зміни, контролювати його виконання, приймати рішення щодо звіту про його виконання. Відповідно до статті 92 Конституції України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України (система оподаткування, податки і збори тощо). Ці норми конкретизуються у фінансовому праві. Спираючись на них, норми фінансового права встановлюють деталізовані правила, що стосуються діяльності різних державних органів у галузі фінансів. Наприклад, фінансово-правові норми детально регламентують порядок складання, розгляду, затвердження і виконання Державного і місцевих бюджетів (Бюджетний кодекс України).

Тісно пов'язане фінансове право з **адміністративним правом**, оскільки діяльність з формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави є за своїм характером управлінською. Між тим, предмет адміністративного права не поглинає ті суспільні відносини, які належать до фінансового права.

Адміністративне право – це галузь права, що регулює суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг та здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Адміністративне право визначає основні принципи публічного адміністрування, повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на видання управлінських актів, зокрема і органів спеціального управління фінансами держави, закріплює структуру цих органів, організаційні форми їх діяльності, порядок призначення і звільнення посадових осіб, закріплює їх права і обов'язки і т.д. Спираючись на норми і принципи адміністративного права, фінансове право регулює ті відносини, які безпосередньо пов'язані з виконанням цими органами функцій з акумуляції, розподілу і використання публічних фінансових ресурсів, контролю за їх цільовим використанням. Фінансове право регулює відносини в сфері публічної фінансової діяльності держави, тобто в окремій сфері публічного адміністрування.

Інакше кажучи, фінансове право регулює відносини, що виникають з приводу публічної фінансової діяльності. Щоб держава могла існувати і виконувати свої завдання і функції, в тому числі адміністративні, їй щоденно, повсякчасно потрібні величезні суми грошових коштів. Фінансове право регулює їх акумуляцію і витрачання, забезпечуючи тим самим виконання державою свого призначення.

Фінансове право в умовах ринкових перетворень пов'язане і з **цивільним правом**, оскільки до предмета останнього серед багатьох майнових відносин входять і грошові відносини.

Норми фінансового права встановлюють: джерела фінансово-кредитних ресурсів, якими оперує Національний банк України; порядок утворення і розподілу створюваних ним грошових фондів; порядок мобілізації НБУ грошових коштів у розпорядження держави; способи здійснення контролю та нагляду за фінансовою діяльністю комерційних банків тощо.

У всіх цих випадках НБУ виступає як орган державного управління, що наділений владними повноваженнями. Фінансове право взаємопов'язане і з іншими галузями права.

Тісно пов'язане фінансове право, як галузь права і особливо як навчальна дисципліна із **загальною теорією фінансів**. Зокрема,

фінансове право відображає у специфічних формах ті ж явища об'єктивної реальності, що і загальна теорія фінансів – фінансові відносини.

3.4. Система фінансового права та фінансового законодавства, джерела фінансового права

Система фінансового права – це розміщена у логічній послідовності сукупність різноманітних нормативних регуляторів (норм, інститутів, підгалузей), за допомогою яких здійснюється вплив на поведінку та свідомість учасників суспільних відносин, що формуються у сфері публічної фінансової діяльності.

Формування системи фінансового права зумовлене розвитком та ускладненням суспільних відносин у сфері публічної фінансової діяльності, разом з тим вона є юридичною фікцією, що формується виключно науковцями з метою об'єднання та систематизації фінансово-правових норм. Система фінансового права перманентно розвивається, змінюється з розвитком наукової думки.

Система фінансового права як цілісне утворення має складну багаторівневу структуру, що ґрунтується на логічному, послідовному розподілі норм фінансового права та їх об'єднанні в правові інститути, підгалузі з урахуванням змісту і характеру регульованих ними відносин у сфері публічної фінансової діяльності та дозволяє виявити, як ці складові елементи взаємодіють між собою. Системі фінансового права властиві такі характерні риси, як єдність, відмінність, взаємодія, здатність до поділу, об'єктивність, узгодженість, матеріальна обумовленість.

Своєрідність системи фінансового права характеризується складними предметно-функціональними зв'язками, що забезпечують її єдність. Тому система фінансового права має об'єктивну основу: її побудова зумовлена структурою фінансового законодавства; потребами практики розвитку публічної фінансової діяльності.

У межах системи фінансового права сучасна фінансово-правова доктрина виділяє дві його частини: загальну та особливу.

Загальна частина фінансового права складається з норм та інститутів фінансового права, регулюючий вплив яких поширюється на всі напрями та види публічної фінансової діяльності.

До Загальної частини фінансового права належать такі елементи: інститут принципів, інститут правових форм і методів публічної фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування, інститут суб'єктів, що здійснюють публічну фінансову діяльність, інститут суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, інститут фінансового контролю, інститут фінансової відповідальності, інститут фінансового процесу. Вони діють у масштабі всієї публічної фінансової діяльності.

Норми Загальної частини застосовуються до всіх фінансово-правових відносин і діють щодо всіх сфер публічної фінансової діяльності.

Конкретизуються норми Загальної частини фінансового права в його Особливій частині, яка складається з підгалузей і фінансово-правових інститутів.

Особлива частина фінансового права містить норми, інститути, підгалузі, що регулюють окремі напрями публічної фінансової діяльності та різні елементи фінансової системи. Провідне місце займає бюджетне право, яке є підгалуззю і складається з великих правових інститутів – бюджетного устрою, бюджетного процесу, інституту державного і муніципального кредиту, інституту податкових доходів бюджету, інституту видатків бюджетів, інституту державних позабюджетних фондів, інституту державного обов'язкового страхування (майнове та особисте); грошово-емісійне право, валютне право, комплексною підгалуззю фінансового права є податкове право, публічне банківське право тощо.

Зазначені інститути, підгалузі мають свої особливості, складаються з правових норм, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин у межах галузі права та об'єднуються в одну систему через єдиний предмет і методи фінансово-правового регулювання.

Внутрішньою формою системи фінансового права є структура фінансового права, остання, у свою чергу, перебуває у взаємодії з зовнішньою формою – системою фінансового законодавства.

Фінансове законодавство, як і право, має свою власну систему, під якою розуміють його внутрішню будову. Система права є змістом, а система законодавства – формою. До того ж система права формується об'єктивно, залежно від наявних суспільних відносин. Система законодавства переважно суб'єктивна, оскільки залежить від законодавця.

Якщо система фінансового права є внутрішньою формою права, побудованою за підгалузями та інститутами, то система фінансового законодавства, його зовнішня форма є системою нормативно-правових актів, у яких підгалузі та інститути фінансового права знайшли своє відображення.

До істотних ознак форми права відносять такі: а) чіткість зовнішнього вираження; б) визначеність змісту; в) тривалість існування; г) загальну відомість; д) обов'язковість; е) загальність, ж) нормативність; и) розумність, справедливість; к) визнання з боку суб'єктів права; л) легітимність; м) входження у загальну систему форм права; н) гарантованість зовнішнім авторитетом; п) словесну, найчастіше письмову форму закріплення; р) призначення – регулювання суспільних відносин.

Внутрішня та зовнішня форми фінансового права нерозривно пов'язані й не можуть бути одна без одної. Системи права та законодавства діалектично пов'язані, їх не можна ні протиставляти, ні ототожнювати.

Для системи права первинним елементом є правова норма, яка складається з гіпотези, диспозиції та санкції. Для системи законодавства первинним елементом є стаття нормативно-правового акта, яка не обов'язково містить усі три структурні елементи правової норми. Характерною рисою нормативно-правових актів є те, що в них, як правило, наявні норми різних галузей права і тому вони регулюють різні за змістом види суспільних відносин.

З удосконаленням законодавства, яке тягне за собою зменшення розриву між чинним правом та зміненими суспільними відносинами, система законодавства наближається до ідеалу — системи права, від чого остання все більше відповідає системі суспільних відносин.

Система фінансового законодавства утворюється у результаті видання правових норм, закріплення в офіційних актах та систематизації цих актів; ця система має складну структуру.

Системою фінансового законодавства називають діяльність із упорядкування і вдосконалення чинних нормативно-правових актів шляхом їх опрацювання, перегляду і викладу в певному порядку у формі збірників актів чи зведених кодифікованих актів.

Часто під системою законодавства мають на увазі сукупність нормативно-правових актів, у яких об'єктивуються внутрішні змістові та структурні характеристики права.

За підставами (критеріями) виокремлюють кілька видів систем законодавства: горизонтальну, вертикальну.

1. Горизонтальна (галузева) побудова системи законодавства зумовлена предметом правового регулювання — фактичними суспільними відносинами. На основі цього критерію відокремлюються галузі законодавства, що відповідають галузям системи права (конституційне право — конституційне законодавство, трудове право — трудове законодавство, фінансове право — фінансове законодавство тощо).

2. Вертикальна (ієрархічна) побудова відображає ієрархію органів державної влади та нормативно-правових актів за їх юридичною силою.

У теорії права та доктрині фінансового права зовнішню форму вираження норм фінансового права називають джерелом права.

Поняття «джерело права» у формальному юридичному значенні означає зовнішню форму вираження правових норм. Фінансове право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, різноманітних за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини.

Зовнішня форма норм фінансового права (джерело фінансового права) – це засіб зовнішнього оформлення фінансово-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов’язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі), цим самим врегульовуючи фінансово-правові відносини.

Джерелами фінансового права є:

- національні джерела права – Конституція України, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти;
- міжнародні джерела фінансового права – міжнародні договори;
- акти органів міжнародних організацій;
- неформалізовані джерела фінансового права – норми природного права – загальні принципи права;
- звичаї та традиції; норми моралі;
- судові рішення (судові прецеденти) – рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ.

У межах правової системи джерела права утворюють цілісну систему та розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості. Її вертикальна структура будується таким чином, що нижчі джерела права видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел фінансового права законодавчо закріплена, забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення.

Значення джерел фінансового права полягає у тому, що вони є засобом зовнішнього оформлення фінансово-правових норм; засвідчують загальнообов’язковість норм фінансового права; є засобами і формою вираження й закріплення публічної волі народу України через делегування її парламентаріям та суб’єктам публічної адміністрації.

Специфіка джерел фінансового права визначається їх множинністю, тому що фінансове право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться у численних актах різної юридичної сили. Крім того, нормотворчість у фінансово-правовій сфері характеризується високим рівнем взаємозалежності норм,

зокрема (залежність норм бюджетного та податкового права, податкового права та норм фінансового контролю, фінансового моніторингу тощо), що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу. Законодавчі акти постійно доповнюються та уточнюються, а нормативний матеріал потребує систематизації.

У системі джерел фінансового права вихідну роль відіграє Конституція України, що є Основним Законом Української держави. Стаття 67 встановлює конституційний обов'язок кожного сплачувати податки і 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.

Конституція встановлює компетенцію певних державних органів у галузі фінансової діяльності. Зокрема, статтею 85 до повноважень Верховної Ради України віднесено: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України та прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням тощо.

Конституцією також визначаються повноваження Президента України, КМУ, Рахункової палати України, НБУ, місцевих державних адміністрацій; право органів місцевого самоврядування на затвердження та виконання місцевих бюджетів, на власну матеріально-фінансову базу, на встановлення місцевих податків і зборів тощо.

У статті 92 закріплено, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної, 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 й типи. У статтях 95–98 визначаються засади побудови бюджетної системи, бюджетного періоду, обов'язки Кабінету Міністрів України в галузі Державного бюджету України; закріплюються положення, що контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Стаття 99 встановлює, що грошовою одиницею України є гривня. А стаття 100 закріплює, що Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням.

Проте роль Конституції України як першоджерела права не зводиться до прямого регулювання фінансово-правових відносин. Конституційні норми передбачають видання окремих законів – джерел фінансового права. Крім того, багато положень конкретизується у різних підзаконних нормативно-правових актах. Отже, Конституція України є джерелом фінансового права, її норми мають пряму дію, одночасно є основою побудови системи інших джерел фінансового права.

Основним видом джерел фінансового права є нормативно-правовий акт (нормативний акт) – письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру. Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені під час розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Вищими за юридичною силою є Конституція та інші закони України.

Нормативно-правовий акт варто відрізнити від індивідуального (адміністративного), що є завершальним етапом правозастосування. Індивідуальний (адміністративний) акт – це акт, що вміщує конкретний державний владний припис, прийнятий

компетентним публічним органом у результаті вирішення індивідуальної юридичної справи. За юридичною силою національні нормативно-правові акти (законодавчі акти) як джерела фінансового права поділяються на закони (Конституцію та інші закони України) та підзаконні акти. При цьому треба розуміти, що в юридичній літературі категорії «законодавство» і «нормативно-правовий акт» ототожнюються. Закони становлять основну за значущістю частину нормативно-правових актів в Україні, адже саме вони мають регулювати найважливіші суспільні відносини.

Закони як національні джерела фінансового права класифікуються:

- за ступенем упорядкування: кодифіковані закони (Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України), некодифіковані закони (Закон України «Про Рахункову палату України»).

- за ступенем узагальнення: загальне законодавство; спеціальне законодавство. Фінансове законодавство має статус спеціального та характеризується спеціальними і статусними законами.

Спеціальні закони, зокрема щодо бюджетних, податкових, банківських, грошово-кредитних, валютних відносин, закріплюють високий рівень нормативно-правового регулювання у сфері фінансової діяльності держави.

До бюджетних законів належать Бюджетний кодекс України, щорічні закони про Державний бюджет України, про внесення змін до цих законів.

Прикладами податкового законодавства є Податковий кодекс України, Банківські відносини регулюються, зокрема, законами України: «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р., «Про Національний банк України».

Статусними законами, що визначають правовий статус органів спеціальної фінансової компетенції, є Закон України «Про Рахункову палату України» від 2 липня 2015 року № 576-VIII, Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV. Статус деяких органів фінансової діяльності визначається актами Президента України, Постановою КМУ.

Підзаконні нормативні правові акти видаються на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання. Потреба забезпечення ефективного і своєчасного виконання функцій держави, усунення прогалин у законах об'єктивно спонукає органи публічної влади до розпорядчої діяльності. Поділ підзаконних нормативних правових актів на види здійснюється за відповідними критеріями.

За суб'єктами видання підзаконні нормативно-правові акти поділяються:

- постанови Кабінету Міністрів України, який забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробляє проєкт закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи (ст. 116 Конституції України). Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання;

- укази Президента України;

- накази (рішення) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

- розпорядження голів обласних, районних державних адміністрацій нормативного характеру;

- рішення, нормативні ухвали, звернення органів місцевого самоврядування;

- рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів.

Рішення органів місцевого самоврядування стосуються регулювання відносин обігу публічних коштів, власниками яких є територіальні громади. Традиційно до складу підгалузевого законодавства при регулюванні бюджетних відносин входять рішення

про місцевий бюджет (ст. 4 Бюджетного кодексу України), яке приймається відповідною місцевою радою залежно від виду бюджету; при регулюванні податкових відносин – рішення органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів (ст. 3 Податкового кодексу України).

За юридичною силою:

- загальні (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток комунальної інфраструктури, у тому числі на придбання комунальної техніки» від 11 серпня 2021 р. № 883);

- відомчі (наприклад, Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» від 23.08.2012 № 938);

- місцеві (наприклад, Рішення Київської міської ради «Про внесення змін до Порядку використання коштів на вирішення депутатів Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців на 2021–2025 роки, затвердженого рішенням Київської міської ради від 14 грудня 2020 року № 10/10» від 31 серпня 2021 р. — № 2181/2222);

- локальні.

Отже, підзаконні нормативні правові акти – це вторинні акти, які видаються суб'єктами публічної адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі закону, відповідно до закону і для його реалізації з метою ефективного та своєчасного забезпечення виконавчих функцій.

Велику групу джерел фінансового права становлять акти так званих спеціалізованих суб'єктів фінансових правовідносин – Міністерство фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України, Національного банку України. Деякі нормативно-правові акти видаються такими органами спільно з іншими державними чи економічними органами (наприклад, спільні постанови КМУ та НБУ) залежно від змісту відносин, що регулюються.

Окреме місце належить актам органів місцевого самоврядування та місцевої влади, що стосуються сфери фінансової діяльності. Здебільшого ці акти присвячено місцевим бюджетам і місцевим податкам та зборам.

До міжнародних джерел фінансового права відносять міжнародні договори. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. такі договори укладаються Президентом України або за його дорученням – від імені України; Кабінетом Міністрів або за його дорученням – від імені уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

В Україні сьогодні діють чимало міжнародних договорів, норми яких використовуються під час регулювання фінансово-правових відносин, наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., Європейська конвенція про видання правопорушників від 13 грудня 1957 р.

Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1678-VII від 16.09.2014) і Закону України від 18 березня 2004 р. джерелами фінансового права України є юридичні акти ЄС. Відповідно до них Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти у відповідність до законодавства ЄС. Право ЄС має два рівні – первинний (ієрархічно вищий) та вторинний (похідний). До первинних джерел права ЄС належать: установчі договори: Конвенція про деякі інститути, спільні для європейських співтовариств (1957); Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976); Єдиний Європейський акт (1986); Маастрихтська угода про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями; Амстердамська угода про

Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997); Ніщська угода 2001 р.; угода про заснування Конституції Європи від 29 жовтня 2004 р.; Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; 52 конвенції між державами-членами.

До вторинних джерел права належать правові акти інституцій ЄС:

– регламенти – нормативні правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії для країн-учасниць ЄС, тобто підлягають застосуванню владою та судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Усі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі ЄС – Journal official – і набирають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування;

– директиви – головна відмінність яких від регламенту полягає у тому, що в директиві зазвичай вказуються мета й результати, яких має бути досягнуто, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута. Наприклад, Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р., що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг; Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо процедур координування укладання державних контрактів на постачання товарів;

– рішення Ради або ЄК (Європейської комісії), відмітна риса яких полягає у тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру. Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, часто технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. До того ж адресатом не обов'язково має бути держава – це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються

(повідомляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і які постають як виконавці відповідних розпоряджень. Такими правовими актами є рішення Комісії від 22 грудня 1972 р. про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку (ОВ L 297, 30/12/1972, С. 0045-0047); 53.

Крім того, є багато інших документів, схвалюваних інституціями Співтовариства, наприклад, меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки. Ці недоговірні акти описують різноманітні заходи та процеси, що відбуваються у Співтоваристві. Однак вони можуть мати обов'язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, відповідають критеріям, передбаченим договором для обов'язкових правових актів, а тому будуть визнані фінансовим правом.

Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та які регулюють обіг публічних фінансів, посідають особливе місце в системі фінансового законодавства, яке має певні особливості. По-перше, місце міжнародних договорів у правовій системі України визначається Конституцією України (ст. 9). По-друге, норми міжнародних договорів діють безпосередньо і для їх реалізації не потрібно ніяких додаткових підзаконних актів. По-третє, дія норм міжнародних договорів спирається на принцип їх пріоритету над нормами інших актів, що входять до складу системи законодавства України. Так, наприклад, відповідно до п. 3.2 ст. 3 «Податкове законодавство України» Податкового кодексу України: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ці, що передбачені цим Кодексом, застосовуються правила міжнародного договору». Отже, міжнародний договір є не лише складовою системи фінансового законодавства, а й має вищу юридичну силу ніж національний закон. Водночас доцільно звернути увагу на положення, закріплені Бюджетним кодексом України, а саме: ч. 3 ст. 4 Бюджетного кодексу України закріплено: «Якщо на ратифікацію подається міжнародний договір України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України,

що регулюють бюджетні відносини, проєкти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом із проєктом закону про ратифікацію і приймаються одночасно». Тобто міжнародний договір має бути узгоджений з бюджетним законом одночасно під час ратифікації. Перевага в цьому випадку не може бути традиційною, бо бюджетним законом фактично гарантуються фінансові засади існування держави, державний суверенітет.

Питання для самоконтролю

1. Як співвідносяться фінансове право як галузь права, наука та навчальна дисципліна?
2. Дайте визначення поняття фінансового права як навчальної дисципліни?
3. З якими галузями права тісно пов'язане фінансове право? Обґрунтуйте.
4. У чому полягає предмет фінансового права?
5. Що таке метод фінансово-правового регулювання? Які існують його види?
6. Які специфічні ознаки виділяють фінансове право з-поміж інших галузей права?
7. На які частини поділяється система фінансового права?
8. За якими критеріями класифікуються джерела фінансового права?

Тести

- 1. Сукупність прийомів, способів впливу фінансового права на суспільні відносини – це:**
 - а) функції фінансового права;
 - б) метод фінансового права;
 - в) методологія фінансового права;
 - г) предмет фінансового права.

2. До структурних елементів системи фінансового права не належать:

- а) фінансово-правові норми;
- б) фінансово-правові інститути;
- в) підгалузі фінансового права;
- г) галузі публічного права.

3. Первинним елементом системи фінансового права є:

- а) стаття фінансово-правового акта;
- б) норма фінансового права;
- в) нормативний припис;
- г) інститут фінансового права.

4. До фінансових відносин, які становлять предмет фінансового права, не належать:

- а) відносини з приводу мобілізації коштів до державного і місцевих бюджетів;
- б) відносини з приводу утворення, розподілу та використання фінансів підприємств, установ, організацій;
- в) відносини з приводу колективно-договірного регулювання праці на підприємстві;
- г) відносини з приводу утворення, розподілу та використання коштів страхових фондів.

5. Систему фінансового права традиційно становлять:

- а) загальна і додаткова частини;
- б) загальна і особлива частини;
- в) головна і факультативна частини;
- г) головна і спеціальна частини.

6. Джерелом фінансового права є:

- а) Правила внутрішнього трудового розпорядку;
- б) Статут вищого навчального закладу;
- в) Закон України «Про судоустрій та статус суддів»;
- г) Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні».

7. Основним джерелом фінансового права є:

- а) Бюджетний кодекс України;
- б) Податковий кодекс України;
- в) Конституція України;
- г) Митний кодекс України.

8. Чи можуть бути нормативні акти органів місцевого самоврядування джерелами фінансового права:

- а) ні;
- б) так;
- в) тільки після затвердження Верховною Радою України;
- г) тільки після розгляду Кабінетом Міністрів України.

Список рекомендованих джерел

1. Гаврилюк Р. О. Джерела фінансового права: навчально-методичний посібник / Р. О. Гаврилюк. – Чернівці: Рута, 2006. – 88 с.
2. Фінансове право: підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – 400 с.
3. Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография / К. С. Бельский. – М.: Юристъ, 1995. – 208 с.
4. Вдовічен В. А. Фінансове право як компроміс публічного та приватного інтересу в соціумі / В. А. Вдовічен // Право і суспільство. – 2014. – № 6.2. – С. 85–89.
5. Воронова Л. К. До дискусійних питань щодо предмета і методу фінансового права / Л. К. Воронова // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 14.
6. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник / Л. К. Воронова. – К., 2007. – 448 с.
7. Дмитренко Е. С. Фінансове право України: Загальна частина: навч. посіб. / Е. С. Дмитренко. – К.: Алерта: КНТ, 2006. – 376 с.

8. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку: монографія / О. О. Дмитрик. – Х.: Віровець А. П., «Апостроф», 2010. – 328 с.

9. Дмитрик О. О. Конституція України у системі джерел фінансового права / О. О. Дмитрик // Держава і право: зб. наук. пр. [спецвип.]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 243–248.

10. Древаль Л. Н. К вопросу о предмете, методе и системе финансового права / Л. Н. Древаль // Фин. право. – 2005. – № 2. – С. 3.

11. Кучерявенко Н. П. К вопросу о согласовании норм, регулирующих финансовую деятельность / Н. П. Кучерявенко // Финансовое право. 2004. – № 1. – С. 10.

12. Ковальчук А. Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку / А. Т. Ковальчук. – Київ: Парламентське видво, 2007. – 488 с.

13. Лукашев А. А. Методологические проблемы системы финансового права / А. А. Лукашев // Ежегодник украинского права. – 2012. – № 4. – С. 217–233.

14. Лукашев О. А. Система фінансового права: теоретичні питання розвитку і трансформації: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. А. Лукашев. – Х., 2011. – 412 с.

15. Рукавишникова И. В. Метод финансового права: монография / И. В. Рукавишникова; отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Юрист, 2006. – 285 с.

16. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. – К.: ІДП НАН України, 2003. – 220 с.

РОЗДІЛ 4

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

4.1. Фінансово-правові норми: зміст, структура та види

Правова норма являє собою абстрактну модель суспільних відносин і поведінки людей. Вона є результатом узагальнення типових і видових якостей суспільних відносин, учасників відносин, дій і подій, що спричиняють правові наслідки, а також об'єктів права. Норма як модель правовідносин визначає межі можливої поведінки однієї сторони майбутніх відносин і юридичний обов'язок вчинення певних дій або утримання від їх вчинення іншою стороною таких відносин.

Отже, найчастіше у юридичній літературі під поняттям «правова норма» розуміють відносно постійне, загальнообов'язкове правило поведінки, що регулює суспільні відносини у тій чи іншій сфері, встановлене державою та забезпечене силою державного примусу.

Виходячи з наведеного визначення, а також з тієї позиції, що фінансове право в Україні визнається публічною галуззю права, можемо сформулювати визначення фінансово-правової норми. Отже, фінансово-правова норма – це встановлене державою і забезпечене засобами державного примусу загальнообов'язкове правило поведінки, якою закріплюються юридичні права та обов'язки учасників публічних фінансових відносин, що виникають у процесі планомірного утворення, розподілу, перерозподілу, використання та контролю публічних фондів коштів.

У нормі фінансового права повністю відображаються загальні риси та специфічні особливості публічних фінансів і фінансових правовідносин, їх статика та динаміка. Особливістю фінансово-правових норм є те, що вони встановлюються компетентними у сфері публічної фінансової діяльності органами, а зміст їх, як правило, виражено в категоричній формі, що свідчить про їх державно-владний, імперативний характер.

Зміст фінансово-правових норм становлять загально-обов'язкові правила поведінки в суспільних відносинах, що виникають у процесі публічної фінансової діяльності (фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування) та офіційно закріплені у формі прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів цих відносин. Такі права та обов'язки спрямовані на забезпечення насамперед публічного фінансового інтересу, а також на узгодження інтересів усіх учасників фінансових правовідносин.

У фінансово-правових нормах містяться адресовані суб'єктам фінансових правовідносин вимоги. Наприклад, у ст. 16 Податкового кодексу України містяться обов'язки платників податків щодо постановки на облік у контролюючих органах, а також щодо подання до таких органів звітності та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків і зборів. Пункт 2 статті 18 Бюджетного кодексу України містить вимогу, адресовану до Кабінету Міністрів України невідкладно звернутися до Верховної Ради України (у разі очікуваного перевищення граничної величини загального обсягу державного боргу) за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини. Статтею 291 Митного кодексу України передбачено вимогу щодо виконання обов'язку зі сплати митних платежів суб'єктами, відповідальними за їх сплату.

Отже, для фінансово-правових норм характерними є наявність специфічних ознак, зумовлених тим, що вони, на відміну від норм інших галузей права, регулюють відносини, що виникають з приводу утворення, розподілу і використання державою та органами місцевого самоврядування фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх завдань, а також контролю за цими процесами. Ознаками фінансово-правової норми є:

1) особливе цільове призначення (спрямоване на впорядкування відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування);

2) публічний характер (спрямованість на задоволення публічного інтересу у фінансових відносинах);

3) реалізація у контексті загальнодержавної економічної та фінансової політики;

4) системність (реалізується, зокрема, під час застосування різних форм удосконалення фінансового законодавства, особливо систематизації та кодифікації як найвищої її форми, що надає фінансово-правовим актам – Податковому та Бюджетному кодексам України – узгодженості та усталеності);

5) імперативність (категоричність), що виявляється у податкових, бюджетних, фінансово-контрольних правових нормах залежно від характеру суб'єктивних прав і обов'язків суб'єкта правовідносин.

Імперативність як ознака фінансово-правових норм передбачає, що вони:

- містять вимоги прямої дії, тобто зобов'язують суб'єктів фінансового права та учасників фінансово-правових відносин до чіткого й однозначного виконання вимог фінансово-правових актів;

- чітко окреслюють права, обов'язки та/або відповідальність сторін відповідних фінансових правовідносин;

- не дозволяють суб'єктам фінансових правовідносин визначати чи змінювати загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічної фінансової діяльності за взаємною домовленістю або згодою;

- попри те, що фінансово-правові норми надають право діяти відповідно до чинного законодавства, фактично у переважній більшості ситуацій суб'єкти фінансових відносин зобов'язуються до безваріантних дій.

Разом із тим сучасна система фінансового права є такою, де не у всіх випадках панують імперативні, зобов'язальні норми. Звичайно, фінансове право в умовах ринкових відносин не виключає диспозитивних норм (водночас необхідно пам'ятати, що це виняток із загального правила). Ринкова цінність диспозитивності полягає у тому, що суб'єкти фінансових правовідносин отримують можливість максимально повно враховувати наявні умови та конкретні ситуації і завдяки цьому прийматимуть найбільш доцільні рішення.

Досить часто у фінансовому праві диспозитивність виявляється у формі реалізації дискреційних повноважень, що надають можливість владним суб'єктам фінансових правовідносин у межах і випадках, установлених законом, приймати рішення на свій розсуд і з огляду на конкретну ситуацію. Наприклад, у випадках, коли владному суб'єкту надано можливість відступити від загальної моделі поведінки, встановленої законом, він самостійно вирішує, реалізувати йому цю можливість чи ні.

Так, згідно з абз. 1 п. 87.5 ст. 87 Податкового кодексу України орган стягнення може визначити додатковим джерелом погашення податкового боргу дебіторську заборгованість платника податків, строк погашення якої настав та право вимоги якої переведено на контролюючі органи, у разі якщо здійснення заходів щодо продажу майна платника податків не привело до повного погашення суми податкового боргу. Однак він (орган стягнення) може і «промовчати», не скориставшись своїм правом, передбаченим диспозитивною нормою вказаного кодексу; і одне, й інше рішення у цьому випадку буде правомірним і будь-якого додаткового мотивування не потребує.

Відповідно до п. 182.1 ст. 182 Податкового кодексу України особа, яка не є платником податку на додану вартість у зв'язку з тим, що обсяги оподатковуваних операцій відсутні або є меншими від встановленої ст. 181 суми, може добровільно зареєструватися платником податку, якщо вважає це доцільним.

Водночас необхідно зазначити, що деяким процесуальним нормам Податкового кодексу, так само як і матеріальним притаманні ознаки диспозитивності. Наприклад, п. 56.1 ст. 56 цього Кодексу надає альтернативу платнику податків у виборі способу оскарження рішення, прийнятого контролюючим органом: адміністративного чи судового.

Власне поняття «альтернативи», під яким потрібно розуміти вибір одного із низки можливих варіантів, містить елемент дискреційності, варіативності, що є невід'ємною ознакою прогресивно орієнтованих суспільних формацій. Такий підхід до врегулювання фінансових правовідносин сприяє формуванню

проявів різноманітності алгоритмів поведінки суб'єктів фінансових правовідносин та, як наслідок, більш ефективної реалізації їх суб'єктивних матеріальних і процесуальних прав.

Отже, фінансово-правова норма набуває властивості бути регулятором публічних фінансових відносин завдяки характерній особливості її змісту, яка полягає у тому, що найбільш важливі ознаки фінансово-правової норми повторюються в усіх конкретних фінансових правовідносинах.

Теоретичним вираженням системних зв'язків юридично значущих елементів правової системи є логічна структура правової норми. Загальновизнаним є те, що правова норма являє собою специфічну систему, яка складається з декількох елементів, між якими існують різні зв'язки.

Фінансово-правова норма, як і норми інших галузей права, у класичній формі передбачає наявність трьох елементів – гіпотези, диспозиції і санкції. Проте у багатьох випадках фінансово-правова норма може мати усічений склад, тобто містить лише один чи два із трьох вказаних елементів.

Гіпотеза норми визначає умови, за яких у суб'єктів фінансових правовідносин можуть виникати юридичні права й обов'язки у сфері публічної фінансової діяльності. Найчастіше гіпотеза фінансово-правової норми має складну форму і містить чітко сформульовані умови, за наявності яких потрібно здійснити певні дії у сфері фінансової діяльності держави або органів місцевого самоврядування. Гіпотеза фінансово-правової норми не тільки містить вказівку на конкретні життєві обставини, за наявністю яких діє норма фінансового права, вона надає цим життєвим обставинам юридичного значення, перетворюючи їх на юридичні факти. Крім того, гіпотеза може визначати не тільки обставини (юридичні факти), за наявності яких вона реалізується, а й коло осіб, яким адресована фінансово-правова норма.

Види гіпотези фінансово-правової норми:

– проста, коли встановлюється одна умова, за наявності якої суб'єкт фінансових правовідносин може керуватися диспозицією фінансово-правової норми. Наприклад, абз. 3 п. 86.5 ст. 86

Податкового кодексу України зазначена тільки одна обставина для складання акта, що вказує на відмову від підписання акта (довідки) податкової перевірки, а саме: відмова платника податків, його законних представників або особи, яка здійснювала розрахункові операції від його/її підписання;

– складна, коли встановлюється декілька життєвих обставин (умов), але суб'єкт може (повинен) застосовувати диспозицію лише за наявності усіх обставин (умов), які перераховані у гіпотезі фінансово-правової норми. Наприклад, п. 89.6 ст. 89 Податкового кодексу України вказує на дві обов'язкові обставини для проведення опису майна у податкову заставу в повному обсязі: 1) неподільність майна, 2) більша балансова вартість майна від суми податкового боргу;

– альтернативна, якщо вона визначає декілька життєвих обставин (умов) і за наявності хоча б однієї з них суб'єкт може (повинен) керуватися диспозицією норми. Наприклад, згідно зі ст. 67 Податкового кодексу України «Підстави та порядок зняття з обліку у контролюючих органах юридичної особи, їх відокремлених підрозділів та самозайнятих осіб» повідомлення чи документальне підтвердження державного реєстратора чи іншого органу державної реєстрації про проведення державної реєстрації, припинення юридичної особи, закриття відокремленого підрозділу юридичної особи або наявність хоча б однієї з підстав, визначених п. 65.10 ст. 65 Податкового кодексу України, для самозайнятих осіб є приводом зняття з обліку таких осіб.

За критерієм форми вираження гіпотеза фінансово-правової норми поділяється на абстрактну (характеризується узагальнюючим характером сформульованих життєвих обставин) та конкретну (являє собою конкретні, індивідуалізовані життєві обставини (умови), за наявності яких застосовується певне правило поведінки суб'єктів фінансових правовідносин).

Диспозиція фінансово-правової норми вказує, якою повинна бути поведінка учасників фінансових правовідносин за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин, тобто встановлює зміст самого правила поведінки. Вона приписує здійснювати

певні дії щодо утворення, розподілу чи використання державних та місцевих фінансових ресурсів, встановлює права і обов'язки суб'єктів фінансових правовідносин і завжди виражена в безумовно визначеній формі.

Існують такі види диспозиції фінансово-правових норм:

1) проста, тобто у вигляді вказівки на той чи інший однозначний варіант поведінки учасників фінансових правовідносин. Наприклад, у ст. 16 Податкового кодексу України передбачено обов'язки платників податків, які не передбачають іншої їх поведінки, а відхилення від цієї поведінки кваліфікується як порушення податкового законодавства;

2) описова – правило поведінки учасників фінансових правовідносин формулюється системою оцінних понять, різних характеристик і ознак. Наприклад, п. 56.8 ст. 56 Податкового кодексу України, яким визначено процесуальний аспект правила поведінки з розгляду контролюючим органом скарги платника податків та надіслання рішення за результатами її розгляду платнику податків без відсилань до положень Податкового кодексу України чи інших нормативно-правових актів;

3) відсильна, якщо в самій фінансово-правовій нормі не міститься правило поведінки, а адресат відсилається до правила поведінки, що міститься в іншій нормі. Наприклад, ч. 4 ст. 4 Бюджетного кодексу України передбачено, що розгляд законопроектів щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, здійснюється за особливою процедурою, що визначається ст. 27 цього Кодексу;

4) невизначена – формулюється у вигляді, наприклад, «...в порядку, встановленому законом». Так, п. 10 ч. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України передбачено, що головний розпорядник бюджетних коштів забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

5) відкрита, тобто містить правило, яке може бути сприйнятим фінансово-правовою нормою з інших джерел права. Наприклад, ч. 1 ст. 121 Бюджетного кодексу України передбачено, що

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

У юридичній літературі існують й інші підходи щодо класифікації диспозиції фінансово-правової норми. Так, за формою вираження виділяють абстрактні та конкретні диспозиції правової норми, за способом викладення – альтернативні (складні) та безальтернативні (прості), за ознакою зв'язку з іншими елементами – умовні та безумовні, захищені та незахищені.

Абстрактна диспозиція фінансово-правової норми характеризується узагальнюючим характером сформульованого правила. Наприклад, ст. 67 Конституції України встановлено, що кожний зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Конкретна диспозиція фінансово-правової норми являє собою правило поведінки, яке сформульоване за допомогою конкретних, індивідуальних ознак. Так, ч. 1 ст. 32 Бюджетного кодексу України встановлено, що Кабінет Міністрів України розробляє проєкт закону про Державний бюджет України.

Альтернативна диспозиція фінансово-правової норми (складна диспозиція) визначає декілька можливих варіантів поведінки. Так, ч. 2 ст. 35 Бюджетного кодексу України передбачено, що головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують включення до бюджетних запитів показників за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, у разі їх схвалення або відбору у встановленому законодавством порядку та на підставі розрахунків обсягу витрат і вигод щодо реалізації таких інвестиційних проєктів та обсягів довгострокових зобов'язань за енергосервісом на відповідні бюджетні періоди.

Безальтернативна диспозиція фінансово-правової норми передбачає тільки один варіант поведінки. Так, ч. 2 ст. 77 Бюджетного кодексу України передбачено, що місцеві бюджети затверджуються рішенням відповідної місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому.

Умовні диспозиції фінансово-правових норм мають своєю підставою певні життєві умови (обставини), які відображаються в гіпотезі, а безумовні диспозиції таких обставин не передбачають.

Захищені диспозиції фінансово-правових норм пов'язані з елементом (або з усією нормою), який визначає негативні наслідки для суб'єкта, що порушив диспозицію (санкції), незахищені диспозиції не мають попередньо визначених санкцій.

Санкція фінансово-правової норми передбачає настання негативних наслідків порушення диспозиції фінансово-правової норми, визначає вид та межі відповідальності порушника фінансово-правової норми, тобто містить вказівку на невиконання для її порушника наслідки. Санкція є частиною фінансово-правової норми, що вказує на несприятливі наслідки, які виникають внаслідок порушення диспозиції цієї норми, застосування учасником фінансових правовідносин диспозиції всупереч гіпотезі фінансово-правової норми. За допомогою санкції здійснюється державний примус щодо виконання приписів фінансово-правових норм.

Підставою застосування санкції фінансово-правової норми є вчинення фінансового правопорушення. Фінансове правопорушення полягає у недотриманні приписів фінансово-правових норм, наприклад, нецільовому використанні бюджетних коштів, несплаті або сплаті не в повному обсязі податків і зборів платником, наданні недостовірної інформації контролюючим органам тощо.

Санкція фінансово-правової норми виражає здатність держави примушувати учасників фінансових правовідносин дотримуватися приписів фінансово-правових норм, запобігати їх порушенню, відновлювати порушене право. Якщо гіпотеза окреслює межі (обсяг) дій і застосування фінансово-правової норми, а диспозиція – спосіб її регулятивного впливу на поведінку учасників правовідносин, то в санкції виражено спосіб охорони правової норми від порушень.

Основною характерною рисою санкції фінансово-правових норм є несхвальне відношення держави до того чи іншого порушення фінансово-правової норми. Види санкцій фінансово-правових норм:

– абсолютно визначені санкції фінансово-правових норм, тобто такі, в яких конкретно визначено заходи відповідальності. Наприклад, п. 3 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України передбачено призупинення бюджетних асигнувань у разі несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання бюджету;

– альтернативні санкції фінансово-правових норм, тобто такі, в яких використовується альтернативна частка «або», «чи», і правозастосовному органу надано право вибору застосування того чи іншого заходу покарання серед визначених законом.

Особливості санкцій фінансово-правових норм:

1. Вони мають грошовий характер і містять заходи примусового впливу на порушника через його грошові фонди та кошти (примусове вилучення бюджетних коштів, призупинення операцій на банківських рахунках тощо). Ці санкції застосовуються до всіх учасників фінансових правовідносин. Але поряд із ними можуть вживатися санкції і до посадових осіб, а також інші види юридичної відповідальності.

2. Заходи відповідальності за порушення фінансово-правових норм застосовують державні органи та їх посадові особи, перелік яких визначено чинним фінансовим законодавством. Ці органи вживають санкції в адміністративному порядку без звернення до судових органів. Встановлений порядок є найбільш поширеним, що зумовлено спрямованістю фінансово-правових санкцій на забезпечення публічного фінансового інтересу та необхідністю оперативного реагування на фінансове правопорушення. Однак у деяких випадках це не виключає необхідності прийняття судового рішення щодо застосування фінансово-правових санкцій. Наприклад, ч. 1 ст. 122 Бюджетного кодексу України передбачено, що у разі порушення вимог цього Кодексу та закону про Державний бюджет України щодо складання відповідного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів Кабінету Міністрів України надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішення про обласний бюджет, бюджети міста Києва звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про

відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи.

3. Санкції фінансово-правових норм поєднують у собі каральні та правовідновлювальні елементи. Санкції фінансово-правових норм за своєю сутністю є економічно-юридичними, оскільки передбачають зменшення майнової сфери правопорушника через його грошові фонди. Ці заходи покликані впливати на економічний стан порушника фінансово-правової норми, призводити до зменшення сум, що залишаються у їх розпорядженні, скорочувати відрахування до фонду економічного розвитку тощо.

Реалізація санкцій фінансово-правових норм сприяє відновленню порушеної фінансової дисципліни. Отже, застосування цих санкцій дає можливість відшкодувати збитки, заподіяні фінансовим правопорушенням, та відновити становище, що існувало до вчинення фінансового правопорушення.

Отже, структура фінансово-правової норми базується на взаємозв'язку та системності гіпотези, диспозиції і санкції. Фінансово-правові норми нерозривно пов'язані між собою, в певних аспектах виступають як правила, що містять умови застосування фінансово-правових та інших норм, в інших аспектах – як санкції, що застосовуються у випадку правопорушення. Санкція однієї норми стає диспозицією при порушенні охоронюваної норми і застосуванням заходів примусу до правопорушника; гіпотези фінансово-правових норм можуть у певному аспекті ставати диспозиціями, які вказують, яким саме обставинам потрібно надати юридичного значення.

4.2. Фінансово-правові відносини: особливості та класифікація

Фінансово-правові відносини є результатом дії фінансово-правової норми. Характерними ознаками фінансових правовідносин є:

– виникнення у процесі здійснення публічної фінансової діяльності (держави або органів місцевого самоврядування),

пов'язаної з утворенням, розподілом, використанням та контролем за публічними фондами коштів;

- грошовий характер;

- одним із суб'єктів завжди є держава в особі компетентного органу, наділеного повноваженнями у сфері публічної фінансової діяльності;

- виникають, змінюються та припиняються виключно на підставі норм фінансово-правових актів.

Учасники цих відносин виступають як конкретні носії прав, обов'язків та відповідальності, що встановлені фінансово-правовими нормами і забезпечені примусовою силою держави. Фінансові правовідносини є юридичною формою вияву і закріплення фінансових відносин.

У фінансових правовідносинах виявляються суб'єктивні права їх учасників. Отже, право безпосередньо впливає на фінансові відносини, оскільки приписи держави з приводу мобілізації, розподілу, використання публічних фондів коштів та контролю за ними реалізуються в поведінці суб'єктів, які беруть участь у цій діяльності.

Фінансові правовідносини в механізмі правового впливу на публічні фінанси виконують три основні функції:

- 1) вказують на коло осіб, на яких у конкретний час розповсюджується дія фінансово-правової норми;

- 2) закріплюють конкретну поведінку суб'єктів у сфері мобілізації, розподілу, використання, контролю за публічними фондами коштів, якої вони повинні дотримуватися;

- 3) є умовою для можливості приведення в дію юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і правових обов'язків учасників фінансових правовідносин.

У фінансових правовідносинах реалізуються усі 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 при здійсненні позитивних дій (сплата податків і зборів до бюджетів відповідних рівнів, витрачання

коштів отримувачами бюджетних коштів як учасниками бюджетних правовідносин), цим і досягається мета фінансово-правового регулювання.

Матеріальним змістом фінансових правовідносин є поведінка суб'єктів (наприклад сплата податків і зборів до державного бюджету), а юридичним – суб'єктивні юридичні права і обов'язки, що встановлені фінансово-правовими нормами.

Суб'єктивні права – це межі дозволеної (можливої) поведінки органу публічної влади, наділеного законом повноваженнями у сфері публічної фінансової діяльності (наприклад Державної фіскальної служби України), для задоволення публічного фінансового інтересу, забезпечена юридичними обов'язками другої сторони відносин – наприклад платником податку. Саме обов'язки другої сторони фінансових правовідносин, які містяться у нормі, і є гарантією реалізації прав уповноваженого державою фінансового органу.

Обов'язок другої сторони фінансових правовідносин може полягати в утриманні від дій (наприклад, заборона витрачання коштів, що призначаються на оплату праці, на інші потреби) або, навпаки, у вчиненні активних дій, наприклад, виконанні податкового обов'язку. Юридичний обов'язок у фінансових правовідносинах – це приписаний зобов'язаному суб'єкту (платнику податків, одержувачу бюджетних асигнувань) і забезпечений можливістю державного примусу ступінь необхідної поведінки, якої повинний дотримуватися цей суб'єкт.

Особливості фінансових правовідносин:

– виникають у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, що пов'язана з мобілізацією, розподілом, використанням і контролем за публічними фондами коштів, тобто вони завжди мають грошовий характер;

– однією стороною фінансових правовідносин є держава в особі органів публічної влади, особливо часто в особі фінансово-кредитних органів, які наділяються владними повноваженнями щодо другого учасника відносин. В основу фінансових правовідносин покладено принцип нерівності сторін, тобто вони

будуються за принципом влади – підпорядкування. Уповноважена державою сторона фінансових правовідносин наділена правом привести в дію юридичні засоби захисту, що забезпечують фінансові приписи держави, оскільки вона виступає в інтересах держави в цілому;

– їх виникнення, зміна та припинення не відбуваються за волевиявленням сторін, а пов'язані з фінансово-правовим актом (тобто вони виникають, змінюються і припиняються на підставі закону). Наприклад, посадова особа органу Державної фіскальної служби України не може на свій розсуд не стягнути пеню з підприємства, яке повинно перерахувати в установлений нормативним актом строк податок. Однак через факт непостачання сировини це підприємство не виробило продукцію і через це не змогло її реалізувати, що й призвело до порушення строку сплати податку. Платник буде оскаржувати дії фінансового органу, поведінку постачальника сировини, але до прийняття компетентними органами рішення у цій скарзі нарахування пені та стягнення її після реалізації продукції не припиняється.

Також необхідно звернути увагу на те, що фінансово-правові норми досить легко сплутати з цивільно-правовими, що регулюють приватні фінансові відносини, наприклад, розрахунки за участю фізичних осіб (глава 74 Цивільного кодексу України). Зазначені відносини не будуть фінансово-правовими, оскільки вони виникають між приватними фізичними особами, у них не бере участі орган державної влади, наділений повноваженнями у сфері публічної фінансової діяльності, а також указані відносини не пов'язані з обігом публічних фондів коштів.

Потрібно бути обережним при віднесенні банківських, страхових і фондowych (тих, що пов'язані з цінними паперами) правовідносин до фінансових. Так, за своєю економічною природою вони є фінансовими, але з огляду на те, що у вітчизняній фінансово-правовій науці під фінансовими правовідносинами розуміють саме публічні фінансові відносини, то не всі банківські, страхові та фондівські відносини будуть визнаватися фінансовими. Наприклад, відносини з приводу рефінансування Національним

банком України в національній валюті інших банків під забезпечення державними облігаціями України можемо віднести до банківських фінансових правовідносин, оскільки у них присутній специфічний суб'єкт – Національний банк України (компетентний орган, наділений спеціальними повноваженнями у сфері публічної фінансової діяльності відповідно до ст. 99–100 Конституції України та Закону України «Про Національний банк України»). Об'єктом цих правовідносин є фонди коштів НБУ як уповноваженого суб'єкта фінансової діяльності держави. Зазначені фінансові відносини врегульовано розділом II Положення про застосування Національним банком України стандартних інструментів регулювання ліквідності банківської системи від 17.09.2015, а отже, вони є фінансовими правовідносинами.

Страхові відносини, що регулюються нормами фінансового права, можна розглядати як сукупність фінансово-правових відносин з приводу формування, розподілу та використання спеціальних фондів коштів – цільових страхових фондів, спрямованих на захист законних інтересів держави в цілому, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб як суб'єктів фінансових правовідносин у випадку настання певних подій, в яких орган влади є обов'язковим учасником.

Отже, у сфері страхування виникають щонайменше 2 групи специфічних фінансових правовідносин. У цій сфері нормами фінансового права регулюються:

- відносини з приводу утворення, розподілу, використання та контролю за коштами фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- відносини між страховиками та органами Державної податкової служби України щодо сплати податків до бюджетів відповідних рівнів.

Необхідно зазначити, що дія Закону України «Про страхування» не поширюється на відносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, оскільки існують спеціальні закони щодо впорядкування цих відносин. Закон України «Про страхування» регулює здебільшого цивільно-

правові страхові відносини, що виникають на підставі цивільно-правового договору страхування між страховиком і страхувальником (приватними фізичними та юридичними особами) та не пов'язані з функціонуванням публічних страхових фондів коштів.

Щодо відносин, які виникають, змінюються та припиняються на ринку цінних паперів, то зазначимо, що ринок цінних паперів (фондовий ринок), як важливий і специфічний елемент ринку фінансових послуг, здійснює вагомий вплив на економічний розвиток держави. На цьому ринку держава, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання мають можливість акумулювати фінансові ресурси за допомогою цінних паперів, що випускаються і продаються, для реалізації своєї діяльності. Водночас тимчасово вільні грошові кошти, які перебувають у розпорядженні інших суб'єктів, зокрема й населення, і які вкладаються у цінні папери емітентів, дають їх власникам додатковий дохід.

З іншого боку, фондовий ринок є сферою високих ризиків та значних фінансових втрат для його учасників, причинами яких, зокрема, можуть бути недостатньо чітке нормативно-правове регулювання відносин, що виникають з приводу цінних паперів, відсутність санкцій за виявлені порушення правил неналежної поведінки на ринку цінних паперів, незрозумілість деяких правових положень, а іноді і їх суперечливість, що спричиняють значні труднощі у правозастосовній практиці, неналежний рівень координації дій регулятивних і контрольних органів державної влади на ринку цінних паперів тощо. Тому стабільний розвиток ринку цінних паперів багато в чому залежить від якості правового регулювання і контролю за відносинами, що складаються на ринку цінних паперів.

У юридичній літературі правове регулювання ринку цінних паперів розглядається як комплексна галузь законодавства, що включає норми різних галузей права. Норми фінансового права в регулюванні відносин на ринку цінних паперів мають важливе значення. Проте до сьогодні в науці фінансового права України не існує чіткої та однозначної відповіді на

питання про те, які саме відносини на фондовому ринку України регулюються нормами фінансового права. Спробуємо розібратися у цій проблемі.

Основною формою позичання коштів державою є випуск цінних паперів, які придбавають за вільні кошти юридичні й фізичні особи. Рішення про випуск цінних паперів приймає Кабінет Міністрів України, у ньому державою визначаються умови випуску (загальна сума випуску, номінальна вартість однієї облігації, валюта, строк виплати, розмір доходу, строк погашення тощо). Державні позики здійснюються здебільшого у формі емісії облігацій та казначейських зобов'язань.

Правовий режим державних цінних паперів, а також їх види визначає Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок». Державні цінні папери є цінними паперами, що випускаються в обіг державою в особі уповноваженого органу, в порядку, передбаченому чинним законодавством України, є видом боргових цінних паперів, що засвідчують відносини позики і передбачають зобов'язання держави сплатити у визначений термін кошти відповідно до зобов'язання, а відтак є однією із форм державних позик.

Незважаючи на добровільний характер відносин за державними і місцевими позиками, вони мають не тільки і не стільки цивільно-правовий, скільки фінансово-правовий характер і регулюються виключно методом владних приписів шляхом встановлення державою в особі уповноваженого органу державної влади умов розміщення державних цінних паперів, відсоткового доходу, строків погашення зобов'язань. Державні позики дають можливість одержати вільні кошти юридичних і фізичних осіб, причому не безвідплатно, а з відсотками, і відстрочити необхідність використання завжди обмежених бюджетних коштів. Кредитори надають позики державі й органам місцевого самоврядування цілком добровільно за будь-якої форми позики.

Отже, у межах фінансово-правового регулювання ринку цінних паперів відносини з приводу випуску, обігу та погашення

державних цінних паперів можна розглядати як фінансові правовідносини, що виникають між учасниками ринку цінних паперів, одним із яких обов'язково є суб'єкт публічної фінансової діяльності (держава в особі органу державної влади або орган місцевого самоврядування) з метою залучення або вкладення вільних грошових коштів, отримання доходів за цими цінними паперами або від операцій з ними, які спрямовуються до публічних фондів коштів.

4.3. Суб'єкти фінансового права та фінансових правовідносин

Одним зі структурних елементів фінансових правовідносин є їх суб'єкти. У теорії фінансового права традиційно виокремлюють такі суб'єкти:

- а) суспільно-територіальні утворення;
- б) колективні суб'єкти;
- в) індивідуальні суб'єкти.

М. П. Кучерявенко зазначає, що суб'єктом фінансових правовідносин насамперед є держава, як правило, в особі державних органів.

Вступаючи у фінансові правовідносини, суб'єкти реалізують свою компетенцію.

Фінансове право визначає права та обов'язки учасників фінансових правовідносин – юридичних та фізичних осіб, які беруть участь у фінансовій діяльності та є суб'єктами фінансового права. Фінансові правові норми реалізуються у суспільних відносинах, що внаслідок правореалізації стають фінансовими правовідносинами. Суб'єкти фінансового права можуть бути суб'єктами конкретних фінансових правовідносин, тому суб'єкти фінансового права та фінансових правовідносин співвідносяться як загальне і конкретне.

Проте не завжди суб'єкти фінансового права стають суб'єктами фінансових правовідносин, оскільки визначальним є наявність правосуб'єктності.

Суб'єктами права є фізичні або юридичні особи, поведінка яких регулюється нормами права за наявності у них ознак правоздатності і дієздатності. Учасники правовідносин мають бути наділені спеціальною юридичною властивістю – правосуб'єктністю, тобто спроможністю бути носієм прав та обов'язків, здійснювати їх та відповідати за їх реалізацію, що не суперечить встановленим правовим нормам. Правосуб'єктність включає правоздатність та дієздатність. Отже, суб'єктами фінансового права є фізичні або юридичні особи, поведінка яких регулюється нормами фінансового права за наявності у них ознак правоздатності і дієздатності.

Правоздатність – здатність бути носієм прав та обов'язків. Дієздатність – здатність самостійно, своїми діями реалізовувати права та обов'язки.

Суб'єктивне право існує в конкретних правовідносинах, в які вступає правосуб'єктна особа та є конкретною формою, в якій визначаються права та обов'язки, що виникли внаслідок вступу правосуб'єктної особи у правовідносини.

Суб'єктами фінансового права є держава, адміністративно-територіальні утворення, юридичні та фізичні особи.

Держава виступає в особі уповноваженого органу державної влади або місцевого самоврядування. Це органи загальної компетенції: Верховна Рада України, КМУ або органи спеціальної компетенції у сфері фінансової діяльності: Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, Національний банк України тощо. Водночас у фінансових відносинах держава може бути суб'єктом безпосередньо, а не через уповноважені нею органи. Це характерно для міжнародної діяльності держави, насамперед для відносин у сфері державного кредиту (зокрема у разі отримання Україною коштів у вигляді зовнішніх запозичень від міжнародних фінансових організацій, іноземних юридичних осіб тощо).

Т. Чернадчук зазначає, що держава визнається суб'єктом бюджетного права за умови закріплення за нею, а не за державними органами, матеріальних і процесуальних бюджетних прав у законодавстві. Ці права мають належати державі, а не державним

органам. Основним правом є право на бюджет. У п. 3 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України встановлено, що держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади АРК та органів місцевого самоврядування. На основі аналізу цієї норми можна дійти висновку, що саме держава має право на державний бюджет, а не державні органи, а далі вказується на невідповідальність держави за бюджетними зобов'язаннями представницьких органів адміністративно-територіальних утворень.

Відповідно до ст. 85 БКУ держава може передавати Раді міністрів АРК або органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків. Посилання на державу міститься й у деяких дефініціях Бюджетного кодексу України. Наприклад, відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 1 БКУ державний борг – це загальна сума заборгованості держави, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави. Аналіз бюджетного законодавства дає підстави стверджувати, що держава не завжди визначається як суб'єкт бюджетного права, а підміняється вказівкою на державні органи. Так, відповідно до ч. 1 ст. 16 БКУ «право на здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень ... належить державі в особі міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний внутрішній борг України» державний борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності. Отже, у разі невиконання чи неналежного виконання своїх зобов'язань держава як власник майна несе відповідальність усім своїм майном.

Місце держави в системі суб'єктів бюджетних правовідносин визначається її виключною бюджетною компетенцією та особливостями як владного суб'єкта.

Право державної власності здійснюють органи державної влади від імені держави, що наділені державно-владними повноваженнями, які характеризуються тим, що державний орган, який наділений правом видавати юридичні акти, що містять обов'язкові загальні та індивідуальні приписи, має спиратися не тільки на

переконання та примус, а й на матеріальне забезпечення приписів цих актів завдяки можливості розпоряджатися певною частиною коштів із державного бюджету. У категорії державно-владного повноваження наочно проявляється органічний взаємозв'язок держави і права, механізму держави в цілому та окремого державного органу.

Органи державної влади, як суб'єкти фінансового права, одночасно є уповноваженими державою органами. Вони наділені компетенцією у сфері фінансової діяльності, перебувають у постійних відносинах з державою й уповноважені виражати державну волю у визначених державою межах.

Отже, правосуб'єктність органу державної влади у правовідносинах з отримання бюджетних асигнувань та виконання бюджетних кошторисів визначається статусом бюджетної установи. Беззаперечним є те, що бюджетне асигнування є повноваженням, наданим розпоряднику бюджетних коштів, відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою у процесі виконання бюджету. Це не владне повноваження, що ще раз підтверджує висловлену раніше тезу про подвійність правового статусу органу державної влади у бюджетних правовідносинах (в одних випадках – як управлінський суб'єкт, в інших – як зобов'язаний).

Отже, у фінансових правовідносинах держава виступає як опосередкований (уявний) суб'єкт, а безпосередніми (реальними) суб'єктами є органи державної влади. У цих правовідносинах фактично формується спеціальний блок владних суб'єктів, які представляють державу й організуються за принципами: по-перше, частини єдиного цілого, тобто органів, які представляють державу в бюджетних правовідносинах, по-друге, частини і цілого, що відтворює відносини між державою та суб'єктами управління бюджетних правовідносин, по-третє, як відносини між частинами всередині цілого, тобто як суб'єкти управління, так і зобов'язані суб'єкти бюджетних правовідносин.

Отже, суб'єктами фінансового права є держава, юридичні і фізичні особи, які мають правосуб'єктність, а суб'єктом фінансових правовідносин – реальний їхній учасник.

4.4. Юридичні факти як засіб впливу на поведінку суб'єктів фінансово-правових відносин

Держава чи територіальні громади в інтересах суспільства здійснює фінансову діяльність: організовує надходження грошових коштів у різні державні та недержавні грошові фонди, розподіляє і використовує їх на соціально-економічні програми та інші суспільно необхідні потреби.

Виникнення, зміна і припинення фінансових правовідносин відбувається за наявності чітко визначених у правових нормах умов або юридичних фактів.

Правове регулювання будь-яких суспільних відносин та місце юридичних фактів у такому регулюванні потребує значної уваги, – так вважають багато вчених, вдаючись до осмислення найактуальніших проблем правознавства.

Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з настанням якої норма права пов'язує виникнення, зміну та припинення правовідносин. Дійсно, юридичні факти у русі будь-яких видів правових відносин відіграють велике значення. Фінансові (як й інші види) правовідносини являють собою динамічне правове явище, сутність якого розкривається у перебігу його відповідних етапів розвитку: виникнення, зміни й припинення. І саме тут виникає потреба у з'ясуванні сутності юридичних фактів. Як слушно зазначає М. П. Кучерявенко, «юридичні наслідки, що впливають на підставі юридичних фактів, у найбільш узагальненому виді можуть бути зведені до головних фаз існування правовідносин – їх виникнення й припинення, а також зміни». Однак це не єдина роль, яку вони виконують.

Очевидно, що юридичні факти не лише породжують виникнення, зміну чи припинення фінансових правовідносин, а й забезпечують реалізацію прав та обов'язків відповідних суб'єктів у фактичній їх поведінці. Крім того, тут доречно згадати й про те, що «юридичний факт може слугувати підставою для застосування певної, однозначної норми закону», а також про акти правозастосування, які теж за своєю природою є юридичними фактами.

Характерними ознаками юридичних фактів, на думку О. Ф. Скакун, є такі ознаки: а) фактична і б) юридична. Фактична ознака полягає у тому, що юридичний факт є фрагментом дійсності, і вказівка на конкретний факт міститься в гіпотезі відповідної норми права. Розкриваючи зміст юридичної ознаки, необхідно зазначити, що юридичні факти породжують настання певних юридичних наслідків, закріплених нормами права. Наприклад, виникнення, зміна чи припинення правовідносин (суб'єктивних прав та обов'язків особи).

Ряд учених виокремлює такі характеристики юридичних фактів:

- 1) являють собою різні життєві обставини, умови і факти;
- 2) визначаються у нормах права (зокрема у гіпотезах таких норм);
- 3) слугують неодмінною умовою виникнення, зміни чи припинення правовідносин;
- 4) зумовлюють суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників правовідносин;
- 5) забезпечуються державним примусом.

Юридичні факти присутні на всіх стадіях механізму правового регулювання фінансових відносин; вони як обумовлюють виникнення, зміну або припинення фінансових правовідносин, так і «корегують» певним способом ті права та обов'язки учасників публічної фінансової діяльності, що виникають у межах відповідних правовідносин; забезпечують реалізацію прав та обов'язків відповідних суб'єктів у фактичній їх поведінці. Вони виступають безпосередньою юридичною підставою виникнення суб'єктивних прав осіб у конкретних правовідносинах, своєрідним засобом переведення правосуб'єктності у відповідне суб'єктивне право; займають самостійне місце у механізмі правового регулювання.

До юридичних фактів у фінансовому праві належать дії (бездіяльність) або події.

Дії – це юридичні факти, які є результатом волевиявлення осіб. Вони можуть бути правомірними, тобто відповідати вимогам

закону, і неправомірними – не відповідати. Для фінансових правовідносин найбільш характерні такі юридичні факти, як затвердження фінансово-планових актів.

Вважається, що юридичні дії – це обставини, які пов'язані з вольовою поведінкою суб'єкта правовідносин та характеризуються як зовнішній прояв його волі і свідомості. При цьому дії можуть бути поділені на правомірні та неправомірні.

Події – це обставини, незалежні від волі людей (смерть і народження людини, стихійне лихо). Правова норма може пов'язувати з ними виникнення, зміну або припинення фінансових правовідносин. Наприклад, народження громадянина дитини і досягнення особою певного віку впливають на правовідносини з приводу податкових платежів; у зв'язку зі стихійними лихами, епідеміями виникають правовідносини з приводу надання субвенцій з вищого бюджету до нижчого.

Юридичні події – це обставини або явища, виникнення, дія і припинення яких не залежить від волі суб'єктів правовідносин, але з настанням яких настають певні правові наслідки. Юридичні події також можуть бути класифіковані певним способом, зокрема, на природні, людські та техногенні. Отже, залежно від вольової ознаки у системі юридичних фактів у фінансово-правовому регулюванні виокремлюють події. Характеризуючи такий різновид юридичних фактів, як події, настання яких не залежить від волі суб'єктів фінансових правовідносин, варто звертати увагу на строки у фінансово-правовому регулюванні, оскільки саме строки є дієвим засобом впливу на учасників фінансових правовідносин.

Зазначимо, що юридичні факти у процесі їх дослідження з позицій різних галузей права мають багато спільного. Йдеться передусім про співпадіння у визначенні поняття, видів відповідних юридичних фактів у різногалузевому регулюванні (наприклад, смерть фізичної особи – це юридичний факт за Цивільним кодексом України (ст. 25) і за Податковим кодексом України (ст. 37). Водночас наявні й певні розбіжності, обумовлені особливостями предмета і методу певної галузі права. Такі особливості

мають функціональний, змістовний, структурний та інший характер. Співвідношення різних видів юридичних фактів, модифікації кожного з них відображають особливості кола відносин, регульованих цією галуззю права. У цьому виявляється єдність і диференціація правового регулювання суспільних відносин, обумовлена специфікою окремих видів відносин. Установлення єдності системи юридичних фактів і особливостей співвідношення різних їх видів і модифікацій в окремих галузях суспільного життя розкриває важливий аспект процесу правового регулювання, дає можливість точно визначати умови виникнення, розвитку і припинення правовідносин у кожній галузі.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають особливості фінансово-правових норм?
2. Назвіть та охарактеризуйте структурні елементи фінансово-правової норми.
3. За якими критеріями класифікують фінансово-правові норми?
4. Які ознаки фінансово-правових відносин?
5. Здійсніть характеристику структурних елементів фінансових правовідносин.
6. За якими критеріями класифікуються фінансові правовідносини?
7. Назвіть підстави виникнення, зміни та припинення фінансових правовідносин.
8. Назвіть колективні суб'єкти фінансового права.
9. Кого відносять до індивідуальних суб'єктів фінансового права?

Тести

1. Гіпотеза фінансово-правової норми визначає:

- а) відповідальність за правопорушення у галузі фінансової діяльності;
- б) податкову деліктоспроможність суб'єктів у галузі фінансової діяльності;
- в) умови, за яких можуть виникати у фізичних та юридичних осіб юридичні права й обов'язки у галузі фінансової діяльності;
- г) поведінку сторін фінансових правовідносин.

2. Диспозиція фінансово-правової норми визначає:

- а) відповідальність за правопорушення у галузі фінансової діяльності;
- б) податкову деліктоспроможність суб'єктів у галузі фінансової діяльності;
- в) умови, за яких можуть виникати у фізичних та юридичних осіб юридичні права й обов'язки у галузі фінансової діяльності;
- г) поведінку сторін фінансових правовідносин.

3. Санкція фінансово-правової норми визначає:

- а) відповідальність за правопорушення у галузі фінансової діяльності;
- б) податкову деліктоспроможність суб'єктів у галузі фінансової діяльності;
- в) умови, за яких можуть виникати у фізичних та юридичних осіб юридичні права й обов'язки у галузі фінансової діяльності;
- г) поведінку сторін фінансових правовідносин.

4. За характером впливу на учасників фінансових правовідносин фінансово-правові норми поділяються на:

- а) регулятивні, охоронні, спеціальні;
- б) матеріальні, процесуальні;
- в) постійні, тимчасові;
- г) уповноважувальні, зобов'язувальні, заборонні.

5. Фінансово-правові норми, які визначають порядок діяльності у сфері формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави й місцевого самоврядування, – це:

- а) матеріальні фінансово-правові норми;
- б) процесуальні фінансово-правові норми;
- в) уповноважувальні фінансово-правові норми;
- г) заборонні фінансово-правові норми.

6. Визначення «... – це передбачені нормами фінансового права конкретні життєві обставини, які зумовлюють виникнення, зміну або припинення у суб'єктів фінансових правовідносин прав та обов'язків у сфері фінансової діяльності» відповідає поняттю:

- а) юридичні акти;
- б) фінансово-правові норми;
- в) юридичні факти;
- г) фінансові правовідносини.

7. Суб'єктивні юридичні права та обов'язки, встановлені фінансово-правовою нормою, становлять:

- а) формальний зміст правовідносин;
- б) фактичний зміст правовідносин;
- в) юридичний зміст правовідносин;
- г) детальний зміст правовідносин.

8. Реальна поведінка суб'єктів фінансового права становить:

- а) формальний зміст правовідносин;
- б) фактичний зміст правовідносин;
- в) юридичний зміст правовідносин;
- г) детальний зміст правовідносин.

9. Об'єктом фінансових правовідносин є:

- а) речі;
- б) майно;

- в) товари;
- г) централізовані й децентралізовані фонди коштів.

10. До структури фінансових правовідносин належить:

- а) метод фінансово-правового регулювання;
- б) предмет фінансового-правового регулювання;
- в) юридичний і фактичний зміст фінансових правовідносин;
- г) фінансово-правові акти.

11. Обумовлена нормами фінансового права здатність суб'єкта бути носієм суб'єктивних прав та нести юридичні обов'язки у сфері фінансової діяльності – це:

- а) правоздатність суб'єкта фінансових правовідносин;
- б) дієздатність суб'єкта фінансових правовідносин;
- в) фінансова правосуб'єктність;
- г) деліктоздатність суб'єкта фінансових правовідносин.

12. Володіючи суб'єктивним правом, учасник фінансових правовідносин набуває таких можливостей:

- а) самому чинити певні активні дії;
- б) вимагати від інших суб'єктів вчинення певних дій;
- в) звертатися до уповноважених органів влади за захистом суб'єктивного права;
- г) усі відповіді є правильними.

13. Визначена зобов'язаному суб'єкту і забезпечена можливістю державного примусу міра поведінки, якої він має дотримуватися, – це:

- а) юридичний обов'язок у фінансових правовідносинах;
- б) суб'єктивне право у фінансових правовідносинах;
- в) зобов'язання у фінансових правовідносинах;
- г) фінансова відповідальність.

Список рекомендованих джерел

1. Фінансове право: підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2013. – 400 с.
2. Дмитренко Е. С. Фінансове право України: загальна частина : навч. посіб. / Е. С. Дмитренко. – К.: Алерта: КНТ, 2006. – 376 с.
3. Дмитрик О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений: монография / О. А. Дмитрик. – Харьков: Легас, 2004. – 160 с.
4. Кучерявенко Н. П. К вопросу о согласовании норм, регулирующих финансовую деятельность / Н. П. Кучерявенко // Финансовое право. 2004. – № 1. – С. 10.
5. Макух О. В. Субъекты финансовых правоотношений: понятие, виды, полномочия / О. В. Макух // Экономика и право Казахстана. – 2014. – № 21 (477). – С. 47 (45–50).
6. Макух О. В. Фінансові правовідносини: теорія, сучасний стан і тенденції розвитку: монографія / О. В. Макух. – Харків: Право, 2019. – 304 с.
7. Мацелык Т. Методологическое значение категории «субъект права» / Т. Мацелык // Scientific Letters of Academic Society of Michal Baludansky. – 2013. – № 1. – С. 55–59.
8. Мацелик Т. О. Класифікація суб'єктів податкового права / Т. О. Мацелик, Г. М. Стріяшко // Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал. – 2019. – Випуск 2. – С. 102–108.
9. Мацелик Т. О. Контролюючі суб'єкти у сфері бюджетного процесу: розмежування компетенційних повноважень / Т. О. Мацелик, Г. М. Стріяшко // Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика): науковий журнал. 2019. Випуск 15. – С. 112–119.
10. Перепелица М. А. Участие государства в финансовых правоотношениях / М. А. Перепелица // Проблемы законности. – 2009. – Вип. 104. – С. 142–149.

РОЗДІЛ 5

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

5.1. Поняття фінансового контролю

Визначенню поняття «фінансовий контроль» присвячена велика увага. Адже ефективне управління на рівні держави та окремих суб'єктів господарювання можливе за умови належного контролю. Контроль необхідно розглядати як функцію управління, що реалізується як органами державної влади, так і керівниками (власниками) суб'єктів господарювання всіх форм власності.

Розглядаючи контроль у контексті фінансового права, ми повинні говорити про спеціальне його значення. Саме термін «контроль» (від фран. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки.

На сьогодні в сфері фінансової діяльності контрольну функцію управління реалізують органи державної влади, а саме: органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та спеціальної (Міністерство фінансів України, Державна податкова служба, Державна аудиторська служба та інші). Їх діяльність необхідно розглядати як фінансовий контроль. При цьому контрольні повноваження органів врегульовані нормативно-правовими актами, які закріплюють методи і способи здійснення фінансового контролю, права, відповідальність тощо.

Жодний підручник з фінансового права не залишає це питання поза увагою. Кожний автор дає власне формулювання, але єдиного поняття фінансового контролю ще не сформульовано та на законодавчому рівні не закріплено.

Більшість органів фінансового контролю використовують перевірку як основний спосіб дослідження стану діяльності підконтрольного об'єкта. Окремі контролюючі суб'єкти здійснюють фінансовий контроль шляхом нагляду (Національний банк України), фінансового аудиту (Рахункова палата, Державна аудиторська

служба), моніторингу (Державна служба фінансового моніторингу). Іноді в літературних джерелах ототожнюються ці поняття. Це спонукає до більш змістовного дослідження сутності фінансового контролю.

Н. І. Хімичева вказує, що «фінансовий контроль – це контроль за законністю і доцільністю дій у сфері утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни і окремих регіонів». С. Т. Кадькаленко визначає «фінансовий контроль як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності у ході мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів держави з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин». Л. А. Савченко зазначає «фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій, наділених відповідними повноваженнями, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави».

Переважає більшість науковців розглядають фінансовий контроль як діяльність відповідних суб'єктів, проте ми пропонуємо власне поняття фінансового контролю, акцентуючи при цьому увагу на суб'єктах, що його здійснюють.

Фінансовий контроль – це діяльність державних органів та недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів.

Фінансовий контроль характеризується такими ознаками.

1. Це діяльність державних органів та недержавних організацій (аудиторські фірми), а також може здійснюватися самими господарюючими суб'єктами.

2. При цьому він спрямований на перевірку фінансової дисципліни в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів.

3. Фінансовий контроль реалізується за допомогою різних методів та способів його здійснення.

4. За результатами проведення контролю приймаються рішення щодо покращення порядку управління фінансовими ресурсами, а за потреби притягнення винних осіб до відповідальності.

У Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятої в 1997 році, передбачено, що контроль – це не самоціль, а невід’ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів, порушення принципів, ефективності та економії використання матеріальних ресурсів на ранніх стадіях, щоб мати можливість прийняти корегуючі засоби, а в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або вчинити заходи з попередження або уникнення таких порушень у майбутньому.

Чинна нормативно-правова база не містить єдиного нормативного акта щодо регулювання організації та здійснення фінансового контролю, відсутнє також законодавче визначення «фінансовий контроль». Центральні органи державної влади, що здійснюють фінансовий контроль, намагаються шляхом прийняття підзаконних актів врегулювати в правовому полі порядок здійснення ними фінансового контролю. Це ускладнює розуміння окремих понять та систематизацію фінансово-контрольних норм.

До основних завдань фінансового контролю можна віднести:

- забезпечення дотримання чинного законодавства у сфері оподаткування, правильності ведення бухгалтерського обліку та складання і виконання бюджету та ін.;

- перевірку стану й ефективності використання державних фінансових, трудових і матеріальних ресурсів підприємств, установ і організацій, виявлення резервів зростання фінансових ресурсів держави;

- притягнення винних осіб до відповідальності за вчинені правопорушення;

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

– розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Основними функціями фінансового контролю є:

– профілактична, що полягає у викритті різних проявів халатності та недбалості у роботі з фінансами, їх обліком та вжиттям заходів щодо попередження правопорушень в майбутньому;

– інформаційна – дані, що отримуються у результаті здійснення фінансового контролю, є підставою для прийняття відповідного управлінського рішення та проведення певних дій, які забезпечать нормальне функціонування об'єкта контролю;

– аналітична – дані, які отримуються під час проведення контрольних дій, необхідно не просто опрацьовувати і виявляти порушення, а й визначати причини, що призвели до вчинення цих порушень, прогалини чинного законодавства, які існують у цій сфері;

– правоохоронна – оскільки контроль здійснюється не лише з погляду доцільності мобілізації і використання грошових коштів, а й з погляду законності, тому він спрямований на недопущення порушень нормативно-правових актів під час проведення фінансово-господарської діяльності;

– виховна – контроль виховує в масах почуття господаря, непримиримість до різних відхилень від державних норм в економічному житті (формування правової культури за рахунок соціальної реклами, консультацій та ін.).

Принципи фінансового контролю, що реалізуються в діяльності суб'єктів фінансового контролю, визначені в нормативних актах, що регулюють діяльність органів фінансового контролю та інших суб'єктів, що його здійснюють. При цьому принципи фінансового контролю визначені і в Лімській декларації керівних принципів фінансового контролю, Мексиканській декларації незалежності та інших.

Принципи фінансового контролю: законність, гласність, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, повнота і суцільність перевірок, системність, дотримання професійної етики та інші.

Принцип законності полягає у здійсненні фінансової діяльності відповідно до правових приписів. Гласність у фінансовому контролі передбачає проходження фінансових документів, висновків про діяльність відповідних суб'єктів через представницькі органи та прийняття відповідних рішень щодо них. Публічність – це доступність результатів діяльності органів фінансового контролю через опублікування їх у пресі, повідомлення через інші засоби масової інформації тощо. Незалежність полягає у можливості діяльності контролюючих суб'єктів без стороннього впливу на них. Не менш важливим є принцип об'єктивності – його можна звести до того, що контрольні органи повинні приймати відповідні рішення на підставі істинної, правдивої, правильної інформації.

До спеціальних принципів фінансового контролю варто віднести принцип компетентності, який полягає у виконанні сукупності вимог при прийнятті на роботу до органу фінансового контролю, а також належної підготовки до проведення кожного контрольного заходу. Принцип повноти та суцільності перевірок передбачає охоплення контролем усієї діяльності підконтрольного суб'єкта з моменту, коли закінчилася попередня перевірка. Системність означає, що органи фінансового контролю повинні охопити контрольними заходами всі групи об'єктів контролю протягом певного проміжку часу. Актуальним залишається принцип дотримання професійної етики, який включає наявність системи морально-етичних норм і правил поведінки посадових осіб органів фінансового контролю.

Система фінансового контролю включає такі елементи:

1. Суб'єкт контролю – органи державної влади, недержавні організації (аудитори), суб'єкти господарювання чи їх підрозділи, фізичні особи.

Органи державної влади необхідно класифікувати на органи загальної компетенції, що здійснюють фінансовий контроль поряд з виконанням основних своїх повноважень, які визначені законодавством (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, державні адміністрації, органи місцевого

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

самоврядування), та органи спеціальної компетенції, для яких фінансовий контроль є основною функцією, для реалізації якої вони і були створені (Рахункова палата, Державна податкова служба України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба, Державна служба фінансового моніторингу та інші). Суб'єктами фінансового контролю є недержавні аудитори, контрольні служби на підприємствах та інші.

Цими суб'єктами є: суб'єкти фінансового контролю, підконтрольні суб'єкти, додаткові (залучені до контролю експерти, перекладачі та ін. спеціалісти).

2. Об'єкт – фінансово-господарська діяльність підконтрольних суб'єктів, що беруть участь у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні активів.

3. Предмет – це безпосередньо активи та кошти, що відображені у відповідних документах, звітах, деклараціях, бухгалтерських книгах та ін., а також нормативно-правова діяльність підконтрольних об'єктів.

Державне регулювання у сфері фінансового контролю здійснюється з метою:

- 1) забезпечення дотримання законодавства у сфері фінансового контролю;
- 2) забезпечення ефективності роботи суб'єктів фінансового контролю, усунення паралелізму і дублювання у діяльності шляхом розмежування їх функцій;
- 3) налагодження координації діяльності суб'єктів фінансового контролю (між собою, з державними органами та органами місцевого самоврядування);
- 4) запровадження єдиних норм і стандартів фінансового контролю.

Державне регулювання у сфері фінансового контролю забезпечується шляхом нагляду та аналізу діяльності суб'єктів фінансового контролю з боку органів законодавчої і виконавчої влади та прийняття відповідних рішень з питань фінансового контролю в межах повноважень органів, що проводили такий аналіз.

5.2. Фінансовий контроль як інститут фінансового права

Інститут фінансового контролю – відокремлена, стійка група норм, що регулюють фінансово-контрольні правовідносини.

Поділ галузі фінансового права на інститути обумовлено предметом і методом правового регулювання. Предметом фінансового контролю як інституту є сукупність фінансово-контрольних норм, які регулюють відносини, спрямовані на перевірку законності, раціональності в ході мобілізації, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів держави з метою виконання нею завдань і функцій. Регулювання таких відносин здійснюється за допомогою методу владних приписів, на основі якого контрольні норми чітко визначають відповідну поведінку, дотримання якої є обов'язковим.

Інститут фінансового контролю належить до загальних інститутів фінансового права, бо містить норми, які є загальними для всіх фінансово-правових інститутів та конкретизуються в особливій частині фінансового права (податковий контроль, валютний контроль, бюджетний контроль).

Фінансовий контроль як інститут фінансового права складається з фінансово-правових норм, які визначають поняття фінансового контролю, його завдання, цілі та принципи здійснення, а також його елементи, види, форми і методи; регулюють організацію і порядок проведення фінансового контролю в цілому.

Саме наявність спеціального законодавства з фінансового контролю є однією із підстав виділення в такій галузі права, як фінансове право особливого інституту фінансового контролю.

Фінансово-контрольні норми мають специфічні особливості:

- імперативність, норми чітко визначають поведінку учасників фінансово-контрольного процесу, яка не може змінюватися за домовленістю та бажанням сторін;

- норми адресуються посадовим особам органів фінансового контролю, визначають права і обов'язки і спрямовані на ефективне

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

досягнення результату, що передбачений фінансово-контрольними нормами;

– всепроникаючий характер, оскільки поширюються на всі фінансово-правові відносини.

Контрольні норми, що містяться в нормативно-правових актах можна поділити на основні групи.

До першої групи необхідно віднести норми, що визначають загальні положення порядку проведення контрольних заходів. Чинна нормативна база не містить законів, які б регулювали загальні питання фінансового контролю. А тому нагальним залишається питання прийняття Закону України «Про фінансовий контроль». Ці норми містяться в Порядку координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 805; Порядку ведення журналу реєстрації перевірок, затвердженого наказом Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 10.08.1998 № 18; Указі Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23.07.98 № 817/98 та інші.

До другої – ті, що закріплюють права й обов'язки учасників контрольного процесу, взаємовідносини між ними (закони України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII, «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.93 № 2939-XII, постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено Положення про Міністерство фінансів України від 20 серпня 2014 р. № 375, Положення про Державну казначейську службу України від 15 квітня 2015 р. № 215, Положення про Державну аудиторську службу України від 3 лютого 2016 р. № 43 та інші).

До третьої – норми, що регламентують порядок здійснення контрольних дій. Це норми, які регулюють позитивну поведінку учасників фінансово-контрольних відносин (наприклад, Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджено рішенням Рахункової палати від

22.09.2015 № 5-5, Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів, затверджено постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 4 липня 2018 р. № 57, Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550).

І четверта група процесуальних норм, які регулюють правоохоронну діяльність, тобто направлені на боротьбу з правопорушеннями в сфері фінансової діяльності і притягнення винних осіб до адміністративної, фінансово-правової відповідальності. Охоронні процесуальні фінансово-контрольні норми містять систему примусових заходів, які застосовуються до порушників фінансової дисципліни, що виявляються під час проведення фінансового контролю (наприклад, Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21, Порядок призупинення бюджетних асигнувань, затверджено наказом Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319).

Галузь фінансового права не містить чіткого поділу на матеріальні та процесуальні норми, але, не дивлячись на таку єдність норм, такий поділ зробити можливо.

Існування процесуальних фінансово-контрольних норм значною мірою сприяє належній реалізації матеріальних фінансово-контрольних норм, адже вони діють там, де виникає необхідність їх реалізації. Визначаючи порядок (процедуру) здійснення контролю, вони тим самим надають їй статус загальнообов'язкової та є засобом зміцнення законності в сфері фінансово-контрольної діяльності.

Фінансово-контрольні правовідносини – це один із видів фінансових правовідносин, які виникають між суб'єктами фінансового контролю на підставі випадків, передбачених законодавством з приводу його організації та здійснення.

Основними ознаками фінансово-контрольних правовідносин є: вольовий характер, владні відносини, що виникають з приводу мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, їх метою – забезпечення, організація належного функціонування певних ланок фінансової системи і сам фінансовий контроль є діяльністю відповідних органів, вони складаються не для забезпечення своїх інтересів, а для реалізації інтересів інших суспільних відносин.

Підставою виникнення фінансово-контрольних правовідносин є конкретна життєва обставина, врегульована нормативно-правовими актами – юридичний факт. Вони поділяються на:

– юридичні дії – це вольова поведінка відповідних суб'єктів, тобто те, що від них залежить. Вони поділяються на правомірні, тобто ті, які здійснюються відповідно до приписів норм, і неправомірні, ті, що їм протирічать. Правомірні дії: прийняття нормативних актів, реєстрація як платник податків, отримання довідки у контролюючому органі, подання заяви про ліквідацію юридичної особи – призводить до перевірки, декларування прав на податковий кредит та інші. Неправомірні дії та бездіяльність: вчинення правопорушення, прийняття рішення про застосування заходів відповідальності, неподання декларації, неповідомлення про відкриття та закриття рахунку, несплата податків та інші;

– юридичні події – характеризується тим, що є об'єктивною обставиною, які людина не може попередити або ліквідувати (наприклад, смерть платника податку, народження дитини, стихійне лихо та інші).

5.3. Види фінансового контролю

Поділ фінансового контролю на види здійснювався багатьма науковцями. Так, О. О. Анісімов розрізняв п'ять видів фінансового контролю: парламентський, інституційний (державний), адміністративний, внутрішній, місцевий.

На думку Е. О. Вознесенського, фінансовий контроль залежно від суб'єктів контролю повинен бути розділений на два види:

державний і громадський. П. С. Пацурківський поділяє фінансовий контроль на державний, внутрігосподарський, громадський та незалежний (аудиторський). І на сьогодні види фінансового контролю кардинально не відрізняються від наведених.

Критерієм класифікації за видами повинен бути суб'єкт, що здійснює контрольні повноваження. Кожний вид фінансового контролю має свої особливості та сферу застосування. Їх різниця зумовлена обсягом владних повноважень відповідних суб'єктів, правовою регламентацією та іншим.

Залежно від цього фінансовий контроль пропонуємо поділяти на державний та недержавний.

Державний фінансовий контроль – це спосіб реалізації забезпечення інтересів фінансової політики держави. Його основними завданнями є виявлення та попередження правопорушень у фінансовій сфері, оцінка законності й ефективності використання державних коштів, притягнення до відповідальності винних осіб, попередження можливого нецільового та неефективного використання і витрачання коштів; інформування громадськості про результати проведених контрольних заходів та про вжиті заходи тощо.

Підвидами державного контролю є: загальнодержавний, внутрішній і місцевий.

Загальнодержавний контроль поширюється на всю територію держави і здійснюється органами загальної компетенції: Верховною Радою України; Президентом України, Кабінетом та органами спеціальної компетенції: Рахунковою палатою України, Міністерством фінансів України, Державною податковою службою України, Державною казначейською службою України, Державною аудиторською службою України, Державною службою фінансового моніторингу та іншими).

Основними нормативними актами, які регулюють повноваження цих суб'єктів, є: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII, «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995. № 116/95-ВР, Регламент Верховної Ради України

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

від 10.02.2010 № 1861-VI, «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII, «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.93 № 2939-XII; постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено Регламент Кабінету Міністрів України від 09.11.2011 № 1156, Положення про Міністерство фінансів України від 20.08.2014 № 375, Положення про Державну казначейську службу України від 15.04.2015 № 215, Положення про Державну аудиторську службу від 03.02.2016 № 43, Положення про Державну податкову службу України від 6 березня 2019 р. № 227 та інші.

Внутрішній фінансовий контроль здійснюється в середині окремого міністерства чи іншого центрального органу, а також на рівні окремого органу чи бюджетної установи. Внутрішніми контрольними суб'єктами є керівник, функціональні відділи (бухгалтерія, плановий відділ) та спеціально створені контрольні підрозділи (підрозділ внутрішнього аудиту).

У державному секторі діяльність підрозділів внутрішнього аудиту регулюється Порядком утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001.

Місцевий контроль проводять органи місцевого самоврядування (ради всіх рівнів та виконавчі комітети рад). Основними нормативними актами, які регулюють повноваження цих органів, є: Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV.

Недержавний фінансовий контроль – це спосіб захисту інтересів самих господарюючих суб'єктів, які зацікавлені в достовірності і якості обліку та звітності їх фінансово-господарської діяльності.

Недержавний фінансовий контроль поділяється на контроль: аудиторів та аудиторських фірм (незалежний контроль), контрольних служб, створених на приватних підприємствах, та громадський контроль.

Недержавний контроль – це діяльність контролюючих суб'єктів, які не наділені державно-владними повноваженнями та забезпечують захист інтересів суб'єктів господарювання, надають їм практичну допомогу задля покращення їх діяльності.

Підвиди недержавного контролю:

1. Аудиторський контроль – це перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання незалежними експертами (аудиторами), що надають послуги на платній основі та регулюються Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність».

Незалежні аудитори й аудиторські фірми не є конкурентами органів державного фінансового контролю. Навпаки, кваліфікований аудит може стати значною допомогою в роботі державних органів фінансового контролю і здійснювати суттєвий вплив на підвищення ефективності їх роботи, на якісне виконання ними своїх завдань і функцій.

2. Внутрішній контроль власника – здійснюється на приватних підприємствах їх керівниками та функціональними структурними підрозділами (бухгалтерією, фінансовим або планово-фінансовим відділом, відділами планування та нормування заробітної плати тощо), метою якого є підвищення ефективності керівництва цією організацією, дотримання фінансової дисципліни всередині організації, попередження фінансових порушень, їх виявлення, розробка пропозицій щодо усунення недоліків.

Власник сам вирішує про створення відповідних контролюючих підрозділів, якщо інше не передбачено законодавством (наприклад, банки зобов'язані створити підрозділ внутрішнього аудиту та ревізійну комісію).

3. Громадський фінансовий контроль – здійснюється наглядовими радами, громадськими організаціями, спілками, окремими громадянами. Цей контроль здійснюється без участі

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

державних органів, щодо контролю за своєчасністю та точністю фінансового планування, обґрунтованістю, повнотою надходження, правильністю обліку та ефективністю використання публічних ресурсів, своєчасністю, правильністю і повнотою звітування про їх використання та результати діяльності розпорядників публічних ресурсів.

Ними є чесні, порядні та професійно підготовлені люди, які можуть знайти істину в складних фінансових операціях та яким довіряє громада. Нині, на жаль, таких людей в Україні небагато, але їхня кількість може зростати у міру зростання суспільної свідомості та зміцнення громадських організацій, що займаються, зокрема, і питаннями громадського контролю за фінансами. На сьогодні розроблено проєкт Закону України «Про громадський фінансовий контроль».

Фінансовий контроль може бути зовнішнім і внутрішнім.

Внутрішній фінансовий контроль – це система контрольних заходів внутрішніх служб суб'єкта, що належать до сфери його управління. Ці служби підпорядковані безпосередньо керівнику організації, в якій вони створені.

Зовнішній контроль – контроль, що здійснюється суб'єктом фінансового контролю щодо підконтрольного об'єкта, який не належить до сфери його управління, з метою недопущення порушень фінансового законодавства. Зовнішній контроль може бути як державним, так і недержавним, залежно від суб'єкта, який його здійснює (орган державного фінансового контролю чи аудиторська фірма).

5.4. Форми фінансового контролю

Критерієм класифікації фінансового контролю при поділі за формами є час здійснення контрольних дій. Більшість науковців виділяють попередню, поточну та наступну форми контролю.

Можна, звичайно, погодитися з Л. К. Вороною, що контроль фінансів господарюючих суб'єктів виникає після їх державної реєстрації.

Але в окремих сферах фінансів, що пов'язано з діяльністю в банківській сфері, ринку цінних паперів та тощо, фінансовий контроль повинен відбуватися не лише за процесом діяльності суб'єктів господарювання, а й за їх надійністю та стабільністю на ринку фінансових послуг, що досягається через належний контроль на етапі реєстрації й ліцензування. Це вступний фінансовий контроль, що здійснюється органами реєстрації, недержавними аудиторами.

Для банків існує вступний контроль, який складається з контролю за дотриманням банківського законодавства при реєстрації та отриманні ліцензії, з метою недопущення на ринок фінансових послуг фінансово незабезпечених та непрофесійних осіб, які беруть на себе право здійснювати банківську діяльність. За результати такого контролю вирішується питання про реєстрацію суб'єкта господарювання або надання ліцензії на її здійснення.

Попередній. До речі, навіть у Лімській декларації керівних принципів контролю зазначено, що ефективний попередній контроль є невід'ємною частиною надійної системи управління довіреними грошовими і матеріальними засобами. Попередній фінансовий контроль проводиться до початку реалізації рішень, здійснення фінансових операцій шляхом визначення підстав прийняття такого рішення для встановлення законності й цілеспрямованості фінансових операцій, що підлягають здійсненню. Перевіряється обґрунтованість фінансових розрахунків і здійснюється пошук можливості більш ефективного використання фінансових ресурсів.

Його метою є попередження незаконних дій, операцій з фінансовими ресурсами; забезпечення ефективного, раціонального, економного їх витрачання; недопущення безгосподарності; припекання спроби присвоєння і розкрадання власності й інших дій, що наносять шкоду державі; попередження порушення нормативно-правових актів.

Попередній фінансовий контроль проводиться різними суб'єктами контролю в межах їх контрольних повноважень. Так, наприклад, до органів, що здійснюють попередній фінансовий

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

контроль, можна віднести: фінансові органи, які здійснюють контроль шляхом розгляду фінансових планів; міністерства і відомства, які аналізують проекти фінансових планів, кошторисів підприємств і установ; кредитні установи, що перевіряють платіжні документи, такі як чеки тощо до їх оплати; бухгалтери та функціональні служби підприємств і установ, які перевіряють правильність складання платіжних документів, договорів, кошторисів, документів на витрачання грошових коштів і товарно-матеріальних цінностей тощо.

Відповідно до статті 36 БКУ попередній контроль здійснює Міністерство фінансів України. МФУ на будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів.

Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України та готує відповідні висновки.

Третьою формою є поточний контроль. Ця форма контролю є найважливішою і найдієвішою в оперативному управлінні фінансами.

Метою поточного контролю є виявлення відхилень від встановлених норм та нормативів, попередження їх на стадії зародження фінансових операцій; досягнення раціонального, ефективного використання фінансових ресурсів за цільовим призначенням; виявлення додаткових можливостей для збільшення доходів і зменшення витрат.

Здійснюючи перевірку документації, яка безпосередньо пов'язана зі сплатою і отриманням коштів під час вчинення господарських і фінансових операцій, виконання фінансових планів; у ході виконання фінансових зобов'язань перед державою; отримання та використання коштів, проведення грошових операцій, реалізації матеріальних цінностей, поточний контроль дозволяє

регулювати рух коштів, бо фактичні затрати регулярно зіставляються з дійсними нормативами з витрачання коштів. Поточний контроль можуть здійснювати органи фіскальної служби – при контролі за сплатою податків, органи казначейської служби при виділенні бюджетних коштів, бухгалтерія суб'єкта господарювання при виділенні коштів для купівлі матеріальних цінностей та інші.

Поточний контроль здатний відвернути або звести до мінімуму порушення фінансової дисципліни, бо здійснюється суб'єктами безпосереднього управління фінансовою діяльністю в установах, на підприємствах, інших суб'єктах господарювання, у міністерствах і відомствах тощо.

Четвертою формою фінансового контролю є наступний фінансовий контроль. Він проводиться після надходження доходів і витрачання коштів за наслідками фінансово-господарської діяльності, аналізу виконання завдань; проведення грошових операцій, списання матеріальних цінностей тощо. Його метою є з'ясування правильності вчинення господарських і фінансових операцій, законності й доцільності витрачання матеріальних і грошових ресурсів.

Наступний фінансовий контроль дозволяє визначити стан фінансової дисципліни, причини її порушення. У його рамках застосовуються заходи для усунення виявлених недоліків і порушень, здійснюється відшкодування завданої шкоди, винні особи притягуються до відповідальності та розробляються заходи щодо запобігання відповідних порушень, покращання роботи підконтрольного суб'єкта. Наступний контроль – це контроль за фактом. Його здійснюють органи фінансового контроль, наприклад, Рахункова палата під час аналізу звіту про використання коштів Державного бюджету, Державна аудиторська служба під час проведення ревізії діяльності підконтрольного суб'єкта; внутрішні служби при проведенні річної інвентаризації.

Фінансовий контроль може бути ефективним за умови правильного використання всіх його форм в єдності.

Автором підтримується позиція вчених, які поділяють фінансовий контроль за формою проведення на обов'язковий та ініціативний.

Обов'язковий фінансовий контроль здійснюється у випадку, якщо його проведення передбачене відповідними нормативними актами. Так, наприклад, Законом «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» передбачено проведення ревізій відповідно до плану контрольної роботи органів державної аудиторської служби або за дорученням правоохоронних органів. У зв'язку з розвитком ринкових відносин в Україні набуває важливого значення така форма фінансового контролю, як ініціативний фінансовий контроль, який здійснюється на підставі власних рішень господарюючих суб'єктів. Цей контроль в основному здійснюється недержавними аудиторами або аудиторськими фірмами.

5.5. Методи фінансового контролю

Під методом фінансового контролю потрібно розуміти сукупність прийомів та способів, які використовують суб'єкти фінансового контролю під час здійснення контрольних функцій, спрямованих на дослідження стану справ підконтрольного суб'єкта.

Основними методами фінансового контролю є такі:

1. Перевірка – метод фінансового контролю, пов'язаний із одноразовим (згідно зі встановленими законодавством термінами) обстеженням і вивченням окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта, спосіб документального виявлення незаконного та нецільового використання коштів, у тому числі бюджетних, матеріальних цінностей, упередження фінансових зловживань, інших порушень законодавства.

Перевірка як метод контролю реалізується під час здійснення контролю органами фінансового контролю. Так, наприклад, Національний банк України проводить інспекційну перевірку – це виїзна перевірка (інспектування) об'єкта перевірки, що проводиться Департаментом інспектування банків. Органи державної фіскальної служби проводять камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні), фактичні перевірки.

2. Ревізія – метод фінансового контролю, пов'язаний із повним, комплексним, системним та об'єктивним обстеженням фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта, вивченням первинних фінансових документів щодо правильності відображення в них усіх фінансово-економічних операцій з метою встановлення відповідності прийнятих управлінських рішень та здійснених фінансових операцій вимогам законодавства. Ревізії в своїй контрольній діяльності проводять органи державної аудиторської служби.

Зазвичай фактична ревізія супроводжується інвентаризацією – це система контрольних дій, під час яких перевіряється наявність основних засобів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і стан розрахунків, їх відповідності даним бухгалтерського обліку на певну дату.

Ревізія здійснюється внутрішніми контрольними службами, наприклад ревізійною комісією. А також органами фінансового контролю (фіскальна служба, аудиторська служба) мають право вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій.

3. Обстеження – метод фінансового контролю, пов'язаний із дослідженням результатів фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта з метою оцінки його поточного і прогнозного (можливого) фінансового стану.

Фактично суть обстеження у загальному зводиться до проведення експрес-аналізу або діагностики фінансового і майнового стану об'єкта перевірки, в результаті чого виявляються його слабкі сторони. Обстеження є одним із основних методів попереднього контролю, бо саме завдяки йому можливо оперативно виявити стан справ щодо певного питання, порушення фінансової дисципліни і визначити, чи необхідно проводити перевірку, чи ревізію.

4. Спостереження як метод фінансового контролю передбачає загальне ознайомлення зі станом фінансової діяльності об'єкта контролю.

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

Проявляється через здійснення: нагляду (банківський нагляд відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність») та моніторингу (фінансовий моніторинг відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»).

5. Фінансово-правова експертиза – метод фінансового контролю, пов'язаний із дослідженням та оцінкою законодавчих та інших нормативно-правових актів, фінансово-економічних результатів діяльності підконтрольного об'єкта з метою підготовки обґрунтованих висновків і пропозицій для прийняття рішень щодо об'єкта експертного дослідження.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проєкту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проєкту закону) та готує відповідні висновки.

6. Фінансовий аудит – метод фінансового контролю, що полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо законного, ефективного та цільового використання бюджетних коштів, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю та сприяння дотриманню законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Внутрішній аудит може проводитися централізовано – органами державної аудиторської служби та децентралізовано – уповноваженим самостійним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо керівництву органу державного чи комунального сектору, але функціонально незалежним від нього, в самому органі або в межах його системи управління.

8. Аналіз – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із детальним вивченням періодичної або річної фінансової

та/або податкової звітності з метою оцінки результатів фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта та ефективності використання фінансових і матеріальних активів.

Критерієм класифікації фінансового контролю при поділі за методами є спосіб здійснення контрольних повноважень та джерело використовуваної інформації.

У класифікацію фінансового контролю за методами можна покласти джерело інформації, що використовується контрольними органами: фактичний (контролю підлягають первинні документи, кошториси, різноманітні форми бухгалтерської, статистичної та іншої звітностей та інша документація) та документальний контроль (контроль шляхом обміру, зважування, перерахунку тощо).

Документальний і фактичний контроль тісно взаємопов'язані та взаємодіють, тому що взяті окремо їх результати не дають повного уявлення про відповідний об'єкт, про його дійсний стан, збереження. Лише їх взаємодія дозволяє розробити заходи щодо усунення існуючих недоліків.

За обсягом інформації виділяють суцільний та вибірковий контроль. Суцільний спосіб полягає у застосуванні контрольних дій до всієї сукупності даних (документів, майна та ін.) за відповідний період. Це потребує багато часу та зусиль, що іноді не можливо. А тому використання вибіркового способу дає можливість робити висновки про результати діяльності на основі неповної її перевірки. У таких випадках важливою є правильність вибірки, за якою будуть робити висновок про всю діяльність. Наприклад, за звітний період підприємство уклало 120 договорів. Дослідження цих документів займе багато часу. У зв'язку із цим контролююча особа може вибірково дослідити частину документів. Правильність проведення вибірки залежить від досвідченості та професійності контролюючої особи.

5.6. Організація та здійснення фінансового контролю

Фінансовий контроль здійснюється як органами загальної компетенції, так і органами фінансового контролю спеціальної компетенції.

Контроль органів загальної компетенції здебільшого полягає у прийнятті нормативно-правових актів, заслуховуванні звітів, створенні спеціальних органів фінансового контролю та призначенні їх керівних осіб та ін. Це невід'язний фінансовий контроль, що здійснюється на основі заслуховування звітів про виконання фінансових планів або діяльності органів фінансового контролю. Наприклад, Верховна Рада України проводить заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України тощо. Фінансовий контроль таких органів базується не на первинних документах, а на звітних. Саме це більшою мірою відрізняє його від контролю органів спеціальної компетенції.

Фінансовий контроль органів спеціальної компетенції здебільшого полягає у виїзді на підконтрольний об'єкт та проведенні оцінки фінансово-господарської діяльності на основі грошових та бухгалтерських документів, звітів, кошторисів й інших документів, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документів щодо нарахування податків тощо.

Контроль органів фінансового контролю спеціальної компетенції потребує попередньої підготовки та чіткого планування. Його можна поділити на окремі етапи.

Спочатку відбувається планування і підготовка до контролю. Підставою проведення фінансового контролю є план, який містить систему підконтрольних суб'єктів, які будуть перевірятися протягом звітного періоду. Він затверджується керівником та є доступним переважно на сайтах органів фінансового контролю.

Підготовка до контролю розпочинається заздалегідь. Керівник контролюючого органу приймає відповідне рішення (розпорядження, наказ), в якому зазначається, кому доручається

проведення контролю, вказується найменування підконтрольного об'єкта, характер контролю, дата його початку і закінчення, виписується направлення на проведення контролю. Позапланові перевірки та ревізії проводяться на підставі рішення органу фінансового контролю або суду.

У подальшому вивчаються документи, що стосуються об'єкта контролю, розробляється програма контролю. Підготовчий етап закінчується виїздом контролера (контрольної групи) на об'єкт для виконання завдань, передбачених програмою.

Направлення на перевірку є необхідним документом для допуску контролюючої особи для проведення контролю.

Суб'єкт підприємницької діяльності може зобов'язати контролюючих суб'єктів зробити відповідний запис у журналі реєстрації перевірок.

Керівник підконтрольного суб'єкта має право перевірити наявність відповідних повноважень особи, що здійснює перевірку, до початку перевірки, зокрема зателефонувавши до відповідного контролюючого органу.

Перевірка питань, передбачених програмою – наступний етап фінансового контролю. На ньому відбувається зіставлення результатів фактичного виконання з наміченими цілями та з дотриманням чинного законодавства. Під час встановлення дійсного стану справ об'єкта використовуються різні форми і методи контролю. Тільки всестороннє і глибоке вивчення питань, що підлягають контролю, дозволить зробити правильну оцінку діяльності підконтрольного об'єкта й уникнути помилок.

Кожний орган фінансового контролю має закріплені законодавством права під час здійснення контролю. Основні права: отримувати у суб'єктів господарювання, що перевіряються, необхідну документацію; безперешкодний доступ та обстеження приміщень для з'ясування питань, пов'язаних з перевіркою чи ревізією; вимагати від керівників підконтрольних суб'єктів проведення інвентаризації тощо.

Для встановлення істини в частині зберігання матеріальних цінностей мають право опечатувати каси, касові приміщення,

Розділ 5. Правове регулювання фінансового контролю

склади, комори, архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, а у разі виявлення підрбок чи інших зловживань – вилучати копії необхідних документів на строк до закінчення контролю. Звертатися до суду із заявою про вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів.

Результати проведення контролю оформляються документом (акт, довідка, звіт, аудиторський висновок та інші). Зі значної кількості фактів необхідно відібрати основні, реальні і документально обґрунтовані, які потім будуть використані під час прийняття рішення за результатами контролю та розробки рекомендацій щодо усунення виявлених порушень або удосконалення діяльності підконтрольного суб'єкта.

Наступним етапом є прийняття рішення за результатами проведеного контролю, у якому дається оцінка дій підконтрольного суб'єкта та створюються умови для притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

Заключним у фінансовому контролі є перевірка виконання прийнятих рішень.

Зазвичай процес фінансового контролю може супроводжуватися оскарженням рішень та дій органів фінансового контролю або проведенням повторного контролю. Щоб цього не виникало, посадовим особам органів фінансового контролю необхідно дотримуватися чинного законодавства на всіх етапах підготовки та проведення фінансового контролю і прийняття рішення за його наслідками.

Питання для самоконтролю

1. Наведіть приклади нормативно-правових актів, в яких містяться фінансово-контрольні норми?
2. Які ви знаєте види фінансового контролю?
3. Як поділяється фінансовий контроль за часом його проведення?
4. Які способи здійснення фінансового контролю?

5. Які суб'єкти здійснюють державне регулювання фінансового контролю?
6. За якими коштами здійснює фінансовий контроль Рахункова палата України?
7. Які органи фінансового контролю підпорядковані Міністерству фінансів України?
8. У чому полягає контрольна функція Міністерства фінансів України під час складання проєкту державного бюджету?
9. У чому полягає особливість контрольної діяльності органів фінансового контролю спеціальної компетенції?
10. Назвіть основні етапи проведення фінансового контролю.

Тести

1. Форма контролю, що проводиться до здійснення операцій, на стадії розробки прогнозних розрахунків за бюджетом і планом:

- а) поточна;
- б) попередня;
- в) наступна;
- г) основна.

2. Функція фінансового контролю:

- а) профілактична;
- б) ретроспективна;
- в) розподільча;
- г) критична.

3. Перевірка об'єктів шляхом огляду, обміру, зважування або перерахунку проводиться під час:

- а) спостереження;
- б) інвентаризації;
- в) службового розслідування;
- г) ревізії.

4. Перевірка, ревізія, обстеження є:

- а) формами фінансового контролю;
- б) методами фінансового контролю;
- в) способами фінансового контролю;
- г) метою фінансового контролю.

5. Організація контролю – це:

- а) послідовне виконання контрольних процедур на стадіях;
- б) здійснення циклічного контролю;
- в) впорядкування взаємозв'язків системи контролю;
- г) дотримання нормативних актів під час проведення контролю.

6. За допомогою якого прийому документального контролю можна виявити такі зловживання, за яких двосторонні операції отримують різне відображення у кожної із сторін:

- а) формальної перевірки;
- б) зустрічної звірки;
- в) нормативно-правової перевірки;
- г) взаємної перевірки.

7. Незалежний недержавний контроль здійснюється:

- а) бухгалтером-експертом;
- б) аудитором;
- в) головним бухгалтером;
- г) Рахунковою палатою України.

8. Рахункова палата України підзвітна:

- а) Державній податковій службі України;
- б) Міністерству фінансів України;
- в) Президенту України;
- г) Верховній Раді України.

9. За якими коштами здійснює контроль Рахункова палата України:

- а) доходами бюджетів усіх рівнів;
- б) доходами та видатками державного бюджету;
- в) податковими надходженнями до місцевих та державного бюджетів;
- г) видатками державного бюджету.

10. Контроль Рахункової палати України не здійснюється шляхом:

- а) фінансового аудиту;
- б) ревізії;
- в) аудиту ефективності;
- г) експертизи.

11. Ведення єдиного казначейського рахунку здійснюється:

- а) Міністерством фінансів України;
- б) Державною податковою службою України;
- в) Державною казначейською службою України;
- г) Національним банком України.

12. Органи державної податкової служби мають право проводити:

- а) планові та позапланові фактичні перевірки;
- б) камеральні, документальні та фактичні перевірки;
- в) виїзні, невиїзні та камеральні перевірки;
- г) індивідуальні, документальні та фактичні перевірки.

13. Контроль Державної аудиторської служби України реалізується через проведення:

- а) інспектування, фінансового аудиту, перевірки та моніторингу державних закупівель;
- б) інспектування, фінансового аудиту, експертизи;
- в) фінансового аудиту, перевірки та моніторингу державних закупівель;

г) перевірки та моніторингу державних закупівель.

14. Повноваження Державної аудиторської служби України визначені в:

- а) Законі України «Про Державну аудиторську службу України»;
- б) Постанові ВРУ «Про Державну аудиторську службу України»;
- в) Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»;
- г) Податковому кодексі України.

Список рекомендованих джерел

1. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.93 № 2939-XII.
3. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 310-р // Офіційний вісник України. – 2018. – № 41. стаття 1458.
4. Лімська декларації керівних принципів контролю: прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 року.
5. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
6. Кучерявенко М. П. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко. – Х.: Право, 2013. – 400 с.
7. Мацелик Т. Контролюючі суб'єкти у сфері бюджетного процесу: розмежування компетенційних повноважень / Т. Мацелик, Г. Стріяшко // Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика): науковий журнал. – 2019. – Випуск 15. – С. 112–119.

8. Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: монографія / П. П. Латковський. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 268 с.
9. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
10. Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права / П. С. Пацурківський. – Чернівці: ЧДУ, 1998. – 276 с.
11. Савченко Л. А. Правові основи здійснення фінансового контролю / Л. А. Савченко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
12. Савченко Л. А. Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток: монографія / Л. А. Савченко. – К.: Юрінком Інтер, 2017. – 400 с.

РОЗДІЛ 6

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

6.1. Поняття фінансової безпеки держави

У системі національної безпеки вагому роль відіграє її фінансова складова, від рівня якої залежить реалізація національних інтересів та стабільний економічний розвиток. Забезпечення фінансової безпеки набуває особливої актуальності у період фінансово-економічної кризи, яка супроводжується частковою втратою внутрішньої та зовнішньої платоспроможності, нестабільністю курсу національної грошової одиниці, зниженням рівня доходів населення, інфляцією, скороченням надходжень до бюджетів усіх рівнів та цільових фондів тощо. Без забезпечення фінансової безпеки практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед державою.

З позиції нормативно-правового регулювання фінансова безпека держави як дефініція являє собою процес створення таких умов функціонування фінансової системи держави, при яких є зменшеною до мінімуму можливість спрямовувати фінансові потоки (як внутрішні, так і зовнішні) до нерегламентованих чинними нормативно-правовими актами сфер їхнього використання та способів зловживання фінансовими ресурсами.

Формування і практична реалізація дієвого механізму забезпечення фінансової безпеки передбачає насамперед з'ясування сутності цього поняття, визначення факторів, що впливають на її стан, дослідження взаємопов'язаності окремих складових цієї складної за внутрішньою будовою та ієрархічною декомпозицією структури.

Фінансову безпеку будь-якої держави визначають такі фактори:

– рівень фінансової незалежності (при цьому велике значення має розмір зовнішньої фінансової допомоги з боку міжнародних

фінансових інституцій, економічних угруповань, урядів окремих країн, обсяг іноземних інвестицій у національну економіку);

– характер фінансово-кредитної політики (як внутрішньої, так і зовнішньої), яку проводить держава;

– політичний клімат у країні;

– рівень законодавчого забезпечення функціонування фінансової сфери.

Вважаємо за доцільне розглядати фінансову безпеку держави у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні фінансова безпека держави – це такий стан, за якого забезпечується належне функціонування усіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, який спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової системи, а також її поступальний розвиток.

У широкому значенні фінансова безпека держави забезпечує захищеність фінансових інтересів держави та українського суспільства; створює умови для якісного протистояння існуючим і виникаючим небезпекам і загрозам, які прагнуть завдати фінансових збитків державі, викликати залежність держави від зовнішніх факторів, підірвати конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників, викликати відплив вітчизняного капіталу за кордон; задовольняє потреби суспільства у фінансових ресурсах і забезпечує поступове економічне зростання; створює сприятливий інвестиційний клімат у провідних системоутворюючих галузях народного господарства; підтримує належний правовий режим захисту іноземних капіталовкладень; нейтралізує вплив світових фінансів та економічної експансії інших держав на національну безпеку; забезпечує ефективність законодавчого регулювання під час проведення економічних перетворень, а також відповідність національного законодавства міжнародним (насамперед європейським) стандартам; дозволяє забезпечити фінансову стабільність держави на визначений період у будь-яких умовах, зокрема мінімізувати наслідки кризи грошової і

фінансово-кредитної систем; завдяки наявності у своєму розпорядженні відповідного ефективного механізму здійснює фінансовий контроль у сферах розподілу, перерозподілу та використання державного та інших бюджетів; забезпечує ефективність у використанні адміністративних методів у разі формування дохідної частини державного та інших бюджетів.

Фінансова безпека держави має як внутрішній, так і зовнішній аспекти. Щодо зовнішнього, то це насамперед фінансовий суверенітет країни, незалежність національної фінансової системи від впливу міжнародних фінансово-кредитних організацій і транснаціонального капіталу. Проте мовити про абсолютну фінансову незалежність в умовах глобалізації не коректно. Адже на фінансовій безпеці України позначаються процеси фінансової глобалізації, що посилюються у світовому співтоваристві. Відтак проблема фінансової безпеки сьогодні виходить вже за національні кордони. Зростає рівень інтеграції та консолідації фінансових ринків, збільшуються масштаби мобільності капіталу і посилюється інтенсивність його обігу. Як стверджують фахівці, «у світі сформувалися грандіозні потоки «світових грошей», що не підпорядковуються ні національним урядам, ні будь-яким іншим політичним інституціям. Вони не утворилися як вияв потреб виробництва, торгівлі, інвестування чи споживання. Основним їх джерелом є переважно торгівля грішми». Тому у процесі розробки стратегії фінансової безпеки держави важливо скурпульозно аналізувати і враховувати поточну та ймовірну в перспективі ситуацію на світових валютних ринках і ринках капіталу.

Безпека внутрішньої фінансової сфери України визначається досконалістю правової, організаційної та інституціональної бази; а також політичною стабільністю, рівнем ризиків ринкової кон'юнктури, масштабами тіньової економіки та рівнем корупції в державі.

Фінансова безпека держави – поняття досить багатопланове в економічному контексті та надзвичайно актуальне в політичному. Це пояснюється тим, що вона є результатом практичних

заходів з боку законодавчої та виконавчої влад держави в сфері фінансів.

Фінансова безпека – це такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової системи, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання.

Фінансова безпека є надзвичайно складною багаторівневою системою, яку утворюють ряд підсистем, кожна з яких має власну структуру і логіку розвитку. Фінансова безпека держави включає такі складові: бюджетну, податкову, боргову, фінансову безпеку банківської системи, валютну, грошово-кредитну безпеку, інвестиційну безпеку, фінансову безпеку страхового та фондового ринку.

Під поняттям бюджетна безпека варто розуміти стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів. У цілому бюджетна безпека держави зумовлюється розміром бюджету, рівнем перерозподілу ВВП через бюджет, розміром, характером та рівнем дефіциту бюджету, методами фінансування останнього, масштабами бюджетного фінансування, процесом бюджетотворення, своєчасністю прийняття та характером касового виконання бюджету, рівнем бюджетної дисципліни.

Податкова безпека держави визначається ефективністю податкової політики держави, яка має оптимально поєднувати фіскальні інтереси держави та індивідуальні, корпоративні інтереси платників податків. З позицій фіскальної достатності проблема податкової безпеки зводиться до забезпечення держави таким обсягом податкових надходжень, який є оптимально необхідним згідно з вимогами проголошеної економічної доктрини. При цьому варто пам'ятати, що на фіскальну безпеку держави впливають численні податкові, часто необґрунтовані пільги. Разом з тим податкова безпека держави передбачає оптимізацію

рівня оподаткування, адже надмірне підвищення норми оподаткування веде до збільшення тіньової економіки, згортання легального бізнесу, масового ухилення від сплати податків, а відтак – до скорочення податкової бази.

Під борговою безпекою держави варто розуміти певний рівень державної внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, який дозволяє зберегти стійкість фінансової системи країни до внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечити певний рівень відносної незалежності держави, зберігаючи при цьому економічну можливість країни здійснювати виплати на погашення основної суми і відсотків, не загрожуючи втратою суверенітету, одночасно підтримуючи належний рівень платоспроможності та кредитного рейтингу.

Фінансову безпеку банківської системи в цілому та її окремих складових слід розглядати у двох аспектах. По-перше, з точки зору фінансових наслідків її (їх) діяльності для країни в цілому та окремих клієнтів і контрагентів. По-друге, щодо недопущення та відвернення реальних і потенційних загроз фінансовому стану усієї банківської системи країни, Національного банку України та банківським установам. Загалом сутність фінансової безпеки банківської системи полягає у забезпеченні найефективнішого використання ресурсного потенціалу, створенні сприятливих умов для реалізації економічних інтересів банківських установ, попередженні внутрішніх і зовнішніх загроз банківській системі, створенні умов її стабільного й ефективного функціонування.

Валютна безпека держави – це, по-перше, ступінь забезпеченості держави валютними коштами, достатніми для додержання позитивного сальдо платіжного балансу, виконання міжнародних зобов'язань, накопичення необхідного обсягу валютних резервів, підтримання стабільності національної грошової одиниці; по-друге, стан курсоутворення, який максимально захищає від потрясінь на міжнародних валютних ринках і створює

оптимальні умови для поступального розвитку вітчизняного експорту, широкомасштабного припливу в країну іноземних інвестицій, інтеграції України до світової економічної системи.

Грошово-кредитна безпека – це такий стан грошово-кредитної системи, який характеризується стабільністю грошової одиниці, доступністю кредитних ресурсів та таким рівнем інфляції, що забезпечує економічне зростання та підвищення реальних доходів населення. При цьому величина позичкового процента має бути достатньою для насичення трансакційного попиту на гроші й переходу до політики «довгих грошей», а розмір грошової маси повинен бути достатнім для обслуговування нею господарських оборотів.

Під інвестиційною безпекою слід розуміти досягнення рівня інвестицій, що дозволяє оптимально задовольняти поточні потреби економіки в капітальних вкладеннях за обсягом і структурою з урахуванням ефективного використання і повернення коштів, які інвестуються, оптимального співвідношення між розмірами іноземних інвестицій у країну і вітчизняних за рубіж, підтримання позитивного національного платіжного балансу. Водночас, з точки зору забезпечення фінансової безпеки держави, формування системи інвестиційної безпеки в Україні обов'язково слід здійснювати з урахуванням необхідності дотримання вираженої антиінфляційної політики, досягнення скорочення бюджетного дефіциту.

Фінансова безпека фондового ринку – це оптимальний обсяг його капіталізації (з огляду на представлені на ньому цінні папери, їх структуру та рівень ліквідності), здатний забезпечити стійкий фінансовий стан емітентів, власників, покупців, організаторів торгівлі, торговців, інститутів спільного інвестування, посередників (брокерів), консультантів, реєстраторів, депозитаріїв, зберігачів і держави в цілому. Оцінюючи безпеку фондового ринку в цілому, треба вести мову про безпеку ринку державних цінних паперів і ринку корпоративних цінних паперів, а також решти його сегментів: ринків акцій, облігацій, векселів, казначейських зобов'язань, ощадних сертифікатів, біржового та позабіржового ринків.

Під фінансовою безпекою страхового ринку у цілому і конкретного страховика зокрема слід розуміти такий рівень забезпеченості страхових компаній фінансовими ресурсами, який дозволив би їм у разі потреби відшкодувати обумовлені у договорах страхування збитки їх клієнтів і забезпечити ефективне функціонування. Фінансова безпека ринку страхових послуг, що залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних, внутрішніх і зовнішніх чинників, насамперед визначається станом його розвитку, фінансовою результативністю та ефективністю діяльності. Водночас вона зумовлена і реальним фінансовим станом господарюючих суб'єктів.

6.2. Організаційно-правові засади становлення та розвитку системи фінансової безпеки в Україні

Враховуючи багатоаспектність поняття фінансової безпеки, складність взаємозв'язків і взаємозалежності різних її елементів, а також необхідність консолідації економічних і фінансових інтересів громадян, підприємств, регіонів і держави в напрямі забезпечення стійкого економічного розвитку, до складу фінансової безпеки (крім перелічених вище) доцільно включити такі структурні компоненти: фінансову безпеку людини/окремого громадянина та домогосподарства; фінансову безпеку підприємства; фінансову безпеку регіону.

У стратегічному плані рівні фінансової безпеки індивідуума, підприємства і держави неподільні, оскільки як для здійснення індивідуальних відтворювальних процесів, так і їхнє перетворення на процес суспільного відтворення можливі лише за умови органічного об'єднання інтересів держави, суб'єктів господарювання та громадян. Зважаючи на те, що фінансовою основою існування держави як інституту є передусім надходження від податків і зборів до державного бюджету, то стає цілком очевидною зацікавленість держави у забезпеченні довгострокової фінансової безпеки підприємств і населення як платників податків.

Забезпечуючи фінансову безпеку держави, важливо насамперед акцентувати увагу на особистісну безпеку кожного громадянина. Згідно з теорією американського вченого Абдрахмана Маслоу потреба людей у безпеці (зокрема, фінансовій) посідає друге місце після простих фізіологічних потреб. Саме політика держави у забезпеченні цієї безпеки і відрізняє один тип держави від іншого. Фінансова безпека людини – це такий стан життєдіяльності громадянина, при якому забезпечується правовий та економічний захист його життєвих інтересів, дотримуються конституційні права, забезпечується гідний і якісний рівень життя незалежно від впливу внутрішніх та зовнішніх загроз. При цьому функцією держави є забезпечення певних соціальних стандартів і соціальних гарантій, зокрема: мінімального розміру заробітної плати і пенсій на такому рівні, щоб працездатній людині достатньо було цих коштів на створення й утримання сім'ї, а пенсіонеру – на достойну старість. Найсуттєвішими загрозами фінансовій безпеці громадян і держави в цілому є порушення прав споживача, не виплата пенсій і заробітної плати, безробіття, знецінення заощаджень, падіння реальних доходів населення і зuboжіння, посилення диференціації доходів та майнового розшарування суспільства тощо. Фінансова безпека кожної людини багато в чому залежить від загального стану економіки та фінансової політики, що проводиться в державі.

Фінансова безпека підприємства – забезпечення умов збереження комерційної таємниці, інтелектуальної власності та інформації; захищеність підприємства від негативного впливу зовнішнього середовища, тобто здатність підприємства протистояти несприятливому зовнішньому впливу, а також здатність швидко реагувати на різноманітні зовнішні загрози. З позицій ресурсно-функціонального підходу фінансову безпеку підприємства розглядають як процес найбільш ефективного використання корпоративних ресурсів для уникнення загроз і забезпечення стабільного функціонування підприємства в поточному та майбутньому періоді. Фінансова безпека підприємства залежить від ефективності використання капіталу, якості корпоративного

управління і фінансового менеджменту, оновлення технологій та інформаційної бази. Важливими умовами й елементами в забезпеченні ефективного функціонування підприємства є оцінка й управління економічними ризиками та адаптація до змін ринкової кон'юнктури.

Стан фінансової безпеки держави в цілому визначається фінансовою безпекою окремих регіонів, їх тісною взаємозалежністю і забезпеченням стійкого розвитку усіх її регіонів. Фінансова безпека регіону – фінансова самостійність (автономія), яка насамперед проявляється у здійсненні контролю над ресурсами регіону і визначається можливостями найбільш повно використувати конкурентні переваги регіону; це стабільність регіональної економіки, яка передбачає надійність усіх елементів економічної системи, захист усіх форм власності, створення гарантій для ефективної підприємницької діяльності, стримування впливу дестабілізуючих факторів; здатність до розвитку і прогресу, тобто самостійно реалізувати і захищати регіональні економічні інтереси, здійснювати модернізацію виробництва, ефективну інвестиційну та інноваційну політику, розвивати інтелектуальний і трудовий потенціал регіону.

У контексті вищезазначеного варто зауважити, що синхронний безпечний рівень життя громадян, функціонування підприємств, організацій і установ, розвиток регіонів і окремих секторів економіки, а також держави в цілому може бути забезпечений лише в ідеалі. Реально ж критеріальні вимоги до фінансової безпеки одних суб'єктів часто не співпадають з іншими. Тобто те, що на цей момент є вигідним і безпечним для пересічного громадянина, конкретного підприємства, регіону.

6.3. Правове забезпечення фінансової безпеки держави

Передусім варто звернути увагу на необхідність розмежування понять «фінансова безпека держави», що характеризує динамічний розвиток фінансової системи та «забезпечення фінансової безпеки держави» як сукупності організаційно-правових

відносин. Забезпечення фінансової безпеки держави базується на певному механізмі. Механізм забезпечення фінансової безпеки держави – це система організаційних та інституційно-правових заходів впливу, спрямованих на своєчасне виявлення, попередження, нейтралізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави.

Механізм забезпечення фінансової безпеки має реалізуватися на основі розробки відповідної наукової теорії, концепції, стратегії і тактики, проведення адекватної фінансової політики, визначення об'єктів, наявності необхідних інститутів забезпечення безпеки (суб'єктів), визначення та конкретизації інтересів, систематизації загроз, застосування засобів, способів і методів забезпечення безпеки. Фінансова безпека забезпечується шляхом проведення виваженої фінансової політики, відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм, у політичній, економічній, соціальній, інформаційній і, власне, фінансовій сферах. Концепція фінансової безпеки має містити пріоритетні цілі і завдання забезпечення безпеки, шляхи та методи їх досягнення, які б адекватно відображали роль фінансів у соціально-економічному розвитку держави. Її зміст покликаний координувати загальнодержавні дії у сфері забезпечення безпеки на рівні окремих громадян, господарюючих суб'єктів, галузей, секторів економіки, а також на регіональному, національному та міжнародному рівнях. Без обґрунтованої концепції фінансової безпеки неможливо сподіватись на реалізацію ефективного соціально-економічного розвитку держави.

Стратегія фінансової безпеки має бути орієнтована на розробку і послідовне здійснення заходів щодо закріплення і розвитку позитивних процесів і подолання негативних тенденцій у сфері фінансових відносин. При цьому мають бути визначені найближчі і перспективні цілі цієї стратегії та механізми їх реалізації.

Державна стратегія фінансової безпеки і комплексна державна фінансова політика перебувають у тісному взаємозв'язку і взаємодії. Зважаючи на те, що фінансова безпека не є статичною

(на систему безпеки впливає конкретна ситуація, що складається на певному етапі соціально-економічного і політичного розвитку суспільства), то механізм забезпечення фінансової безпеки включає такі елементи:

- об’єктивний і всесторонній моніторинг економіки і фінансової сфери з метою виявлення і прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз інтересам об’єктів фінансової безпеки;

- вироблення порогових, гранично допустимих значень фінансових та соціально-економічних показників /індикаторів/, перевищення яких може провокувати фінансову нестабільність і фінансову кризу;

- діяльність держави щодо виявлення і попередження внутрішніх і зовнішніх загроз фінансовій безпеці.

Отже, побудова механізму забезпечення фінансової безпеки потребує визначення критеріальних вимог до неї. Проте дотепер в літературі відсутні теоретичні комплексні розробки цього питання. Тому за основу під час формування критеріальних вимог до системи фінансової безпеки можна взяти підходи до визначення критеріїв та інтегрального індексу економічної безпеки за Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України. Зазначена Методика розроблена з метою визначення рівня економічної безпеки України як головної складової національної безпеки держави і визначає перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їх оптимальні, порогові та граничні значення, а також методи розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки. Методика базується на комплексному аналізі індикаторів економічної безпеки з виявленням потенційно можливих загроз економічній безпеці в Україні і застосовується Міністерством економіки України для інтегральної оцінки рівня економічної безпеки України в цілому по економіці та за окремими сферами діяльності. Відповідно, ця Методика може використовуватись для моніторингу окремих складових економічної безпеки з метою прийняття управлінських рішень щодо аналізу, попередження та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам у відповідній сфері, зокрема фінансовій.

У практичному плані всі заходи, що спрямовуються на забезпечення фінансової безпеки, мають фокусуватись на конкретних об'єктах: правах, свободах, інтересах і пріоритетах людини і громадянина, суспільних цінностях, суверенітеті та територіальній цілісності держави.

Принципами фінансової безпеки України є основоположні засади, концепції та положення, на основі яких створюється, функціонує і розвивається стан фінансової безпеки.

До загальних принципів фінансової безпеки держави відносять:

1. Пріоритет прав і свобод людини і громадянина.
2. Верховенство права.
3. Пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів.
4. Своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам.
5. Чітке розмежування повноважень та взаємодію органів державної влади у забезпеченні національної безпеки.
6. Використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів міжнародної колективної безпеки.

До специфічних принципів забезпечення безпеки держави відносять:

1. Забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності, національної єдності на основі демократичного поступу суспільства та суверенності прав держави на використання економічного і фінансового потенціалу.
2. Подолання фінансових суперечностей і збалансування індивідуальних, корпоративних і загальнодержавних інтересів.
3. Демократизацію прийняття та ефективність виконання державних рішень у фінансовій сфері.
4. Захист прав власності і свободи економічного вибору.
5. Забезпечення макрофінансової стабільності, динамічного зростання економіки та відносної фінансової незалежності держави.
6. Забезпечення ефективності розподілу фінансових ресурсів і капіталу та державного контролю за їх використанням.

6.4. Концепція, стратегія, політика і тактика забезпечення фінансової безпеки держави

Багато науковців по-різному трактують поняття «фінансова безпека держави». Розглянемо етимологію цього поняття деякими авторами, які зведено у таблиці. Отже, можна констатувати, що фінансова безпека держави – це одна з важливих складових економічної безпеки, яка забезпечує захищеність інтересів держави у фінансовій сфері (бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем) та її захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз. Фінансова безпека України – це бюджетна безпека; податкова безпека; інвестиційна безпека; грошово-кредитна; валютна безпека; торгова безпека та інші сфери. Основними загрозами фінансової безпеки є: 1) низький рівень соціальної орієнтованості економіки; 2) падіння платоспроможності населення; 3) скорочення ролі внутрішніх соціально-економічних стимуляторів економічного зростання; 4) зростання економічної злочинності, корупції; 5) зростання фінансових втрат унаслідок збільшення масштабів і поглиблення соціальної напруженості у сфері економічних відносин; 6) зростання зовнішньої фінансової заборгованості України, посилення її залежності від іноземних кредитів; 7) нерозвиненість ринків капіталу та їх інфраструктури; 8) криза грошової і фінансово-кредитної систем; 9) нестабільність економіки.

Суб'єктами забезпечення фінансової безпеки держави є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, громадяни України та їх об'єднання.

Комплексний концептуальний підхід до дослідження поняття фінансової безпеки потребує окреслення пріоритетних національних інтересів та основних загроз національним фінансовим інтересам, а відтак, фінансовій безпеці України.

Пріоритетами національних інтересів України в економічній сфері є: створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

Таким чином, концептуально забезпечення економічної безпеки передбачає поєднання критеріїв підвищення добробуту нації і кожного громадянина та становлення в Україні конкурентоспроможної національної економіки, яка була б органічно включена в глобальні економічні процеси та посідала в них гідне місце. Отже, поєднання цілей підтримки макроекономічної стабільності, економічного зростання та забезпечення соціальної спрямованості економічного розвитку – це пріоритетні національні економічні інтереси України в економічній сфері та головні вектори стратегії економічної політики.

На підставі вищезазначеного пріоритетними національними інтересами у фінансовій сфері є:

- посилення взаємозв'язку фінансово-бюджетної політики та основних напрямів соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечення бюджетної дієздатності держави;
- забезпечення монетарної та валютно-курсової стабільності;
- зміцнення банківської системи, збільшення національних заощаджень із одночасним підвищенням рівня монетизації та капіталізації української економіки;
- зміцнення національного інвестиційного потенціалу та підвищення інноваційної активності вітчизняних підприємств;
- реформування фінансового ринку та забезпечення незалежності національної економіки від кон'юнктури міжнародних фінансових ринків;
- мінімізація впливу світових фінансових криз на фінансову систему України;

– детінізація економіки та залучення некримінальних капіталів в інвестиційні процеси.

Створення дієвої системи фінансової безпеки передбачає чітке визначення джерел потенційної загрози у певній сфері, а також наявних і необхідних ресурсів для їх нейтралізації.

Водночас на фінансову безпеку впливає дія численних внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз. Тому забезпечення дієвої системи фінансової безпеки передбачає з'ясування і систематизацію явищ і подій, настання або здійснення яких прямо чи опосередковано може становити загрозу тому чи іншому суб'єкту фінансової безпеки або елементу фінансово-кредитної сфери. Узагальнюючи різні позиції з приводу загроз фінансовій безпеці держави, а також аналізуючи норми вітчизняного законодавства у цій сфері, джерела потенційних і реально існуючих загроз можна поділити на внутрішні і зовнішні.

При цьому загрози фінансовій безпеці слід розглядати як наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України у фінансовій та економічній сферах.

Наявність внутрішніх загроз слід пов'язувати з організаційно-правовою, адміністративною та інституційною незавершеністю реформування фінансово-кредитної сфери, політичною нестабільністю, проявами сепаратизму.

Для ідентифікації загроз фінансовій безпеці України у цій Концепції застосовуються такі принципи:

- 1) принцип сегментації: загрози ідентифікуються в межах відповідного сектору фінансового ринку;
- 2) принцип суттєвості: ідентифікації підлягають загрози, які об'єктивно створюють небезпеку для одного або кількох елементів фінансової безпеки України – її ефективності, незалежності або конкурентоспроможності;
- 3) принцип об'єктивності: наявність загрози має бути доведена за допомогою статистичних показників, опису чинних процедур управління або нагляду, або зазначенням відсутності такої процедури;

4) принцип повноти: загроза ідентифікується з точки зору усіх можливих негативних наслідків;

5) принцип динаміки: при ідентифікації загрози мають бути враховані тенденції, що склалися.

Отже, основними внутрішніми загрозами фінансовій безпеці держави можуть виступати:

- неефективне регулювання і низький рівень правової культури у фінансовій сфері;
- зниження інвестиційної та інноваційної активності;
- недостатній рівень золотовалютних резервів;
- неефективність податкової системи та масове ухилення від сплати податків;
- низький рівень бюджетної дисципліни і перманентний бюджетний дефіцит;
- високий рівень боргової залежності держави, критичний стан ринку державних цінних паперів;
- тінізація і криміналізація економіки, нелегальний відплив капіталів за кордон;
- нереальність (штучність) курсу національної валюти;
- високий рівень корупції у фінансово-кредитній сфері;
- стагнація фондового ринку;
- низький рівень капіталізації банківської сфери;
- низький рівень доходів населення.

Зовнішні виклики фінансовій безпеці можуть бути пов'язані з:

- невизначеністю держави у сучасному геополітичному просторі, непричетністю до інтеграційних процесів;
- обмеженістю доступу до зарубіжних фінансових ринків, безконтрольністю щодо накопичення зовнішньої заборгованості.

До активних факторів, що можуть формувати загрози фінансовій безпеці держави, також належать:

- динаміка сальдо торгового і платіжного балансу та значна залежність України від експортно-імпоротної діяльності;
- втручання міжнародних фінансових організацій у внутрішні справи держави;

– вплив світових фінансових криз на фінансову систему України.

Сучасна динаміка суспільних процесів в Україні й світі зумовлює необхідність формування адекватної, ефективної та економічно виправданої системи захисту національних інтересів та забезпечення національної (в тому числі економічної і фінансової) безпеки. Стратегічною метою політики національної безпеки України є забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, національної єдності на основі демократичного поступу суспільства і держави, додержання прав і свобод людини й громадянина, створення умов для динамічного зростання економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення. Як зазначається у Стратегії національної безпеки України, забезпечення прийняттого рівня економічної безпеки не можливе без здійснення структурної перебудови і підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Для цього необхідно насамперед поліпшити інвестиційний клімат, зокрема, шляхом забезпечення дієвого захисту права власності, удосконалення регуляторного і корпоративного законодавства, обмеження монополізму, розвитку фінансового і фондового ринків. Одним із найважливіших завдань у цьому контексті є реформування податкової системи, забезпечення спрямованості фіскальної політики держави на зменшення питомої ваги усіх складових матеріальних витрат в економіці. Необхідно докорінно підвищити ефективність використання державних коштів, забезпечити дієвий державний контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій, прозорість використання ними фінансових ресурсів, ефективність тарифної та регуляторної політики. Заходи економічної політики держави слід спрямовувати також на зміцнення фінансового стану суб'єктів господарювання, забезпечення зростання їх рентабельності та капіталізації. Серед інших не менш важливо забезпечити подолання тінізації економіки та припинення відпливу капіталів за кордон; збалансований розвиток бюджетної сфери; внутрішню і зовнішню захищеність національної валюти, її стабільність,

захист інтересів вкладників; здійснення виваженої політики внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Отже, створення повноцінного механізму забезпечення фінансової безпеки держави передбачає насамперед вирішення широкого кола проблем, що стосуються формулювання критеріїв та принципів забезпечення фінансової безпеки, визначення пріоритетних національних інтересів у фінансовій сфері, здійснення постійного відстеження факторів, які викликають загрозу фінансовій безпеці країни, а також вживання заходів щодо їх попередження та подолання. Більше того, для створення механізму забезпечення фінансової безпеки необхідно вирішити комплекс правових, структурно-організаційних, процедурних, кадрових, технологічних та ресурсних питань. Що стосується систем забезпечення фінансової безпеки, то досі ще поза належною структурною організацією залишається система відповідних інститутів і організаційно-управлінських структур, які мають займатися цією проблемою, концепція їх перспективної побудови. Додаткові труднощі у формуванні системи фінансової безпеки України пов'язані з відсутністю в країні координуючого центру, який, отримуючи інформацію з цієї проблематики від різних міністерств і відомств, мав би змогу узагальнити її і зробити відповідні висновки.

6.5. Забезпечення фінансової безпеки держави в умовах глобалізації світового економіко-правового простору

На цьому етапі світового розвитку глобалізація включає в себе створення своєрідного «нового міжнародного економічного порядку», який вимагає організації або перебудови інституту правового забезпечення фінансової безпеки нашої держави. Науковим аналізом проблем впливу глобалізаційних процесів на різні сфери життєдіяльності суспільства займалося багато відомих вчених. Їхні праці послужили фундаментальною базою для подальшого дослідження питань, що розглядаються, але впливу глобалізаційних процесів на стан правового забезпечення

фінансової безпеки нашої держави раніше комплексно не досліджували.

Дійсно, процеси глобалізації обумовлені багато в чому фінансовими чинниками. Водночас ці процеси, охоплюючи весь світ, породжують безліч нових небезпек. До них можна віднести:

1. Економічну нерівність держав. У загальноєвропейському вимірі ця обставина є однією з головних причин масштабного напливу біженців у Європейський Союз (далі – ЄС). Багато експертів визнають, що значна частина біженців є економічними мігрантами, які шукають для себе і своїх сімей краще життя на території розвинених держав Європи.

2. Загрозу переростання локальних конфліктів у глобальний (або конфлікт середнього ступеня). Упродовж останніх 70-ти років ми неодноразово ставали свідками того, що в незначні локальні конфлікти досить часто втручалися найбільш розвинені держави. Результатом таких конфліктів ставало руйнування або приведення до повного занепаду інфраструктури держав, де вони мали місце.

3. Світовий тероризм. Ця небезпека значно посилилася з настанням нового тисячоліття, а в останні роки суспільство стає свідком того, що в світі виникають досить великі за територією і за впливом держави, які міжнародним співтовариством визнаються терористичними (наприклад, Ісламська Держава).

Складні проблеми глобалізації осмислюються філософами, юристами, економістами, громадськими діячами, політиками. Глобалізація змушує по-новому поглянути не тільки на можливості держави в забезпеченні безпеки, але і на сам феномен фінансової безпеки держави. Загострюється проблема взаємовідносин меншості і більшості, адже багато в чому в інтересах меншості здійснюються заходи з охорони та підтримання безпеки власності.

За результатами свого прояву феномен фінансової глобалізації є неоднозначним для окремих країн та регіонів світу. Слід визнати, що найбільші переваги від фінансової глобалізації мають найбільш потужні та розвинені держави, а також ТНК та

ТНБ. Для країн з перехідною економікою та країн, що розвиваються, такі наслідки є неоднозначними. З одного боку, глобалізація фінансових потоків створює можливості для вирішення деяких актуальних проблем. Глобалізація, зокрема, несе вигоди, пов'язані з використанням сучасних методів управління та запровадження новітніх технологій, відкриває доступ до нових ринків та інвестиційних джерел. Проте, з іншого боку, вона породжує і серйозні загрози, насамперед у фінансовій сфері. Серед фінансових ризиків, породжених фінансовою глобалізацією, найсуттєвішими є ризики, пов'язані зі зростанням масштабів діяльності транснаціональних корпорацій, централізацією фінансового менеджменту та неефективною регулятивною діяльністю міжнародних фінансових інститутів.

Ще однією особливістю світового фінансового сектору з початку 1990-х років є його спекулятивність, що забезпечує йому самодостатність. Понад 9/10 операцій на фондових біржах світу не пов'язані з торгівлею і довгостроковими інвестиціями. Цьому сприяли численні корпоративні злиття, банкрутства, угоди з приводу викупу пакетів акцій фінансових структур, інколи досить потужних і впливових. Однак варто зауважити, що спекуляцію не завжди варто ототожнювати з негативом. Переконливим аргументом цього є те, що спекуляція сприяє перерозподілу частини доданої вартості та стимулює концентрацію капіталу шляхом розорення дрібних і середніх компаній. Спекуляція, яка живиться «гарячими грішми», підтримує у стані високої активності валютний ринок і ринок фондових цінностей, а особливо важливу роль вона відіграє у формуванні вторинного фондового ринку.

Але негативні аспекти у цьому процесі є, вони закладені у відірваності капіталу від реального сектору, у можливостях приносити відсотки на відсотки під час арбітражних операцій (валютних, процентних як часових, так і просторових), часто-густо нічим не обумовлені (з господарсько-економічного боку) великі дивіденди та відсотки за цінними паперами, внаслідок завищеного котирування, переливи капіталів, їх відмивання через офшорні зони, інтернет-рахунки, пряме ухилення від податків тощо і, як

наслідок, розростання фінансової бульбашки, рециркулювання у реальний виробничий сектор лише 10 % коштів. Сформувалися досить великі потоки «гарячих грошей», невідконтрольних ні національним урядам, ні іншим інституціям. Вони виникають не з потреб виробництва, торгівлі, інвестування чи споживання. Головним їх джерелом є переважно торгівля грішми.

На початку XXI століття глобалізація фінансової сфери, що проявляється у динамічному розвитку ринку євровалют, системи транснаціональних банків, формуванні розгалуженої мережі офшорів і глобальних комп'ютерних мереж, які забезпечують миттєві переміщення капіталів, створює можливість руйнування навіть стійких економічних систем, зумовлюючи адекватні політичні зміни.

Відтак передчуття і реальні прояви негативних наслідків глобалізації привели до розробки у багатьох країнах світу концепцій національної безпеки, що включають різні складові. У контексті зазначеного особливої актуальності набула проблема забезпечення фінансової безпеки як однієї із найважливіших складових національної економічної безпеки кожної окремої держави та проблеми, що прогресуючими темпами переростає у ранг глобальної, долаючи національні кордони.

Ще 1996 року в економічному комюніке Ліонської зустрічі у верхах, зокрема, зазначалось, що глобалізація фінансових ринків може призвести до нових ризиків нестабільності і потребує від усіх країн проведення розумної економічної політики та структурних реформ, що зі свого боку приведе до скорочення зовнішніх 51 дисбалансів і тим самим сприятиме міжнародній фінансовій стабільності. Відтак комплексний концептуальний підхід до дослідження поняття фінансової безпеки потребує виокремлення такої складової, як міжнародна фінансова безпека.

Міжнародна фінансова безпека – це комплекс міжнародних умов співіснування домовленостей та інституціональних структур, за яких кожній державі – члену світової спільноти забезпечується можливість вільно обирати і здійснювати свою стратегію соціального, економічного і фінансового розвитку, не зазнаючи

зовнішнього тиску і розраховуючи на невтручання, розуміння та взаємоприйнятну і взаємовигідну співпрацю з боку інших держав. Важливу роль у вирішенні цієї проблеми відіграють партнерські угоди про вільний рух капіталів, товарів і послуг, врахування взаємних економічних інтересів, відмова від силового тиску, рівноправні відносини з менш розвиненими в економічному плані країнами. Тобто міжнародна фінансова безпека – це такий стан світової економіки, при якому забезпечується взаємовигідне співробітництво держав у вирішенні національних та інтернаціональних (глобальних) фінансових проблем (глобальної фінансової нестабільності, локальних, регіональних та світових фінансових криз, кризи світової зовнішньої заборгованості, вироблення основних шляхів і методів протидії відмиванню «брудних» грошей та ін.), вільний вибір і реалізація ними своєї стратегії соціально-економічного розвитку й участі в міжнародному поділі праці. Отже, основним питанням міжнародної фінансової безпеки як важливої складової міжнародної економічної безпеки є створення умов для співпраці держав у розв'язанні не лише їхніх національних проблем, але і глобальних проблем людства.

Питання для самоконтролю

1. Фінансова безпека: сутність та місце в системі економічної безпеки.
2. Організаційно-правові засади становлення та розвитку системи фінансової безпеки в Україні.
3. Механізм та системи забезпечення фінансової безпеки держави.
4. Концепція, стратегія, політика і тактика забезпечення фінансової безпеки держави.
5. Ієрархічна декомпозиція фінансової безпеки та її функціональні елементи.
6. Державна соціальна політика в забезпеченні фінансової безпеки.

7. Поняття про державні соціальні гарантії і соціальні стандарти.
8. Соціальні індикатори фінансової безпеки людини.
9. Загрози фінансовій безпеці людини, їх соціально-економічні наслідки для суспільства.
10. Диференціація доходів, соціальна поляризація, маргіналізація суспільства та їх вплив на фінансову безпеку держави.

Тести

1. Під фінансовою безпекою розуміють:

- а) певний рівень фінансової незалежності, стабільності і стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів, що становлять загрозу фінансовій безпеці; здатність фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та стале економічне зростання;
- б) ефективність податкової політики держави, яка має оптимально поєднувати фіскальні інтереси держави та індивідуальні, корпоративні інтереси платників податків;
- в) певний рівень державної внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними;
- г) стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів.

2. До внутрішніх факторів, які визначають фінансову безпеку держави, належать:

- а) політичний клімат у країні і характер фінансово-кредитної політики;
- б) кон'юнктура світових фінансових ринків і сальдо платіжного балансу;

- в) участь держави в міжнародних фінансових організаціях;
- г) усі відповіді правильні.

3. Характеризуючи фінансову безпеку із зовнішнього аспекту, до неї не можна віднести такий елемент, як:

- а) фінансовий суверенітет країни;
- б) рівень ризиків ринкової кон'юнктури;
- в) незалежність національної фінансової системи від впливу міжнародних фінансово-кредитних організацій;
- г) незалежність національної фінансової системи від впливу транснаціонального капіталу.

4. До складу фінансової безпеки країни належить:

- а) виробнича безпека;
- б) демографічна безпека;
- в) боргова безпека;
- г) соціологічна безпека.

5. Суб'єктами фінансової безпеки є:

- а) міжнародні фінансові інститути та організації;
- б) держава в особі законодавчого органу, виконавчих та судових органів (інституцій);
- в) населення (особа);
- г) усі відповіді правильні.

6. До складу фінансової безпеки країни не належить:

- а) продовольча безпека;
- б) грошово-кредитна безпека;
- в) валютна безпека;
- г) безпека небанківського фінансового ринку.

7. Основними елементами механізму забезпечення фінансової безпеки держави є:

- а) доктрина, концепція, стратегія, політика;
- б) інтереси, загрози, захист інтересів;
- в) моніторинг, індикатори;
- г) усі відповіді правильні.

8. До систем забезпечення фінансової безпеки держави слід віднести:

- а) інтереси, загрози, захист інтересів;
- б) доктрину, концепцію, стратегію, політику, тактику;
- в) моніторинг, індикатори, граничні значення індикаторів;
- г) організаційне, кадрове, матеріально-технічне, інформаційне, законодавче.

9. Яке визначення характеризує сутність стратегії фінансової безпеки держави:

- а) введення правових заходів попередження, нейтралізації та ліквідації загроз;
- б) зміцнення банківської системи держави;
- в) протидія доларизації грошової сфери держави;
- г) усі відповіді правильні.

10. Назвіть основні принципи забезпечення фінансової безпеки держави:

- а) забезпечення національної фінансової безпеки з урахуванням стану міжнародної безпеки у фінансовій сфері;
- б) пріоритет державних інтересів над суспільними інтересами;
- в) надання переваги договірним відносинам у розв'язанні внутрішніх і зовнішніх конфліктів фінансового характеру;
- г) забезпечення балансу фінансових інтересів особи, суспільства, держави, їх взаємна відповідальність.

11. До специфічних принципів забезпечення фінансової безпеки держави належать:

- а) чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки;
- б) забезпечення макрофінансової стабільності, динамічного зростання економіки та відносної фінансової незалежності держави;

в) своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз;

г) використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки.

12. Відповідно до джерел виникнення загрози фінансовій безпеці можна класифікувати на:

- а) потенційні і реально існуючі;
- б) внутрішні і зовнішні;
- в) національні, регіональні і міжнародні;
- г) активні і пасивні.

13. До реальних внутрішніх загроз фінансовій безпеці держави можна віднести:

- а) рівень державного боргу;
- б) рівень інфляції;
- в) рівень капіталізації фондового ринку;
- г) усі відповіді правильні.

14. Серед фінансових ризиків, породжених фінансовою глобалізацією, найсуттєвішими є ризики:

- а) пов'язані зі зростанням масштабів діяльності транснаціональних корпорацій;
- б) пов'язані із централізацією фінансового менеджменту та неефективною регулятивною діяльністю міжнародних фінансових інститутів;
- в) правильні відповіді а) і б);
- г) пов'язані з діяльністю держави.

15. Основним питанням міжнародної фінансової безпеки є:

- а) створення умов для співпраці держав у розв'язанні глобальних фінансових проблем людства;
- б) закріплення становища держави на міжнародному рівні;
- в) уніфікація нормативно-правової бази;
- г) подоланні тінізації економіки.

Список рекомендованих джерел

1. Безпека та конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації: монографія / [Власюк О. С., Мокій А. І., Іляш О. І., Волошин В. І., Флейчук М. І., Власюк Т. О. та ін.]; за заг. ред. О. С. Власюка. – К.: НІСД, 2017. – 384 с.
2. Білоус В. Т. Антологія міжнародного поліцейського права. Історія, предмет, методи, напрями, кваліфікація / В. Т. Білоус, Т. О. Проценко. – Херсон: Айлант, 2014. – 886 с.
3. Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: монографія / В. Т. Білоус. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – 449 с.
4. Бригінець О. О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія / О. О. Бригінець. – Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. – 362 с.
5. Бригінець О. О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України / О. О. Бригінець // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – Львів, 2016. – № 837/2016. – С. 36–42.
6. Бригінець О. О. Влияние глобализационных процессов на состояние финансовой безопасности государства / О. О. Бригінець // *Legea si Viata: международный научно-практический правовой журнал*. – Кишинев, 2015. – № 12 (288). – С. 16–19.
7. Власюк О. С. Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації: монографія / О. С. Власюк. – К.: НІСД, 2014. – 432 с.
8. Єрмошенко М. М. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство: наук. моногр. / М. М. Єрмошенко. – К.: Національна академія управління, 2010. – 232 с.
9. Каранина Е. В. Финансовая безопасность (на уровне государства, региона, организации, личности): монография / Е. В. Каранина. – Киров: ФГБОУ ВО «ВятГУ», 2015. – 239 с.
10. Кондрат Е. Н. Международная финансовая безопасность в условиях глобализации / Е. Н. Кондрат. – М., 2015. – 523 с.

11. Кравчук Н. Я. Фінансова безпека: навчально-методичний посібник / Н. Я. Кравчук, О. Я. Колісник, О. Ю. Мелих. – Тернопіль: Вектор, 2010. – 277 с.
12. Пименов Н. А. Правление финансовыми рисками в системе экономической безопасности. – М., 2017. – 384 с.
13. Сараджева О. В. Финансовая безопасность: монография / Е. Н. Барикаев, О. В. Сараджева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 104 с.
14. Сусіденко О. В. Фінансова безпека підприємства. Теорія, методи, практика: монографія / О. В. Сусіденко. – К.: ЦУЛ, 2017. – 128 с.
15. Степашин С. В. Государственная безопасность России: история и современность / С. В. Степашин; под общ. ред. Р. Н. Байгузина / Саратов. гос. социал.-экон. ун-т, Ин-т обществ. мысли. – М.: РОССПЭН, 2014. – 814 с.
16. Сухоруков А. І. Фінансова безпека держави: навч. посібн. / А. І. Сухоруков, О. Д. Ладюк. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
17. Цивілізаційний вибір України: парадигма осмислення і стратегія дії / ред. кол.: С. Пирожков, О. Майборода, Ю. Шайгородський та ін.; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К.: НАН України, 2016. – 284 с.
18. Финансовая безопасность. Финансовые расследования / под ред. А. Г. Хабибулина. – Москва: Издательство Московского университета, 2020. – 572 с.
19. Developing The Critical Infrastructure Protection System in Ukraine : monograph / S. Kondratov, D. Bobro, V. Horbulin et al.; general editor O. Sukhodolia. – Kyiv: NISS, 2017. – 184 p.

РОЗДІЛ 7

ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ ПРОЦЕС

7.1. Поняття фінансово-правового процесу

В останні роки досить стрімко розвивається галузь фінансового права, яка потребує міцної процесуальної основи. Процесуальний розвиток фінансового права має важливе практичне значення, оскільки є гарантією реалізації матеріальних фінансово-правових норм. Питання щодо процесуальних норм у «непроцесуальних» галузях права є одним із найбільш дискусійних у правовій науці. У фінансово-правовій теорії процесуальні явища ще не набули відповідного визнання як певної системи взаємопов'язаних елементів: норм, відносин, процесуальної форми, процесу, хоча вони існують і певною мірою виконують свою функцію. Нині склалася ситуація, коли практика випереджає теорію.

Проблема юридичного процесу має не тільки тривалу історію свого існування, але й не втратила своєї гостроти. Розробка теорії юридичного процесу вплинула на галузеві наукові дослідження у «непроцесуальних» галузях права, отримавши при цьому методологічну основу щодо аналізу їх процесуальних явищ. Критерій істини щодо автономії певного процесу полягає у тому, чи забезпечують традиційні форми (адміністративно-процесуальна, цивільно-процесуальна, кримінально-процесуальна) потреби фінансово-матеріального права.

Визначення процесу у «вузькому» змісті (ототожнюється з діяльністю судових органів) не відображає ті багатосторонні відносини, природні тенденції щодо розширення процедурної регламентації різних сторін державної діяльності. У юридичній науці інтенсивно розробляється концепція «широкого» розуміння юридичного процесу як комплексної системи правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших

суб'єктів права. Своє бачення щодо «широкої» концепції юридичного процесу висловлювали П. Є. Недбайло, Г. І. Петрова, В. С. Основін, В. Д. Сорокін, Ю. М. Козлов, Д. М. Бахрах та ін. Пізніше їх підтримали А. П. Альохін, А. П. Коренєв, В. М. Манохін, І. В. Панова та ін. При широкому розумінні юридичного процесу не допускається зменшення ролі і значення правосуддя як специфічної форми діяльності держави. Адже не тільки юрисдикційна діяльність, але й інша правозастосовна діяльність позитивного характеру (навіть правотворча діяльність), що провадиться у межах певної процедури, має зміст процесуальної. Науковці досліджують конституційні, нотаріальні, земельний процеси. Але необхідно зазначити, що ще 1966 року Н. І. Хімічева досліджувала «Правові основи бюджетного процесу в СРСР».

Нині багато науковців-фінансистів акцентують увагу фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування на процесуальній формі, визначаючи її як процес планомірного формування, розподілу і використання державою і муніципальними утвореннями фінансових ресурсів через свої грошові фонди для виконання поставлених перед ними завдань; різними засобами (правовими засобами, нормами бухгалтерського обліку, операційно-технічними засобами тощо) з метою покриття витрат, зумовлених соціальним замовленням; різними методами, зокрема стимулювання, обмеження і санкцій.

Правова природа процесу виражається насамперед у його соціальній спрямованості, оскільки він забезпечує можливість реалізації норм матеріального права різних галузей. Відповідно, кожний вид процесу – це порядок послідовного виконання дій, що мають на меті практичне проведення в життя норм матеріального права.

Для визначення об'єктивних меж фінансово-правового процесу потрібно виходити з основних напрямів і функцій фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що пошук шляхів утвердження законності правопорядку наводить на думку, що уся фінансова

діяльність, пов'язана із задоволенням різних потреб членів суспільства, повинна здійснюватися завчасно встановленими правилами, дотримуватися чітко процедур. Використання процесуальної форми у фінансовій діяльності держави повинно гарантувати правильне застосування правових норм. За своїм змістом фінансово-правовий процес виступає як мережа взаємопов'язаних процесуальних дій і, відповідно, процесуальних рішень, закріплених у формі юридичних документів. Матеріально-правова природа фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування зумовлює специфічні, властиві тільки їм процесуальні правила, що відповідають характеру норм фінансового матеріального права, дотримання яких має неабияке значення для усього суспільства.

Фінансова діяльність держави й органів місцевого самоврядування у цілому підпорядковується процесуальному порядку. З одного боку, це процес формування фондів фінансових ресурсів, розподіл фінансових ресурсів, з іншого – процес їх використання. Цей процес здійснюється за допомогою таких видів (форм) фінансової діяльності, як бюджетна та податкова діяльність на фінансовому ринку. Такі види діяльності взаємопов'язані та у цілому повинні забезпечувати реалізацію стратегічних і тактичних цілей фінансової політики. Фінансова діяльність повинна бути доцільною, орієнтованою на здійснення законних державних, суспільних інтересів, спрямованою на забезпечення верховенства закону.

Вимога процесуальної форми полягає у тому, що така форма повинна відповідати принципу законності. У фінансовій діяльності ця вимога набуває вирішального значення, оскільки, маючи на меті забезпечення законності, вона повинна здійснюватися у межах закону, відповідно до закону, без найменшого відхилення від процесуального режиму. Фінансова діяльність повинна бути раціональною, тобто виконувати завдання із найменшими витратами матеріальних і людських ресурсів. Деякі учені таку вимогу називають «процесуальною економікою». Необхідно визначити ще одну вимогу щодо процесуальної форми – вона повинна бути вільною від пустих формальностей, тобто від таких

форм і процедур, у яких немає потреби з погляду процесу. Перевантаження фінансової діяльності непотрібними процедурами перетворює її із засобу досягнення поставлених завдань у перешкоду на її шляху. Фінансова діяльність держави й органів місцевого самоврядування є правовою діяльністю й урегульована нормативно-правовими актами, спрямованими на забезпечення фінансовими ресурсами реалізацій функцій, покладених на державу і місцеве самоврядування, і вирішення завдань, що стоять перед ними. Фінансова діяльність є невід'ємним і найбільш дієвим механізмом державного регулювання соціально-економічних процесів у нашому суспільстві. Її розподільчі і контрольні можливості впливають на ринкові відносини.

Отже, фінансово-правовий процес є правовою формою реалізації матеріальних прав у сфері утворення, розподілу, перерозподілу і використання публічних фінансових ресурсів. Чітка регламентація процесуальної сторони фінансової діяльності держави сприяє дотриманню реалізації цих прав, а також найбільш ефективному використанню фінансів. Необхідно зазначити, що тривалість процесу зумовлює суттєве значення фактора часу як невід'ємної складової його юридичної характеристики, що передбачає детальне регулювання строків здійснення процесуальних дій, що виконуються за певною процедурою.

Фінансово-правовий процес – це комплекс взаємопов'язаних у процесуальній формі дій суб'єктів фінансових правовідносин щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування з метою виконання покладених на них завдань і функцій та здійснення контролю за цим процесом.

Для визначення самостійності певного виду процесу необхідно, по-перше, мати наявність матеріально-правової основи – системи галузевих норм матеріального закону, по-друге, процесуальних норм, що визначають процедуру регламентації організаційно-процесуальних відносин, що сформувалися у правозастосовній діяльності. У разі присвоєнні певному виду процесу назви галузевого достатньо хоча б вказати на те, що він

призначений для реалізації матеріального змісту одноіменної галузі матеріального права. Це стосується як самостійних процесуальних галузей, так і процесуальних норм, що перебувають на стадії групування у відповідні процесуальні галузі.

Останнім часом ряд авторів М. В. Карасьова, І. Є. Криницький, В. Є. Кузнєченкова, О. П. Мельник, О. О. Ногіна, Л. А. Савченко та інші приділяли увагу бюджетному, податковому, контрольному, валютному процесам, процесу грошового обігу, які є видами фінансово-правового процесу. На підставі цього можемо зазначати, що частково категорії фінансово-правового процесу уже напрацьовані юридичною наукою, але сталої системи наукових категорій у процесуальній фінансово-правовій теорії досі ще не існує. У дослідженнях юристів дотепер відсутня єдина думка щодо співвідношення понять «процес», «процедура» і це має негативний вплив. На нашу думку, поняття «процес» більш об'ємне, а частина процесу, що має самостійне значення для будь-яких правовідносин, відповідає розумінню процедури.

Отже, розглядати фінансово-правовий процес у вузькому розумінні не доцільно, оскільки: по-перше, фінансово-правовий процес у вузькому розумінні охоплює тільки правовідносини, у яких є спір, тоді як до складу фінансово-правового процесу в широкому розумінні входять і правовідносини, у яких наявність спору не є визначальною рисою; по-друге, у вузькому розумінні дії державного органу (посадової особи) завжди пов'язані з так званою негативною діяльністю, спрямованою на вирішення правового конфлікту, а у широкому – діяльність може мати і позитивний характер; по-третє, фінансово-правовий процес у вузькому розумінні спрямований на приведення в дію механізму відповідальності, а у широкому – може виступати засобом реалізації та інших завдань державної діяльності; по-четверте, у вузькому розумінні правова оцінка поведінки учасників фінансових відносин є необхідною, а у широкому – вона може не надаватись (наприклад, за нормотворчої діяльності).

7.2. Види фінансово-правового процесу

Специфіка фінансово-правового процесу полягає у тому, що він розглядається як єдине ціле за своїми завданнями та функціями (завдання і функції фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування) і як сукупність окремих спеціальних процесів, проваджень, особливості яких визначаються змістом та характером відповідних правових відносин у різних правових інститутах фінансового права. Вивчення процесуальної форми є важливим, якщо враховувати перспективи подальшого удосконалення законодавства, чіткого регламентування процесуальних дій.

У законодавстві чітко виділено тільки бюджетний процес, але науковці розглядають і податковий, і контрольний, і валютний процеси, які, на нашу думку, є видами фінансово-правового процесу. Ефективне та стабільне функціонування кожної держави неможливе без прозорого і реалістичного бюджету і бюджетного процесу, від яких залежить реалізація та виконання покладених на державу функцій і завдань. В останні роки стрімко розвивалося бюджетно-процесуальне законодавство. У Бюджетному кодексі України бюджетному процесу присвячена 4 глава.

Формування бюджету не може зводитися до сукупності процедур із затвердження бюджету як обов'язкового державного акта. Основна мета – це реалізація затвердженого бюджету з доходів і видатків відповідно до правових форм, тобто його безпосереднє виконання. Юридичний механізм впливу на державні видатки є практичним застосуванням приписів фінансово-правових норм, що встановлюють порядок формування витрат держави на конкретні заходи, визначення їх щорічних обсягів і відпуску бюджетних коштів на їх покриття, правові форми, яких при цьому набувають дії органів державної влади. Бюджетний процес є необхідним порядком реалізації матеріальних бюджетно-правових норм, їх реалізація може відбуватися тільки через певний процесуальний порядок. Хоча і визначена кількість стадій бюджетного процесу у Бюджетному кодексі України (стаття 19),

серед науковців відсутнє єдине трактування кількості стадій бюджетного процесу. Усі стадії, регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, покликані забезпечити чітке бюджетне планування і дотримання бюджетної дисципліни, чого абсолютно немає останні роки.

Податковому процесу властиві усі ознаки фінансово-правового: він завжди пов'язаний з реалізацією закріплених у законі прав і обов'язків, орієнтований на досягнення певного юридичного результату, ґрунтується на процесуальних нормах податкового права, безпосередньо пов'язаний з використанням спеціальних прийомів і засобів юридичної техніки, здійснюється тільки уповноваженими суб'єктами владних повноважень, має стадійний характер, його результати завжди оформляються спеціальними процесуальними актами. Невід'ємною частиною податкового права є правові норми, що визначають порядок надання податкової звітності, порядок визначення суми податкових зобов'язань платника податків, порядок їх сплати та оскарження рішень контролюючих органів, здійснення податкового контролю, комплекс заходів, що забезпечує законність при сплаті податків і зборів.

Деякі держави податковому процесу приділяють увагу на рівні конституції країни. Наприклад, стаття 129 конституції Швейцарії приділена податковому процесу. У Франції податкові процедури чітко виписані в «*Livre des procedures fiscales*» (Книзі податкових процедур), яка прирівнюється до процесуального податкового кодексу. Адже надзвичайно велике значення мають податкові надходження під час формування бюджету практично у кожній державі.

Специфіка податково-правових відносин зумовила необхідність трактувати податковий процес у широкому розумінні: він повинен охоплювати усі відносини, що регулюють установлений порядок реалізації податкового обов'язку, порядок обчислення, сплати, справляння податків, податкової звітності, податкового контролю та врегулювання податкових конфліктів і спорів. Податковий процес є видом фінансово-правового процесу. Так,

відповідно до рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 відносини між органами державної податкової служби та юридичними особами, а також між органами державної податкової служби та громадянами щодо накладення фінансових санкцій виходять за межі адміністративно-правового регулювання. Серед висновків, які зробив Конституційний Суд України, є такі: 1) суб'єктом адміністративно-правової відповідальності не може бути юридична особа; 2) фінансові санкції не підпадають під поняття «адміністративне стягнення».

Відсутня єдність поглядів щодо податкового провадження, оскільки в саме поняття «податкове провадження» вкладається різний правовий зміст. На думку О. А. Ногіної, податкове провадження як частина податкового процесу – це урегульований нормами права порядок здійснення процесуальних дій уповноваженими державними органами, який гарантує законне й об'єктивне визначення підстав для здійснення податкових вилучень і вирішення індивідуальних справ платників податків в окремих сферах податкових правовідносин. З огляду на наведене визначення до податкових проваджень відносять: провадження з примусового виконання обов'язку зі сплати податків; провадження з надання відстрочки (розстрочки) податкового боргу; провадження з обліку платників податку; провадження щодо здійснення податкового контролю; провадження з податкових правопорушень. Перелік необхідно доповнити і провадженням з розгляду скарг платників податку на рішення податкових органів, оскільки воно має суттєві відмінності від подання та порядку розгляду скарг на рішення інших державних органів; провадження з вирішення податкових конфліктів; провадження з вирішення податкових спорів.

Для виявлення порушень податкового законодавства, руйнування складних схем ухилення від сплати податків, попередження безпідставного відшкодування ПДВ податкові органи фактично проводять комплекс процесуальних дій за правильністю обчислення, своєчасністю, повнотою сплати податків,

а також дотримання законності операцій, пов'язаних з отриманням доходів і здійсненням розрахунків.

І. Є. Криницький виділив такі стадії податкового процесу: а) попередню (підготовчий період: збір і фіксація інформації, аналіз ситуації тощо); б) розгляд питання та винесення рішення за сутністю; в) виконання прийнятого рішення; г) оскарження актів податкових органів та дій їхніх посадових осіб.

Дотримання фінансової дисципліни є одним із основних елементів забезпечення стабільного фінансово-правового процесу. На усіх стадіях розвитку держава повинна забезпечувати фінансову основу своєї життєдіяльності, умовою реалізації якої є державний фінансовий контроль. Діяльність органів, які здійснюють фінансовий контроль, повинна відбуватися не тільки у суворій відповідності з нормами права, а й з дотриманням відповідного порядку, процедури. Це свідчить про існування своєрідного процесу фінансового контролю – здійснення планомірного систематичного впливу на конкретних суб'єктів фінансово-правового процесу з метою попередження або своєчасного виявлення й усунення відхилень і порушень у їх діяльності, забезпечення їх подальшого ефективного функціонування та розвитку з метою досягнення завдань правового регулювання.

Специфіка контрольного процесу особливо проявляється під час розкриття його структури. Визнання його як самостійного різновиду фінансово-правового процесу – підстава для спроби відокремити складові його процесуальної форми: контрольнoproцесуальні провадження, контрольнoproцесуальні стадії, що визначають динамічні аспекти контролю; контрольнoproцесуальні режими. Контрольний процес повинен бути спланованим і організованим. Контрольне провадження як основний елемент контрольного процесу слугує важливим засобом підтримання режиму законності.

Основними ознаками контрольного процесу у сфері фінансів є такі: безпосередньо пов'язаний із вчиненням операцій із нормами права; здійсненням тільки уповноваженими на те суб'єктами; розглядом конкретних юридичних справ, результати

яких завжди закріплюються в офіційних документах; потребою у процедурно-процесуальній регламентації; використанням різних правил і прийомів юридичної техніки.

Контрольний процес потрібно розглядати не просто як систему впорядкованих дій, що мають такі стадії: планування і підготовка до проведення контрольних заходів; встановлення фактичних обставин справи та узагальнення результатів контролю; підготовка та прийняття рішення за результатами проведеного фінансового контролю; перевірка виконання прийнятого за його результатами рішення; оскарження рішень та дій органів фінансового контролю; проведення повторного контролю. Правова форма визначає суб'єктів контрольних відносин, їх правове положення, завдання, принципи організації контролю, процесуальну форму – правові засоби отримання контрольної інформації та способи її реалізації. Для забезпечення ефективності контрольного процесу він потребує чіткого нормативно-правового закріплення процедур його здійснення. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що сьогодні контрольні процедури встановлюються багатьма нормативними актами, що ускладнює процес їх застосування, а контрольні процедури визначені не чітко. Така ситуація створює об'єктивну необхідність детально регламентувати контрольну-процесуальну діяльність і видати єдиний законодавчий акт, наприклад Закон України «Про фінансовий контроль».

Перехід незалежної України до ринкової економіки з різноманітністю форм власності і господарювання, лібералізація зовнішньоекономічної діяльності і надання суб'єктам підприємництва права самостійно виходити на зовнішній ринок зумовили виникнення нових суспільних відносин, зокрема у сфері валютного регулювання, що потребують належного їх правового регулювання. За роки ринкових перетворень створено фактично новий інститут фінансового права. Визнання валютного процесу як різновиду фінансово-правового процесу – це, на нашу думку, суттєва підстава для спроби відокремлення валютно-процесуальних проваджень, що надають предметну характеристику

валютному процесу; валютно-процесуальних стадій, що визначають динамічні аспекти валютного процесу; валютно-процесуального режиму, що відображає ступінь напруженості валютного процесу.

Основними завданнями валютного регулювання є: розробка та прийняття відповідними органами нормативно-правових актів, що визначають принципи та порядок здійснення валютних операцій на території України, порядок ввезення та вивозу іноземної валюти, права та обов'язки суб'єктів валютних відносин, відповідальність за порушення валютного законодавства; визначення основних засад внутрішньої та зовнішньої валютної політики держави; формування державного валютного резерву; створення системи валютного контролю. Суспільні відносини у сфері валютної діяльності як виду фінансової, що виникають у зв'язку з рухом валютних цінностей, являють собою валютний процес. Валютному процесу характерний особливий режим правового регулювання, елементами якого є метод владних приписів, особливі юридичні засоби.

Валютні правовідносини є комплексними, оскільки підпадають під дію не тільки фінансового права, а також і інших галузей права. Валютні правовідносини мають властивості фінансових, а саме: правовідносини складаються у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, яка регламентує порядок утворення й використання централізованих і децентралізованих валютних фондів; підставою для виникнення валютних відносин є планомірний процес щодо утворення і використання необхідних валютних фондів; об'єктом валютних відносин є валютні цінності, що використовуються у міжнародних розрахунках як засіб платежу; у більшості випадків валютним відносинам властивий владно-майновий характер. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» управління у сфері обігу та використання іноземної валюти здійснює Національний банк України. Валютні правовідносини існують у формі валютних операцій, правове регулювання валютних операцій здійснюється державою через встановлення

правил їх здійснення, тобто послідовності визначених дій за допомогою засобів нормативно-організаційного впливу на валютні відносини з метою їх упорядкування, розвитку та контролю.

Під валютними операціями необхідно розуміти: операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності, за винятком операцій, що здійснюються між резидентами у валюті України; операції, пов'язані з використанням валютних цінностей в міжнародному обігу як засобу платежу, з передаванням заборгованостей та інших зобов'язань, предметом яких є валютні цінності; операції, пов'язані з ввезенням, переказуванням і пересиланням на територію України та вивезенням, переказуванням і пересиланням за її межі валютних цінностей.

7.3. Особливості фінансово-правового процесу

Для повної характеристики фінансово-правового процесу необхідно виділити його загальні та спеціальні ознаки. Загальні ознаки дозволяють нам прослідкувати його зв'язок з іншими видами юридичних процесів, а спеціальні – охарактеризувати фінансовий процес як спеціальне правове явище у сфері фінансової діяльності. Загальними є такі ознаки: будь-яка процесуальна діяльність за своєю сутністю є владною діяльністю відповідних компетентних державних органів (посадових осіб), формою реалізації функцій держави й органів місцевого самоврядування; за своєю природою, це винятково юридична діяльність, що регламентується процесуальними нормами і спрямована на досягнення мети – забезпечення реалізації матеріальних норм; ця діяльність є юридично-результативною, тому що спрямована на досягнення певного юридичного результату в процесі вирішення справ шляхом прийняття юридичних рішень загального чи індивідуального характеру; ця діяльність складається зі стадій, що мають чітко визначену послідовність, певні часові рамки, визначене коло учасників і виступають комплексом взаємопов'язаних процесуальних дій і процесуальних рішень.

Спеціальними ознаками фінансово-правового процесу є те, що: уповноваженими суб'єктами фінансово-правового процесу є держава Україна, держава в особі державних органів та їх посадових осіб, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, міжнародні організації; сфера застосування фінансового процесу забезпечує реалізацію матеріальних норм фінансового права відповідно до правил, що встановлюються фінансово-процесуальними нормами; правоохоронна функція фінансового процесу не є основною, адже, крім так званої «негативної» юрисдикційної діяльності, спрямованої на вирішення фінансових спорів, до фінансового процесу належить і «позитивна», регулятивна, організуюча діяльність, яка також має процесуальну форму; фінансово-правовий процес охоплює широке коло суспільних відносин, тому його структура характеризується великою кількістю проваджень; фінансово-правовому процесу притаманні певні часові рамки. Фінансово-правовий процес як вид юридичного має тільки притаманні йому ознаки, зміст, динамічність і взаємозв'язок із нормами фінансового матеріального права, а також із процесуальними нормами інших галузей права.

Властивості фінансово-правового процесу виражаються у здійсненні операцій з нормами матеріального фінансового права. Цей процес здійснюється тільки уповноваженими суб'єктами. Такі операції потребують регламентації процесуальними фінансовими нормами, що виражаються у чіткій послідовності дій, переліком можливих учасників процесу та певними строковими межами.

Процесуальна форма, яка властива фінансово-правовому процесу, визначається такими ознаками: фінансово-правовий процес є організаційною формою діяльності; це діяльність виключно уповноважених на те суб'єктів, наділених певними повноваженнями; це різновидність людської практики, що являє собою органічно взаємопов'язану систему процесуальних дій; результати фінансово-правового процесу завжди закріплюються прийняттям відповідних правових актів.

Нині у процесуально-правових дослідженнях, як правило, виділяють три елементи, що складають будь-який процес, будь-яку процесуальну форму: процесуальні провадження, процесуальні стадії і процесуальні режими. Це стосується і фінансово-правового процесу. Кожний із зазначених елементів зі свого боку узагальнює підсистему характеристик, більш конкретних ділянок процесуальної форми.

Зміст фінансово-правового процесу розкривається на окремих стадіях: формування фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування; розподілу фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування; використання фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування. Контрольний процес із властивими йому стадіями (планування, підготовка, складання програми, організація контролю на місці, документальна та фактична перевірка, систематизація матеріалів перевірки, складання відповідного правового документа та ін.) супроводжує усі попередні стадії. Кожна стадія фінансово-правового процесу, відображаючи природу типових фінансово-правових відносин, відрізняється своєю специфікою.

Обґрунтовуючи фінансово-правовий процес як інститут фінансового права, зауважимо, що фінансова діяльність держави одночасно з мірами адміністративної і кримінальної відповідальності включає також правові засоби – міри процесуального примусу, передбачені фінансовим (бюджетним, податковим, валютним) законодавством – фінансову відповідальність. Особливу увагу треба звернути на провадження у справах про фінансові правопорушення, а застосування заходів державного примусу під час цих проваджень потребує чіткого процесуального регулювання. Цей вид проваджень виділяється серед інших рядом специфічних ознак: виникає тільки у зв'язку із вчиненням фінансового правопорушення; здійснюється уповноваженими органами й органами правосуддя; тільки в цьому провадженні відбувається практична реалізація фінансових санкцій.

Основним у визначенні процесуального провадження є погляд на нього не просто як на складову процесу, а як на процес

у дії з вирішення конкретних правових ситуацій. Відповідно до податкового законодавства більш коректною є така класифікація: провадження з виконання і забезпечення обов'язків зі сплати податків і зборів, податково-контрольне провадження, провадження у справах щодо податкових правопорушень, провадження щодо оскаржень громадянами незаконних дій органів податкового адміністрування і їх посадових осіб. На основі норм фінансового законодавства застосовується і примус.

Незважаючи на відмінності, загальним для всіх дослідників є положення про те, що процес і провадження співвідносяться як загальне й особливе, провадження – частина процесу, а процес – сукупність проваджень. Для фінансово-правового процесу характерним є те, що його види: бюджетний, податковий, контрольний, валютний – спрямовані на реалізацію самостійних груп фінансово-матеріальних норм, що являють собою певні правові інститути фінансового права. За юридичною природою вони є складними і включають у себе велику кількість різних проваджень: контрольні провадження, що здійснюються у формі перевірки, обстеження, аналізу інформаційних звітів, у формі оглядів; провадження у справах про фінансові правопорушення; податкові провадження: з податкової реєстрації, із ведення податкового обліку, зі сплати податкових платежів, з податкової звітності, з податкових конфліктів і спорів; бюджетні провадження: підготовка проєктів бюджетів та ін. Кожна із зазначених груп проваджень є складним правовим утворенням, до якого входять різні процесуальні блоки у вигляді окремих проваджень, що ґрунтуються на сукупності відповідних процесуальних норм, а з часом можуть утворити самостійні правові інститути. Серед юрисдикційних проваджень на особливу увагу заслуговують провадження у справах про фінансові правопорушення, а застосування заходів державного примусу під час цих проваджень потребує надзвичайно чіткого процесуального регулювання. Цей вид проваджень виділяється серед інших рядом специфічних ознак: виникає тільки у зв'язку із правопорушенням; здійснюється поряд з контролюючими органами також і органами правосуддя;

тільки при цьому провадженні відбувається практична реалізація фінансових санкцій. Кожне провадження у фінансово-правовому процесі характеризується спеціальними ознаками: спрямовується на вирішення певних типових ситуацій, що мають один і той самий предмет правового регулювання – фінансові ресурси держави й органів місцевого самоврядування; кожне провадження спрямоване на досягнення конкретної мети правотворчого або правозастосовного характеру щодо планової і систематичної діяльності держави й органів місцевого самоврядування у сфері формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів; змістом діяльності є вирішення відповідних завдань у процесі формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів для виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, стимулювання суспільного виробництва з метою його розвитку під час контролю за законним і ефективним використанням фінансових ресурсів; типові провадження регламентуються процесуальними нормами одного виду. Зазначені ознаки є підтвердженням того, що провадження співвідносяться з фінансово-правовим процесом як особливе і загальне.

Проблема класифікації проваджень фінансово-правового процесу залишається відкритою, а виявити оптимальний критерій диференціації їх досить складно. На нашу думку, фінансове провадження – це частина фінансово-правового процесу, що являє собою врегульовану фінансово-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо формування, розподілу використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, здійснення контролю за ними, об'єднаних змістом, предметом, метою. Завдання полягає у тому, щоб досягнути взаємодії між різними видами проваджень на кожній стадії з метою більш ефективного, раціонального використання фінансових ресурсів. У зв'язку з цим необхідно зауважити, що варто дотримуватися процесуального режиму.

Процесуальний режим дає вибір способів і засобів процесуальної діяльності. Цей спеціальний порядок затверджений державою

та забезпечений реальними заходами виконання правових приписів. Феномен процесуального фінансово-правового режиму показує нам окремі сукупності норм, що мають специфічні особливості і набувають певних ознак під час планомірного процесу мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів та контролю за цими процесами. Активним елементом процесуального режиму, наприклад контрольного процесу, є засоби здійснення його правової форми. Вони являють собою процесуальний інструментарій, що використовується уповноваженими суб'єктами для здійснення своїх функцій і тому певною мірою впливають на якість процесуальної діяльності.

А. А. Нечай, дослідивши питання правових режимів публічних видатків, визначила правовий режим як урегульований законодавством специфічний порядок діяльності суб'єктів фінансових правовідносин у сфері розподілу, перерозподілу та використання коштів публічних фондів. Правовий режим публічних видатків встановлюється у законах, актах органів місцевого самоврядування, підзаконних актах та спрямований на всебічне забезпечення діяльності суб'єктів щодо розподілу, перерозподілу та використання коштів публічних фондів.

Необхідно зазначити, що окремі питання, пов'язані із правовим режимом бюджетних видатків, досліджувалися у юридичній літературі. Найгрунтовнішим дослідженням правового режиму видатків державного бюджету є робота Л. К. Воронової, питання правового статусу розпорядників бюджетних кредитів досліджувала Н. О. Куфакова, види державних доходів та їх правові режими – Д. А. Бекерська, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва. Проблеми правових режимів державного фінансового контролю докладно вивчалися у роботах О. Ю. Грачової, Л. А. Савченко.

Наступним елементом процесуального режиму є гарантії забезпечення правової форми фінансової діяльності. Вони є своєрідною основою у діяльності і покликані створювати умови надійності стану всіх суб'єктів фінансово-правового процесу, усвідомлення ними впевненості у досягненні поставленої мети.

Принципами фінансово-правового процесу є такі: законності; гласності; доступності; послідовності; плановості; добросовісності; повноти та об'єктивності процесуальної діяльності; ефективності; захисту інтересів держави й особи; цільового використання фінансових ресурсів; наукової обґрунтованості; оперативності; компетентності учасників фінансово-правового процесу та ін.

Фінансово-правовий процес – досить складне і різнобоке явище. Особливостями фінансово-правового процесу є: фактичним змістом фінансово-правового процесу виступає фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування, спрямована на формування, розподіл, перерозподіл і використання фінансових ресурсів для виконання завдань і функцій; фінансово-правовий процес пов'язаний з матеріальними нормами фінансового права; застосування норм фінансового матеріального права здійснюється у певному процесуальному порядку, врегульованому процесуальними фінансово-правовими нормами; нині фінансові процесуальні норми містяться у різних за юридичною силою нормативно-правових актах; учасниками фінансово-правового процесу є органи, які належать до різних гілок державної влади, та органи місцевого самоврядування; фінансово-правовий процес спрямований не тільки на вирішення індивідуальних справ, але й на нормативне регламентування діяльності суб'єктів, які беруть участь у межах своєї компетенції; характерною рисою процесуально-правових норм у цій сфері є значне розмаїття видів суб'єктів їх застосування, оскільки до таких суб'єктів відносять як індивідуальні (керівники державних органів, їх заступники), так і колективні (Верховна Рада України, місцеві ради); фінансово-правовому процесу властиві особливі стадії, провадження, процесуальний режим; фінансово-правовий процес – це планомірний процес.

Особливості фінансово-правового процесу відображені у визначенні його мети, що полягає у безперебійному грошовому функціонуванні держави й органів місцевого самоврядування та задоволення загального (публічного) інтересу, заздалегідь

запланованих результатах, досягнути яких можна за допомогою відповідних методів і засобів. Зміцнення процесуальних основ у різних соціально значимих сферах державної діяльності, зокрема і фінансовій, цілком узгоджуються з конституційним завданням щодо зміцнення правових основ державного й суспільного життя.

7.4. Процесуальні норми у фінансово-правовому регулюванні

Особливістю процесуальних норм фінансового права є те, що нині відбувається зміна їх юридичної сили. З розвитком і удосконаленням фінансового права його процесуальні норми відображаються у Бюджетному кодексі України, Податковому кодексі України і законах, а не у підзаконних нормативних актах як це було раніше. Процесуальні норми фінансового права встановлюють правила поведінки учасників бюджетного, податкового, контрольного, валютного, банківського та інших процесів, характерних для фінансового права.

Особливостями процесуальних норм фінансового права є: спрямовані виключно на реалізацію матеріальних норм фінансового права; мають характерний предмет правового регулювання щодо формування, розподілу, використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за цим процесом; є правилом поведінки у формі державно-владного припису щодо формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за цим процесом; відрізняються конкретністю, предметною деталізацією, цільовою спрямованістю, категоричністю у регламентації поведінки учасників фінансово-правових відносин; визначають коло учасників фінансово-правового процесу, наділяють їх суб'єктивними юридичними правами і покладають на них відповідні юридичні обов'язки; охороняються і забезпечуються державним примусом, що зі свого боку дозволило розглянути

співвідношення між процесуальними і матеріальними нормами фінансового права.

Розглядаючи питання співвідношення фінансових матеріальних і процесуальних норм, можна стверджувати, що специфіка останніх полягає у такому: вони відрізняються від матеріальних норм своїм призначенням. Процесуальні норми регулюють порядок, процедуру реалізації цих прав і обов'язків; процесуальні норми похідні щодо матеріальних; фінансово-процесуальні норми є засобом реалізації далеко не всіх матеріальних норм. Потреба у фінансово-процесуальних нормах виникає тільки, коли необхідна спеціальна процедура для вирішення конкретного питання; не можна побудувати автономну конструкцію, в якій би взаємодіяли тільки дві норми: з одного боку, матеріальна, з іншого – процесуальна, тобто конструкцію, в якій процесуальна норма була б визначена виключно для однієї матеріальної норми і забезпечувала б її реалізацію повним обсягом. Взята окремо процесуальна норма, як правило, обслуговує декілька матеріальних норм; фінансово-процесуальні норми забезпечують реалізацію матеріальних норм фінансового права.

Єдині критерії щодо класифікації процесуальних норм нині відсутні. Не має як теоретичних, так і практичних розробок класифікації процесуальних норм фінансового права у цілому.

Особливою ознакою правового регулювання є наявність специфічного механізму, що забезпечує ефективність правового впливу на суспільні відносини, а сукупність правових засобів, за допомогою яких саме здійснюється такий вплив, і становлять поняття механізму правового регулювання. Механізм фінансово-правового регулювання включає такі стадії: розробку і прийняття норм фінансового права, що регламентують певну поведінку учасників фінансово-правового процесу; виникнення, зміна і припинення фінансово-процесуальних правовідносин; реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків і втілення їх у конкретній, фактичній поведінці учасників фінансово-процесуальних правовідносин. Основою механізму фінансово-правового регулювання є фінансово-процесуальна норма права. Механізм

правового регулювання проявляється у юридичних нормах, правовідносинах, актах реалізації прав і обов'язків. Відповідно, основними засобами фінансово-правового регулювання є норми фінансового права, фінансові правовідносини та фінансово-правові акти, у яких, на жаль, відсутня чіткість викладення фінансових процесуальних норм. Процесуальним нормам у фінансовому праві притаманні ознаки, що характеризують процесуальні норми будь-якої галузі права. Разом з тим вони мають і певні особливості, зумовлені їх змістом, цільовим призначенням, характером приписів, що містяться у них, тощо. Вони закріплюють процесуальний порядок діяльності уповноважених суб'єктів, який забезпечує правильне вирішення конкретних справ, прийняття обґрунтованих рішень щодо формування, розподілу, використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за цим процесом; слугують обов'язковою умовою забезпечення законності у фінансовій сфері. Фінансово-правові процесуальні норми визначають склад учасників фінансово-правового процесу; встановлюють їх суб'єктивні права і обов'язки, а також послідовність та особливості щодо формування, розподілу, використання фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування, здійснення контролю за рухом фінансових ресурсів; передбачають процесуальні форми здійснення дій у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Фінансово-процесуальні норми можна класифікувати за:

- 1) видами правової діяльності державних органів у сфері формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування;

- 2) видами фінансово-процесуальних проваджень можна виділити фінансово-процесуальні норми, що регулюють провадження, наприклад, за розподілом фінансових ресурсів, за обліком фінансових ресурсів, за здійсненням контролю щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, фінансової експертизи; вирішення фінансових конфліктів та ін.;

3) юридичною силою. За юридичною силою фінансово-процесуальні норми можна поділити на норми, що є у законах і підзаконних актах. Згідно із Конституцією України виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування – податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також 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. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальні суспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків;

4) колом суб'єктів, на яких поширюється їх дія. Доцільно розподілити на норми, що встановлюють: а) порядок діяльності законодавчого органу держави, органів місцевого самоврядування щодо застосування матеріально-правових норм фінансового права; б) порядок діяльності виконавчих органів щодо застосування матеріально-правових норм фінансового права; в) порядок діяльності розпорядників бюджетних коштів щодо застосування матеріально-правових норм фінансового права; г) порядок участі у фінансово-правовому процесі інших учасників-юридичних осіб; д) порядок участі фізичних осіб у фінансово-правовому процесі;

5) обсягом регулювання: загальні норми, що здійснюють правове регулювання фінансово-правового процесу у цілому; спеціальні – властиві окремим видам фінансово-правового процесу;

б) роллю у регулюванні суспільних відносин: регулятивні й охоронні. До регулятивних потрібно віднести фінансово-процесуальні норми, що встановлюють процесуальні права і обов'язки учасників фінансово-процесуальних правовідносин. Охоронні фінансово-процесуальні норми передбачають міру державного примусу;

7) дією у просторі: норми, що діють у межах усієї України, певної адміністративно-територіальної одиниці, міжнародні;

8) дією у часі: безстрокові, що діють у межах невизначеного періоду, і строкові – з обмеженим строком дії. Наприклад, певні строкові норми, визначені у Бюджетному кодексі України.

Наявність процесуальної фінансової норми є умовою виникнення відповідних правовідносин, тобто це об'єктивна передумова існування самих фінансово-процесуальних правовідносин. Зазначено, що виникнення, зміна і припинення процесуальних фінансових правовідносин здійснюються за наявності чітко визначених у правових нормах умов або юридичних фактів, до яких відносять діяльність (бездіяльність) або подію чи обставину. У процесуальних фінансових правовідносинах виражається правова форма, у якій відбувається отримання державою або органом місцевого самоврядування у свою власність фінансових ресурсів, їх розподіл і використання.

Фінансово-процесуальні правовідносини реалізуються на підставі установлених форм і видів актів державних органів й органів місцевого самоврядування при чіткому дотриманні певної послідовності і термінів дій.

Особливості застосування процесуальних норм фінансового права дозволяють класифікувати фінансово-процесуальні правовідносини, що проявляються залежно від юридичного факту, на несудові фінансово-процесуальні відносини (виникають у процесі формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, здійснення контролю за цим процесом, урегулювання несудових фінансових конфліктів) і судові фінансово-процесуальні відносини (юридичним фактом виникнення яких є фінансовий спір).

Особливостями фінансово-процесуальних правовідносин є те, що вони відрізняються динамічністю і певною залежністю від матеріальних норм фінансового права; характеризуються особливим суб'єктним складом. Специфічним суб'єктом цих відносин є держава в особі своїх органів і посадових осіб; першопричиною виникнення фінансових процесуальних відносин є: а) процесуальні

норми фінансового права; б) процесуальна правосуб'єктність; в) юридичні факти. Фінансово-процесуальні правовідносини можуть мати як регулятивний, так і охоронний характер. Вони мають специфічні риси: окреслюють коло осіб, на яких у цей момент поширюються дії процесуальних норм; закріплюють конкретну поведінку суб'єктів фінансово-правового процесу; є умовою у разі не виконання учасниками фінансово-правового процесу своїх обов'язків для застосування фінансових санкцій, які відображають специфічний вид юридичної відповідальності – фінансової; мають публічно-правовий характер; їм властивий багатостадійний, комплексний характер; вони змінюються від стадії до стадії; це владні відносини. Їм властива юридична нерівність сторін, чітка субординація суб'єктів, виняткова роль держави, перевага її над іншими суб'єктами як організатора, який керує рухом коштів, тому що є їх власником; їм властива періодичність. Отже, зазначені особливості фінансово-процесуальних правовідносин дозволяють нам зробити висновок, що останні – це врегульовані фінансово-процесуальними нормами суспільні відносини, що складаються між суб'єктами фінансово-правового процесу, пов'язані з реалізацією їх функцій, повноважень, прав і юридичних обов'язків у сфері застосування фінансово-правових матеріальних норм.

Фінансово-процесуальні правовідносини можна класифікувати залежно від:

- 1) систематизації процесуальних норм фінансового права;
- 2) методів фінансової діяльності держави, через які держава реалізує розподільну, перерозподільну та контрольну функції фінансів. Отже, фінансово-процесуальні правовідносини виникають при:

- мобілізації фінансових ресурсів;
- розподілі і перерозподілі фінансових ресурсів;
- використанні фінансових ресурсів;
- здійсненні фінансового контролю;
- здійсненні фінансового моніторингу, який спрямований насамперед на запобігання та протидію запровадженню у легальний

обіг доходів, отриманих злочинним шляхом, легалізації коштів, з яких не були сплачені податки і збори;

3) інститутів фінансового права (бюджетні, податкові, валютні, контрольно-процесуальні та інші);

4) функцій фінансового права, що проявляються у нормах і правовідносинах, фінансово-процесуальні правовідносини бувають регулятивні і охоронні;

5) ролі у структурі юридичного змісту фінансово-процесуальних правовідносин: основні правовідносини (наприклад, розподіл доходів бюджету) і допоміжні фінансово-процесуальні правовідносини (правовідносини з обміну інформацією казначейства з податковими органами щодо розподілу доходів);

6) суб'єктного складу: двосторонні (казначейство – головний розпорядник коштів) і багатосторонні (уповноважений банк – казначейство – бюджетна установа);

7) тривалості існування можна поділити на: періодичні (бюджетний процес), постійні (ті, що не мають часового обмеження – контрольні), разові (порядок сплати певних обов'язкових платежів).

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте зміст поняття «фінансово-правовий процес».
2. На яких стадіях розкривається зміст фінансово-правового процесу?
3. У чому полягає вимога процесуальної форми?
4. Що необхідно для визначення самостійності того чи іншого виду процесу?
5. У чому полягає специфіка фінансово-правового процесу?
6. Назвіть види фінансово-правового процесу.

Тести

1. Процесуальна форма фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування – це ... планомірного формування, розподілу і використання державою і муніципальними

утвореннями фінансових ресурсів через свої грошові фонди для виконання поставлених перед ними завдань.

2. Фінансова діяльність повинна здійснюватися за завчасно встановленими правилами, дотримуватися чітко

3. Вимога процесуальної форми полягає у тому, що така форма повинна відповідати принципу

4. Тривалість процесу зумовлює суттєве значення фактора часу як невід'ємної складової його юридичної характеристики, що передбачає детальне регулювання строків здійснення процесуальних дій, що виконуються за певною

5. Частина процесу, що має самостійне значення для будь-яких правовідносин, відповідає розумінню

6. ... процес є необхідним порядком реалізації матеріальних бюджетно-правових норм, їх реалізація може відбуватися тільки через певний процесуальний порядок.

7. Дотримання ... є одним із основних елементів забезпечення стабільного фінансово-правового процесу.

8. Стадіями ... є: а) попередня (підготовчий період: збір і фіксація інформації, аналіз ситуації тощо); б) розгляд питання та винесення рішення по суті; в) виконання прийнятого рішення; г) оскарження актів податкових органів та дій їх посадових осіб.

9. Стадіями ... процесу є: планування і підготовка до проведення контрольних заходів; встановлення фактичних обставин справи та узагальнення результатів контролю; підготовка та прийняття рішення за результатами проведеного фінансового контролю; перевірка виконання прийнятого за його результатами рішення; оскарження рішень та дій органів фінансового контролю; проведення повторного контролю.

10. Фінансово-правовий процес є ... формою реалізації матеріальних прав у сфері утворення, розподілу, перерозподілу і використання публічних фінансових ресурсів.

Список рекомендованих джерел

1. Білінський Д. О. Правове регулювання публічної фінансової системи: монографія / Д. О. Білінський. – Харків: Право, 2017. – 296 с.
2. Касьяненко Л. М. Фінансово-правовий процес: монографія / Л. М. Касьяненко. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2010. – 505 с.
3. Криницький І. Є. Теоретичні проблеми податкового процесу: монографія / І. Є. Криницький. – Харків: Право, 2009. – 320 с.
4. Макух О. В. Фінансові правовідносини: теорія, сучасний стан і тенденції розвитку: монографія / О. В. Макух. – Харків: Право, 2019. – 304 с.
5. Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: монографія / П. П. Латковський. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 268 с.
6. Очкурєнко С. В. Місце фінансового права в системі права України: проблеми теорії і практики: монографія / С. В. Очкурєнко. – Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – 460 с.
7. Савченко Л. А. Правові проблеми реалізації принципів фінансового контролю у фінансово-контрольному процесі: монографія / Л. А. Савченко, М. В. Сірош. – Київ: Центр учбової літератури, 2016. – 192 с.
8. Ямненко Т. М. Здійснення прав у фінансових правовідносинах: проблеми зловживання та доказування неправомірної поведінки: монографія / Т. М. Ямненко. – Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2015. – 334 с.

Навчальне видання

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Касьяненко Любов Михайлівна, Мацелик Тетяна Олександрівна,
Новицька Наталія Борисівна, Бригінець Олександр Олексійович,
Мацелик Михайло Олексійович, Мельник Олена Петрівна,
Стріяшко Галина Миколаївна, Чайка Вікторія Вікторівна,
Шолкова Тетяна Борисівна

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ **(загальна частина)**

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск	<i>Д. Ф. Салахова</i>
Відповідальний редактор	<i>І. Є. Врублевська</i>
Редактор	<i>О. В. Данильчик</i>
Форматування та комп'ютерна верстка	<i>О. В. Лисенко</i>

Здано до друку 26.10.2021. Формат 60 × 84 / 16
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman»
Друк. арк. 13.5
Тираж 300 примірників. Замовлення № 983

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром
Університету ДФС України
08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5104 від 20.05.2016*

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002

«Основи митної справи»

«Митний контроль та митне оформлення»

2003

«Таможенное оформление морских грузов»

«Основаы таможенного дела в Украине»

«Митний контроль на автомобільному транспорті»

2004

«Митний контроль на залізничному транспорті»

«Митне оформлення автотранспортних засобів»

«Основи митної справи в Україні»

«Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування»

«Митний контроль на повітряному транспорті»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

«Коментар до Митного кодексу України»

2005

«Порядок заповнення вантажної митної декларації»

2006

«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»

«Історія митної справи в Україні»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

2008

«Основи митної справи в Україні»

2009

«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам»

«Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»

«Митне оформлення енергоносіїв»

«Митна безпека»

«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»

«Підготовка та підвищення кваліфікації митних брокерів і декларантів:

збірник нормативних документів і відомчих роз'яснень»

2010

«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»

«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»

2011

«Митні інформаційні технології»

«Особливості митної класифікації товарів»

«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура, побудова та впровадження»

«Розподілені бази даних»

2012

«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»

«Митний кодекс України» / Коментар до ст. 6»

«Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення»

«Архітектура комп'ютера»

«Комп'ютерна схемотехніка»

2013

«Актуальні питання теорії та практики митної справи»

«Історія митної діяльності»

«Механізми державного управління митною справою»

«Формування системи митного аудиту»

2014

«Митна енциклопедія, т. 1»

«Митна енциклопедія, т. 2»

«Митна енциклопедія, т. 3»

У СЕРІЇ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2015

- «Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти»
 - «Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра»
- «Митна політика держави та її реалізація митними органами»
 - «Механізми державного управління митною справою»
 - «Історія митної діяльності»
 - «Митне право України»
- «Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири»
 - «Митна справа»
 - «Міжнародні економічні відносини: у 2-х частинах»
- «Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади»
 - «Бухгалтерський облік в умовах застосування інформаційних технологій: історія та практика»
- «Розслідування злочинів, пов'язаних із неналежним виконанням професійних обов'язків медичними працівниками: сучасний стан, проблеми та напрями удосконалення»
 - «Формування управлінської компетентності майбутніх економістів у процесі професійної підготовки: теорія і практика»
 - «Let Develor English skills»
 - «Кримінальний процес України»
 - «Європейська інтеграція»
 - «Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування: теорія та практика»
 - «Інформатика та обчислювальна техніка: практикум»

2016

- «Регулятивний потенціал фінансового ринку в умовах глобальних викликів»
- «Правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу»
 - «Психологічні основи у професійній підготовці фахівців ПМ»
- «Математика для економістів. Вища математика. Частина I. Лінійна алгебра. Аналітична геометрія»
 - «Сучасні інформаційні системи і технології: управління знаннями»
 - «Економічна кібернетика: введення в спеціальність»
 - «Інформаційні системи та технології у фінансових установах»
 - «Фінансове забезпечення інноваційного розвитку»
 - «Практикум з інформаційних систем в економіці»
 - «Практикум з WEB-програмування»
 - «Малий та середній бізнес у взаємовідносинах із податковими органами: соціологічна інтерпретація»
 - «Моделювання систем захисту інформації»
 - «Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»
 - «Актуальні питання розвитку банківської системи України»
 - «Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні»
 - «Соціалізація студентської молоді у процесі професійної підготовки»
 - «Розвиток бухгалтерського обліку в умовах інтеграційних процесів»
 - «Правове забезпечення фінансової безпеки України»
 - «Grammar for Students of Economics (для економістів)»
 - «English Grammar for law Students (для юристів)»
 - «Алгоритмізація та програмування»
 - «Основи психології та конфліктології для фахової підготовки економістів»
 - «Проблеми соціологічного, психологічного та педагогічного забезпечення податкових відносин в Україні»
 - «Математика для економістів. Функція багатьох змінних. Ряди»
 - «Інформаційні системи і технології»
 - «Інформаційні системи і технології на підприємстві»
 - «Теорія ймовірностей та математична статистика: практикум»
 - «Економічні перспективи підприємництва України»
 - «Актуальні проблеми теорії держави і права»

2017

- «Теорія держави і права»
- «Історія митної діяльності»
- «Механізм державного управління митною справою»
- «Митна політика держави та її реалізація»
- «Митне право України»
- «Стан та перспективи розвитку бухгалтерського обліку та оподаткування в Україні»
- «Державні цільові фонди»
- «Аналітично-контрольні аспекти регулювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів економіки»
- «Міжнародне фінансове право»
- «Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі»
- «Тактика розслідування фінансових злочинів, вчинених із використанням зареєстрованих у зоні пільгового оподаткування компаній»
- «Інститут митної вартості імпортованих товарів в Україні: актуальні питання та вектори розвитку»
- «Державна фіскальна служба України: управління кадровим потенціалом в умовах інституційних змін»
- «Фінансовий ринок України: розбудова інфраструктурної компоненти»
- «Податкова політика України: теоретико-правовий аспект»
- «Митна статистика України»
- «Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав інтелектуальної власності на митному кордоні України»
- «Інформаційні системи і технології в податковій справі»
- «Митна справа України»
- «Україна – територія можливостей для розвитку підприємництва»
- «Актуальні проблеми приватного права»
- «Антикризове управління фінансовими корпораціями»
- «Оподаткування електронної комерції в Україні»
- «Протидія агресивному податковому плануванню: світовий досвід та виклики для України»

2018

- «Податкова діяльність держави в умовах становлення інформаційної постіндустріальної економіки»
- «Зовнішня торгівля України. Митна статистика (1991–2016 роки)»
- «Митна логістика»
- «Інноватика на фінансових ринках»
- «Особливості документування махінацій у сфері державних фінансів, при вчиненні яких використовуються зареєстровані на територіях з пільговим оподаткуванням компанії»
- «Міжнародне співробітництво держав у сфері захисту національних меншин»
- «Адміністрування податків і платежів»
- «Регулювання фінансових ринків в умовах глобалізації»
- «Управління митними ризиками: теорія та практика»
- «Митна вартість транспортних засобів: теоретико-методологічні засади контролю в Україні та міжнародна практика»
- «Фінансовий ринок»
- «Підприємництво в умовах формування нової економічної і технологічної нормальності суспільства»
- «Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням»
- «Оподаткування зовнішньоекономічної діяльності»
- «Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної практики»

2019

- «Електронний аудит – сучасна форма електронного контролю»
 - «Розвиток постмитного аудиту в Україні»
 - «Податок на доходи фізичних осіб та єдиний соціальний внесок: новації реформ та їх наслідки»
 - «Підприємницька діяльність»
-

2019

«Основи оподаткування»

«Інформаційно-аналітичні технології в оподаткуванні»

«Основи зовнішньоекономічної діяльності»

«Актуальні питання запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів»

«Управління фінансовими активами»

«Дослідження підприємництва: ключові механізми організації,
основні драйвери та перспективи»

«Підприємництво в епоху глобальних трансформацій:
виклики та перспективи розвитку»

«Система управління ризиками у державній митній справі»

«Фіскальна політика України в умовах фінансової децентралізації:
теорія, методологія, практика»

«Митна наука. Анотований показчик результатів наукових досліджень (2009–2018 рр.): у 2 т.»

«Приватний і публічний інтерес у системі податкових правовідносин»

«Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення
національної економічної безпеки»

2020

«Митна статистика України»

«Управлінські інформаційні системи в обліку та оподаткуванні»

«Митне право»

«Модернізація податкової і митної політики в інституціональному забезпеченні
розвитку економіки України»

«Імплементация європейських цінностей та технологій оподаткування в Україні»

«Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки»

«Державний фінансовий аудит: проблеми теорії і практики»

«Державний фінансовий контроль»

«Економічна теорія $\approx$ Economic theory»

«Державні цільові фонди»

«Теоретичні та практичні аспекти визначення та підтвердження походження товарів»

«Організація постмитного контролю та аудиту»

«Фінансове посередництво»

«Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності»

«Організація бухгалтерського обліку»

«Методологічне та інструментальне забезпечення наукових досліджень»

«Податкова система»

«Митний контроль та митне оформлення в морських пунктах пропуску:
проблемні аспекти та напрями удосконалення»

«Сучасні теоретико-практичні аспекти дослідження
резистентного соціального капіталу Держмитслужби»

«Митна наука. Анотований показчик результатів наукових досліджень (2009–2019 рр.): у 2 т.»

«Бухгалтерський облік та оподаткування в умовах застосування
інформаційних технологій: теорія та практика»

«Вектори еволюції та перспективи підприємництва в умовах сучасних викликів»

«Святий Матвій. Митар. Апостол. Євангеліст»

«Публічне управління та адміністрування операцій з товарами, що переходять
у власність держави за порушення митного законодавства»

«Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення
національної економічної безпеки»

2021

«Правове забезпечення фінансової безпеки України»

«Розвиток бухгалтерського обліку та оподаткування в економіці»

«Економіка підприємства»

«Міжнародні стандарти фінансової звітності та їх практичне застосування»

«Митна справа»

«Фінансові інструменти регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації»

«Міжнародні стандарти фінансової звітності та їх практичне застосування»

«Фінансове право (загальна частина)»
