ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ (ОСОБЛИВА ЧАСТИНА)

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ

(ОСОБЛИВА ЧАСТИНА)



ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ
(Особлива частина)

Навчальний посібник

Ірпінь
2022

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.302я73
Ф 59

Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету державної фіскальної служби України
(протокол № 2 від 28 грудня 2021 року)

Рецензенти:

Дмитрик О. О., д-р юрид. наук, професор, професор кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Савченко Л. А., д-р юрид. наук, професор, завідувач сектору «Українська школа законотворчості» відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інститут законодавства Верховної Ради України;

Тильчик О. В., д-р юрид. наук, професор, професор кафедри кримінальних розслідувань та економічної безпеки Державного податкового університету.

Колектив авторів:

Касьяненко Л. М., д-р юрид. наук, професор – Вступ, Розділ 1, 2; **Мацелик Т. О.**, д-р юрид. наук, професор – Розділ 13, 14, 16; **Аністратенко Ю. І.**, д-р юрид. наук, доцент – Розділ 4; **Кармаліта М. В.**, д-р юрид. наук, доцент – Розділ 8, 10; **Мельник О. П.**, канд. юрид. наук, доцент – Розділ 11, 12; **Сластьоненко О. О.**, канд. юрид. наук, доцент – Розділ 3; **Стародуб Д. М.**, канд. юрид. наук, доцент – Розділ 18; **Субіна Т. В.**, канд. юрид. наук, доцент – Розділ 15, 17; **Цимбалюк А. В.**, канд. економ. наук, доцент – Розділ 7; **Шакірова О. В.**, канд. юрид. наук, доцент – Розділ 6, 9; **Шолкова Т. Б.**, канд. юрид. наук, доцент – Розділ 5.

Ф 59 **Фінансове право України (особлива частина)** : навчальний посібник / Л. М. Касьяненко, Т. О. Мацелик, Ю. І. Аністратенко та ін. – Ірпінь : Державний податковий університет, 2022. – 580 с.
ISBN 978-966-337-661-5

Навчальний посібник присвячений питанням особливої частини фінансового права України. Детально розглядаються питання правового регулювання бюджетних, податкових відносин, грошового обігу та безготівкових розрахунків в Україні, правового режиму цільових публічних фондів коштів, ринку фінансових послуг як предмета фінансово-правового регулювання, правових засад валютного регулювання та валютного нагляду та ін. До структури посібника включені теми, які розкривають сучасні тенденції розвитку науки фінансового права. Кожна тема супроводжується питаннями для самоконтролю, тестами та рекомендованими джерелами для поглибленого вивчення.

Для студентів закладів вищої освіти, викладачів. Посібник буде корисним також юристам-практикам, науковцям, працівникам органів публічної адміністрації, всім, кого цікавить фінансове право.

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.302я73

© Касьяненко Л. М., Мацелик Т. О.,
Аністратенко Ю. І. та ін., 2022
© Державний податковий університет, 2022

ISBN 978-966-337-661-5

ЗМІСТ

ВСТУП 10

РОЗДІЛ 1. БЮДЖЕТ ЯК ЦЕНТРАЛЬНА ЛАНКА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....12
1.1. Поняття та значення бюджету 12
1.2. Бюджетна система України,
її структура та принципи побудови.....19
1.3. Складові частини бюджету 26
Питання для самоконтролю 36
Тести.....37
Список рекомендованих джерел 40

РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНЕ ПРАВО ТА БЮДЖЕТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ 41
2.1. Поняття, предмет, метод та джерела бюджетного права 41
2.2. Бюджетно-правові норми, їх види.....48
2.3. Бюджетні правовідносини.....52
Питання для самоконтролю 57
Тести.....58
Список рекомендованих джерел 61

РОЗДІЛ 3. БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ. БЮДЖЕТНІ ПОВНОВАЖЕННЯ УКРАЇНИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 62
3.1. Бюджетна класифікація.....62
3.2. Правові засади розподілу доходів і видатків
між різними ланками бюджетної системи.....74
3.3. Поняття та зміст бюджетних повноважень 86
Питання для самоконтролю 97
Тести.....98
Список рекомендованих джерел 101

РОЗДІЛ 4. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ. ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДІЙ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ 102
4.1. Поняття, зміст та завдання бюджетного процесу 102
4.2. Стадії бюджетного процесу 106
4.3. Принципи організації бюджетної діяльності..... 118
4.4. Учасники бюджетного процесу 124
Питання для самоконтролю 125
Тести..... 125
Список рекомендованих джерел..... 128

РОЗДІЛ 5. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЦІЛЬОВИХ ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ КОШТІВ..... 129
5.1. Поняття, ознаки публічних фондів грошових коштів України 129
5.2. Правовий статус публічних цільових фондів грошових коштів України 136
5.3. Публічні фонди органів місцевого самоврядування..... 146
Питання для самоконтролю 158
Тести..... 159
Список рекомендованих джерел..... 162

РОЗДІЛ 6. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ БЮДЖЕТНИХ ДОХОДІВ ТА ЇХ СИСТЕМА..... 166
6.1.Поняття та види публічних доходів 166
6.2. Податкові надходження та їх значення в наповненні бюджетів 172
6.3. Поняття та види неподаткових надходжень і доходи від операцій з капіталом..... 184
6.4. Загальна характеристика бюджетних трансфертів: поняття, види та правове регулювання..... 188
Питання для самоконтролю 189
Тести..... 190
Список рекомендованих джерел..... 191

РОЗДІЛ 7. РОЛЬ ПОДАТКІВ У ДОХІДНІЙ ЧАСТИНІ БЮДЖЕТІВ. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ 193
7.1. Податки в дохідній частині бюджетів: поняття, ознаки, функції, класифікація податків 193
7.2. Поняття та характеристика податкової системи, її структура. Податкова політика та її завдання.....201
7.3. Види податків і зборів. Загальні засади їх встановлення. Правовий механізм податку та його елементи.....204
7.4. Центральний орган виконавчої влади з питань податкової політики. Організація податкового контролю. Податкові перевірки, їх види та класифікація.....210
7.5. Місце і роль прямих податків у податковій системі України 217
Питання для самоконтролю 232
Тести.....233
Список рекомендованих джерел 235

РОЗДІЛ 8. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НЕПОДАТКОВИХ ДОХОДІВ ДЕРЖАВИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 237
8.1. Поняття та загальна характеристика неподаткових надходжень 237
8.2. Правове регулювання доходів від власності та підприємницької діяльності 242
8.3. Правове регулювання адміністрування зборів і платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу 245
8.4. Правове регулювання надходжень від штрафів, фінансових санкцій та інших неподаткових надходжень 255
8.5. Власні надходження бюджетних установ.....257
Питання для самоконтролю 262
Тести.....263
Список рекомендованих джерел 264

РОЗДІЛ 9. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ ВІД ОПЕРАЦІЙ З КАПІТАЛОМ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ..... 266
9.1. Поняття та види доходів від операцій з капіталом 266
9.2. Правове регулювання доходів від продажу основного капіталу 271
9.3. Правове регулювання доходів від реалізації державних запасів товарів та доходів від продажу землі і нематеріальних активів..... 273
Питання для самоконтролю 283
Тести..... 284
Список рекомендованих джерел..... 286

РОЗДІЛ 10. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФЕРТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ..... 288
10.1. Поняття, принципи та види трансфертів в Україні..... 288
10.2. Правове регулювання дотацій та контроль за їх надходженням і використанням..... 296
10.3. Правовий статус субвенцій та контроль за їх надходженням і використанням..... 302
10.4. Повноваження органів публічної влади щодо трансфертів в умовах фінансової децентралізації 311
Питання для самоконтролю 313
Тести..... 313
Список рекомендованих джерел..... 315

РОЗДІЛ 11. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ 317
11.1. Поняття та класифікація публічних видатків..... 317
11.2. Принципи фінансування видатків 323
11.3. Поняття державних видатків та державних витрат. Суб’єкти суспільних правовідносин щодо витрачання грошових ресурсів 327
Питання для самоконтролю 334
Тести..... 335
Список рекомендованих джерел..... 336

РОЗДІЛ 12. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ 338
12.1. Поняття та принципи бюджетного фінансування.....338
12.2. Поняття, суб'єкти та об'єкти кошторисно-бюджетного фінансування 342
12.3. Правові засади фінансування за програмно-цільовим методом 348
12.4. Поняття та види власних надходжень бюджетних установ.....352
Питання для самоконтролю 355
Тести.....356
Список рекомендованих джерел 358

РОЗДІЛ 13. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО КРЕДИТУ ТА БОРГУ 359
13.1. Поняття публічного кредиту та публічних запозичень.....359
13.2. Поняття та види державного боргу 373
13.3. Управління державним боргом.....376
Питання для самоконтролю 381
Тести.....381
Список рекомендованих джерел 384

РОЗДІЛ 14. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ.....385
14.1. Юридична природа фінансових послуг 385
14.2. Державне регулювання ринків фінансових послуг 390
14.3. Нагляд Національного банку України за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг 396
14.4. Заходи впливу за порушення правил на ринку фінансових послуг 413
Питання для самоконтролю 416
Тести.....417
Список рекомендованих джерел 420

РОЗДІЛ 15. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ ТА БЕЗГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ В УКРАЇНІ 421
15.1. Грошовий обіг та грошова система України. Грошова реформа 421
15.2. Фінансово-правові засади організації платіжних систем в Україні 426
15.3. Правове регулювання відносин у сфері готівкового обігу 429
15.4. Правовий режим банківських рахунків 430
15.5. Порядок організації безготівкових розрахунків в Україні 435
15.6. Відповідальність за правопорушення у сфері готівкових та безготівкових розрахунків і грошово-касового обслуговування 439
Питання для самоконтролю 441
Тести 442
Список рекомендованих джерел 446

РОЗДІЛ 16. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ 449
16.1. Поняття валюти, валютних цінностей та валютних операцій 449
16.2. Правові засади валютного регулювання та валютного нагляду 462
16.3. Відповідальність за порушення валютного законодавства 471
Питання для самоконтролю 475
Тести 476
Список рекомендованих джерел 478

РОЗДІЛ 17. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....480
17.1. Поняття, мета, принципи та функції фінансово-правової відповідальності.....480
17.2. Співвідношення фінансово-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності 491
17.3. Фінансове правопорушення: поняття, склад, види.....503
17.4. Поняття, ознаки та види фінансових санкцій.....511
Питання для самоконтролю 517
Тести.....518
Список рекомендованих джерел 521

РОЗДІЛ 18. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....527
18.1. Загальна характеристика органів управління державними фінансами у зарубіжних країнах 527
18.2. Основи бюджетного права зарубіжних країн.....536
18.3. Загальна характеристика оподаткування у зарубіжних країнах 561
Питання для самоконтролю 575
Тести.....576
Список рекомендованих джерел 578

ВСТУП

У світлі сучасних державотворчих і правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції України щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, відображаючи об'єктивний процес розвитку права, диференціацію й інтеграцію нормативного регулювання, правова наука намагається глибше проникнути у структуру права, вивчити її будову, співвідношення, взаємозв'язок і взаємообумовленість її компонентів. Розвиток і зміцнення української держави, включення її до світових інтеграційних процесів, ствердження власного шляху розвитку нерозривно пов'язано з реформуванням фінансової системи, удосконаленням її правового регулювання та досягненням відповідності сучасним тенденціям правового розвитку і міжнародним стандартам. Вихідним положенням для поняття сутності фінансів є розуміння того, що фінанси – це одна з конкретних історичних форм економічних відносин, функціонування яких пов'язане з об'єктивною необхідністю розподілу й перерозподілу вартості валового суспільного продукту. У процесі розподілу формуються та використовуються грошові фонди, призначені для задоволення суспільних і особистих потреб.

Суспільні відносини, що виникають у фінансовій сфері, надзвичайно важливі, адже життєдіяльність будь-якої держави, виконання її функцій та завдань завжди пов'язані з використанням фінансових ресурсів. Фінансові правовідносини вимагають поглибленого вивчення, оскільки існує необхідність вирішення специфічних проблем, пов'язаних з мобілізацією, розподілом, використанням публічних фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування. Адже держава завжди потребує безперебійного фінансового забезпечення для задоволення публічного інтересу. Одним із основних напрямів розвитку Української держави нині є реформування національної економіки, яке неможливе без створення ефективної фінансової системи.

Аналіз положень чинного законодавства навіть за умови його суттєвого реформування, що відбулося із введенням у чинність нової редакції Бюджетного кодексу України, прийняттям

Податкового кодексу України, іншого фінансового законодавства дозволяє стверджувати, що сучасний стан нормативного регулювання публічної фінансової діяльності не є досконалим.

Серед важливих сфер економічної діяльності держави, які регулюються нормами права, однією з найбільш значущих є галузь бюджетних правовідносин. Значення бюджетного права обумовлено важливою роллю державного та місцевого бюджетів у вирішенні економічних і соціальних завдань країни. За допомогою бюджетного права регулюються внутрішньодержавні відносини з розподілу фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень.

Метою посібника «Фінансове право України» є показати сукупність правових норм, що регулюють фінансові відносини, їх взаємозв'язок із змінами, що відбуваються у фінансовій системі держави. Навчальний посібник буде корисним усім, хто вивчає або цікавиться питаннями фінансового права.

РОЗДІЛ 1
БЮДЖЕТ ЯК ЦЕНТРАЛЬНА ЛАНКА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та значення бюджету

Бюджет є невід'ємною ознакою держави, залежить від її форми правління, адміністративно-територіального устрою, є основним фінансовим планом, у якому відображається економічна діяльність держави, та посідає провідне місце у діяльності країни, визначає її можливості і пріоритети, роль і форми реалізації закріплених за державою функцій. Основна мета бюджету – накопичення публічних фінансових ресурсів для їх оптимального використання на суспільні потреби.

Відповідно до статті 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) **бюджет** – *план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.*

Бюджет є досить динамічною категорією, яка залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, і тому його обсяг, структура, зміст доходів і видатків, а також об'єкти, суб'єкти і функції, форми та методи бюджетної діяльності відрізняються у кожному конкретному історичному періоді в різних країнах, але він завжди залишається об'єктивною необхідністю. У ньому поєднані в єдине ціле всі фінансові канали, по яких держава зосереджує встановлені законом надходження, необхідні для виконання її функцій, у фонди коштів та по яких здійснюється розподіл цих коштів на фінансування державної безпеки, ланок народного господарства, культури, освіти, управління тощо. Бюджет якраз і є тим інструментом, за допомогою якого здійснюється регулювання економічних процесів, чого не можна досягнути іншими методами. Це великий кошторис, розпис доходів і видатків, який повинен бути узгоджений за термінами надходжень і використання коштів.

Термін «бюджет» відомий уже близько 800 років, ще з часів утворення британського парламенту, однак сучасного значення цей термін набув відносно нещодавно. Як пояснювала Л. Воронова, «слово «бюджет» походить від стародавнього французького «bouge» – шкіряний мішок, яке після проникнення в Англію перетворилося на «budget» і стало парламентським терміном. Під час вотування палатою громад субсидій королю канцлер казначейства відкривав сумку, в якій зберігалися документи. Цей акт звався відкриттям «бюджету», а назва сумки перейшла на документ. У кінці XVIII ст. термін «budget» повернувся у Францію, а з XIX ст. офіційно дістав значення розпису доходів і видатків»[1]. Форма «сумки» може бути різною, але наповнення єдине – гроші. Грошові кошти фіксуються у фінансових планах, що мають різну правову форму, в офіційних документах, призначених для різних цілей та різних державних суб'єктів господарювання. І обсяги цих коштів цікавлять усіх, адже від цього залежить життєдіяльність як окремої фізичної чи юридичної особи, так і держави в цілому.

Вперше було оприлюднено офіційний документ про державні доходи й видатки країни, де містилися звітні відомості за декілька років у 1781 р., коли міністр фінансів Франції Ж. Неккер презентував королю Людовіку XVI звіт про стан фінансів нації. За своїм змістом зазначений звіт максимально нагадував документ, який пізніше стали називати бюджетом. Отже, саме 1781 р. вважають роком, коли було складено перший бюджет країни. До цього періоду на рівні держави складали окремі кошториси та рахунки (найчастіше неповні), що охоплювали лише основні параметри фінансового господарства[2].

Французький економіст, представник класичної школи політекономії кінця XVIII – початку XIX століть Жан Батіст Сей вказував на бюджет як на певну рівновагу, що утворюється між

---

[1] Воронова Л. К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР. Київ: Вища школа, 1975. С. 9.

[2] Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті (теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). Львів, 2000. 303 с.

державними потребами та коштами, необхідними на їх фінансування[3]. У Словнику французької мови філолог та філософ Еміль Літтре вказав, що бюджет є відомістю державних доходів і видатків, яка визначається щорічно[4].

Варто зазначити, що після практики затвердження бюджетів і чіткого дотримання їх розписів відбулося врівноваження внутрішнього становища у країнах, де розвивалися бюджетні відносини. При цьому бюджет став також і важелем впливу парламентів проти інших державних органів та гілок влади, а розвиток парламентаризму в Європі відбувався паралельним курсом із бюджетними відносинами.

У Росії перші відомості щодо існування як загальних, так і міських кошторисів відносять до 1645 року. Однак розробка такого важливого документа здійснювалася нерегулярно. Систематично фінансові плани почали складатися міністерством фінансів з 1810 року після виданого наказу, в основу якого покладено «План фінансів» М. Сперанського. Колектив, який залучив М. Сперанський для розробки «Плану фінансів», складався з кращих на той час учених: М. Балуг'янського, Ф. Вірста, професора Харківського університету Л. Якоба.

Становлення Державного бюджету України на сучасному етапі історії держави розпочинається з прийняття Декларації про Державний суверенітет, саме з цього моменту варто зазначити про початок розбудови в Україні власної бюджетної системи. У розділі VI Декларації встановлювалося, що Українська РСР самостійно створює фінансову систему та формує державний бюджет. На розвиток формування власної фінансової системи було ухвалено Закон «Про бюджетну систему Української РСР», який набрав чинності з 1 січня 1991 р. Стаття 4 вказаного Закону встановлювала, що республіканський бюджет забезпечує необхідними коштами фінансування заходів у галузі економічного і соціального розвитку, що мають загальнореспубліканське значення. Через

[3] Музика О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): монографія. Київ: Атіка, 2006. С. 8.

[4] Littré É. Dictionnaire de la langue française. Paris: Gallimard; Hachette, 1958–1960. 7 vols. (1541 p., 1854 p., 2095 p., 2121 p., 2059 p., 2078 p., 1976 p.).

республіканський бюджет здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між областями і містами республіканського підпорядкування з метою забезпечення всебічного розвитку їх економіки, зростання матеріального добробуту та культурного рівня життя народу[5].

Відомий учений І. Іловайський формулював поняття «бюджет» так: «Під бюджетом у власному і тісному сенсі слова розуміють загальне можливе обчислення майбутніх видатків і очікуваних для покриття їх доходів з підведеним балансом для певного майбутнього періоду, який має назву фінансовий або бюджетний рік». Тобто бюджет будь-якої держави – це її фінансовий план, який повинен бути пристосований до певного проміжку часу. Державний бюджет завжди був інструментом впливу на розвиток економіки. Як переконує світовий досвід, з розвитком ринкових відносин роль держави в розподільчих процесах має зростати, а бюджет у цьому плані є найдосконалішим засобом для здійснення державою вказаної функції. У більшості розвинених країн світу через бюджет перерозподіляється від 30 до 50 % ВВП.

М. Піскотін зазначав, що мислимими є принаймні три сутності бюджету: «Існують принаймні три значення, в яких практично використовується цей термін». На думку М. Піскотіна, якщо береться до уваги питання складання, прийняття і виконання бюджету, то він розуміється як фінансовий план держави. За другим підходом під бюджетом мають на увазі фонд грошових коштів, з яких відбувається покриття державних видатків. Нарешті, як вважав науковець, з третім значенням терміна «бюджет» ми «стикаємося у зв'язку з його офіційним оформленням. Фінансовий план держави, розроблений її виконавчо-розпорядницькими органами, не є бюджетом як таким. Доки його не затверджено вищим органом державної влади, він є тільки проєктом бюджету та отримує високий титул бюджету тільки у результаті офіційного затвердження. У цьому випадку під бюджетом розуміється уже державний акт, що встановлює фінансовий план держави»[6].

---

[5] Про бюджетну систему Української РСР: Закон України від 05.12.1990 № 512-XII. *Відом. Верхов. Ради УРСР.* 1991. № 1. Ст. 1.

[6] Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). Москва: Юрид. лит., 1971. 312, [20] с.

Л. Воронова зазначала, що через виконання бюджету полегшується наступний контроль над закономірністю і доцільністю дій органів управління. Оскільки виконання функцій держави нерозривно пов'язано з фінансами, через бюджет, який затверджується представницькими органами, можна здійснювати контроль за діями не тільки фінансових, а й усіх державних органів.

Обов'язкове затвердження бюджету певним органом сприяло формуванню у фінансово-правовій науці уяви про бюджет як про наказ.

Роль бюджету проявляється у тому, що він формує фінансову базу функціонування нашої держави і місцевих адміністративно-територіальних одиниць, виконаннями своїх завдань і функцій. Грошові кошти концентруються у бюджетах усіх рівнів з метою реалізації державної соціально-економічної політики, забезпечення належного рівня життя громадян, оборони і безпеки держави та інших стратегічних напрямів.

У науковій літературі бюджет розглядається у різних аспектах: бюджет як економічна категорія; бюджет як правова категорія; бюджет з матеріального погляду; бюджет як політичний інститут; бюджет як прикладна категорія.

Багатогранна сутність державного бюджету вказує на те, що він, з одного боку, є об'єктивною економічною категорією, яка відображає сферу економічних відносин, а з іншого – виступає як продукт функціонування держави у формі закону та управлінської діяльності людей, як фінансовий план, у якому відображаються процеси формування та використання фінансових ресурсів, на підставі якого здійснюється розпис доходів і видатків держави або її адміністративно-територіальної одиниці на визначений строк.

Бюджет як економічна категорія обумовлений тим, що виконання функцій держави об'єктивно потребує фінансових ресурсів. У цьому аспекті бюджет являє собою сукупність суспільних відносин під час формування, розподілу та використання централізованого фонду коштів на рівні держави й органів місцевого самоврядування, необхідних державі і місцевому самоврядуванню для виконання їхніх завдань і функцій. Економічні відносини з приводу розподілу та перерозподілу валового внутрішнього

продукту і національного доходу, які складаються між державою та уповноваженими державними органами, установами, підприємствами, відображаються у Державному бюджеті України.

Бюджет як економічна категорія має два прояви: матеріальний і суспільний. Перший полягає у тому, що бюджет – централізований фонд коштів, який надходить у розпорядження відповідних органів влади для забезпечення здійснення функцій держави чи органів місцевого самоврядування. За суспільною ознакою бюджет – це система економічних відносин, пов'язана зі збиранням і використанням фонду коштів.

Матеріальний зміст бюджету має складну організаційну структуру і перебуває у постійній динаміці: змінюється обсяг акумульованих грошових коштів, види доходів і видатків. Проте такого фонду у повному обсязі не існує, оскільки отримувані надходження грошових коштів до бюджету постійно спрямовуються на покриття передбачених видатків. Це пов'язано з тим, що у бюджеті постійно змінюється обсяг коштів, які у ньому концентруються. На практиці грошова сума доходів і видатків, що первинно визначена у бюджеті, ніколи у цілісному вигляді не існує, оскільки одразу після надходження грошових коштів до відповідних бюджетів вони використовуються для фінансування певних передбачених законодавством потреб.

Бюджет як правова категорія є планом формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування впродовж бюджетного періоду, який затверджується відповідними представницькими органами державної або місцевої влади. Нормативно-правові акти про бюджет встановлюють права та обов'язки органів виконавчої влади держави і на місцях щодо формування, розподілу та використання бюджетних коштів і зобов'язують ці органи їх виконувати, дозволяють відповідним керівникам надавати бюджетні асигнування, брати бюджетні зобов'язання, які мають конкретно-адресний характер. Отже, правове призначення бюджету полягає у встановленні законності в отриманні та використанні публічних коштів.

Будь-який бюджет стає таким тільки після затвердження його відповідним представницьким органом влади, в цьому випадку – Верховною Радою України. Конституцією України в статті 92 визначено, що Державний бюджет України затверджується Верховною Радою України. Відповідно до частини другої статті 95 Конституції України виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Варто зазначити, що, відповідно до статті 143 Конституції України, обласні та районні ради затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами.

Бюджет як правова категорія – це закон України (про державний бюджет) або рішення органів місцевого самоврядування (щодо місцевого бюджету), у яких затверджуються основні фінансові плани з формування, розподілу та використання коштів. Після такого правового оформлення, характер бюджету як правового явища зберігає свою яскраво виражену особливість, яка полягає у строку дії відповідного бюджету, який, як правило, є обмеженим одним календарним роком; як фінансовий план закріплює юридичні права та обов'язки учасників бюджетних відносин.

Як основний фінансовий план, бюджет характеризується універсальністю і координацією. Універсальність бюджету як фінансового акта проявляється в аспекті охоплення ним, як ніяким іншим фінансовим планом, практично всіх галузей і сфер економічного і соціального розвитку. Координуюча роль бюджету проявляється через взаємозв'язок показників бюджету з показниками інших фінансових планів.

У політичному аспекті бюджет є політичним інститутом у зв'язку з тим, що, по-перше, державний бюджет має політичне значення, затверджується законодавчим органом державної влади (місцеві – відповідно, представницькими органами місцевої влади); по-друге, бюджет виражається безпосередньо у бюджетній політиці держави.

Бюджет як *прикладна категорія* має різноманітну форму: розпис, таблиці, відомості, додатки, але має єдиний грошовий зміст. За формою прояву бюджет є основним фінансовим планом, у якому відображається діяльність держави та місцевих органів.

Отже, бюджет – це складна категорія. По-перше, тому що бюджет має правову форму, тобто це нормативно-правовий акт, який потрібно виконувати. По-друге, бюджет є інструментом розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, тобто є економічним важелем управління державою. По-третє, він є державним фінансовим планом та фінансовим планом адміністративно-територіальних органів влади, який призначений для забезпечення суспільних потреб грошовими коштами. По-четверте, є засобом матеріального забезпечення соціального захисту населення, суб'єктів господарювання, юридичних осіб тощо. Отже, бюджет має правове, економічне, матеріальне, політичне та інше значення і тому досліджується в різних галузях науки. Фактично бюджет відображає соціально-економічну, управлінську, оборонну, фінансову та міжнародну політику.

1.2. Бюджетна система України, її структура та принципи побудови

Конституція України встановлює, що бюджетна система держави будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (стаття 95), адже в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (стаття 7). Визначення бюджетної системи України є законодавчо закріпленим. Відповідно до пункту 5 частини першої статті 2 БК України «бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права».

Фактично склад бюджетної системи України побудовано відповідно до ст. 133 Конституції України. У статті 5 БК України досить конкретно визначено, що структура бюджетної системи України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Зі свого боку бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема, районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Тим самим вітчизняним законодавцем визначено основи формування зовнішньої форми бюджетів, що дозволяє їх об'єднувати у взаємопов'язану цілісну бюджетну систему України.

Центральне місце у фінансовій системі України, як і будь-якої іншої держави, посідає бюджетна система, що ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. В унітарних державах, якою є Україна, бюджети поділяються на Державний бюджет та бюджети органів місцевого самоврядування (Великобританія, Італія, Японія, Франція, Швеція); у федеративних – центральний федеральний бюджет, бюджети членів федерації (Німеччина, США, Швейцарія, Росія) та місцеві бюджети. Різниця полягає у сутності, складі та, відповідно, у прийомах його складання, на що впливають суб'єктивні та об'єктивні фактори. До об'єктивних належать: характер виробничих відносин та рівень розвитку виробничих сил, що впливають на сутність бюджету. До суб'єктивних факторів належать тип держави, політика уряду, зовнішні та внутрішні економічні ситуації, пріоритети розвитку та ін.

Бюджетна система держави складається з певних елементів, наприклад структура, принципи побудови, організація функціонування. Поняття, склад, принципи бюджетної системи України визначено в БК України (п. 5 стст. 2, 5 і 7).

Державний бюджет України – один із основних елементів публічної фінансової системи держави. Варто зазначити, що на законодавчому рівні на сьогодні так і не надано визначення

терміна «державний бюджет». Хоча саме державному бюджету належить центральне місце у системі публічних фінансів, адже він охоплює усі сфери економічної діяльності держави, характеризує її фінансове становище. Діяльність органів державної влади щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподілу й перерозподілу бюджетних ресурсів та забезпечення всеохоплюючого контролю за їх використанням є бюджетною політикою.

Виконання бюджетом своїх основних функцій, акумулювання до нього грошових коштів із різних джерел публічних доходів, а також наступне витрачання отриманих коштів на визначені суспільно важливі завдання та програми стають можливими завдяки внутрішній узгодженості елементів, з яких складено бюджет як правове явище, і його зовнішньої форми та взаємозв'язок у бюджетів різних рівнів між собою. У цьому сенсі передусім йдеться про об'єднання усіх бюджетів у категорію бюджетної системи України.

Як уже зазначали, бюджетна система України як унітарної держави складається з двох ланок – державного та місцевих бюджетів. Україна як член Ради Європи 1997 р. ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування[7], яка передбачає відокремлення місцевих органів самоврядування від державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на них функцій у межах їх компетенції. Ратифікація зазначеної хартії покладає на державу зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів.

Бюджетний кодекс України, враховуючи норми Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розмежовує поняття «місцевий бюджет» і «бюджет місцевого самоврядування». Визначення терміна «місцеві бюджети» закріплене в п. 34 ч. 1 ст. 2 БК України, відповідно до якого місцеві бюджети – це бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування, а згідно з п. 2 ч. 1 ст. 2 вказаного Кодексу бюджети місцевого самоврядування – це

[7] Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнар. док. від 15.10.1985. Дата оновлення: 16.11.2009. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 19.05.2017).

бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення у місті районних рад).

Одночасно з об'єднанням бюджетів у певну систему створюється їх певна упорядкованість, чіткість взаємозв'язків між різними бюджетами, а також внутрішня узгодженість кожного окремо взятого бюджету.

Л. Воронова зазначала, що «бюджетна система єдина як з внутрішнього, так і з зовнішнього боку. Внутрішня єдність відображається у єдності бюджетного балансу, оскільки всі бюджети балансуються в одному. Зовнішня єдність полягає в єдності бюджетного документа, затвердженого Законом вищого представницького органу». Ця теза є фактично продовженням встановленого нами раніше існування бюджету як складного багатоаспектного явища, що має економічну сутність та правову форму.

Існування явища зведеного бюджету посилює взаємозв'язок бюджетів між собою. Відповідно до частини першої статті 6 Бюджетного кодексу України зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави. А у частині другій цієї статті Кодексу визначено, що Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей, міст Київ та Севастополь.

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території Автономної Республіки Крим.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території цієї області.

Зведений бюджет міської територіальної громади, у складі якої утворені райони у місті, включає показники міського бюджету та бюджетів районів у місті (у разі утворення у місті районних рад).

Зведені бюджети призначені для:

– розрахунків соціальних та фінансових нормативів, норм для складання проєктів бюджетів;

– аналізу ефективності бюджетних витрат;
– з’ясування питань надання трансфертів.

Зведені бюджети не затверджуються, а мають розрахунково-інформаційний характер.

У більшості країн бюджет встановлюється на один рік. Період дії бюджету має назву *бюджетний період.* Бюджетний період в Україні, відповідно до статті 3 Конституції України, статті 3 БК України, для усіх бюджетів збігається з календарним роком, який починається 1 січня і закінчується 31 грудня того самого року. З початком нового бюджетного року починає діяти новий бюджет, затверджений відповідним органом представницької влади.

Бюджетний період збігається з календарним роком в Австрії, Греції, Іспанії, Польщі, ФРН, Франції, Щвейцарії, бюджетом Євросоюзу та ін. Варто зазначити, що не в усіх країнах бюджетний період відповідає календарному року. У США бюджетний період триває з 1 жовтня до 30 вересня; у Великій Британії, Данії, Канаді – з 1 квітня до 31 березня; в Італії, Норвегії, Японії – з 1 липня до 30 червня. На вибір бюджетного періоду має вплив строк парламентських сесій.

Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим.

Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший бюджетний період, є:

1) введення воєнного стану;

2) оголошення надзвичайного стану в Україні.

Відповідно, у разі затвердження Державного бюджету України на інший бюджетний період місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період.

Відповідно до середньострокового бюджетного планування середньостроковий період включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Згідно із статтею 95 Конституції України бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Стаття 7 БК України визначає принципи, на яких ґрунтується бюджетна система.

Принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності. Цей принцип сприяє забезпеченню єдності економічного простору країни, фінансової, грошово-кредитної, валютної та податкової системи.

Принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період. Відсутність фінансового забезпечення вимог ряду законів України в частині надання окремим категоріям громадян пільг, компенсацій, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, свідчить про недотримання принципу збалансованості під час ухвалення таких рішень.

Принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Принцип повноти – до складу бюджетів входять усі надходження і витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного та соціального розвитку України і розрахунках надходжень бюджету та витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил.

Принцип ефективності та результативності – під час складання й виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг під час залучення мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимального результату у процесі використання визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Він ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача.

Принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями.

Принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету й місцевих бюджетів. Згідно із ст. 28 БК України вся бюджетна інформація має бути оприлюднена.

У попередній редакції БК України був ще *принцип відповідальності,* який полягав у тому, що кожний учасник бюджетного процесу мав відповідати за свої дії чи бездіяльність. На нашу

думку, він був вилучений безпідставно, адже, відповідно до ст. 121 БК України, особи, винні в порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

Більшість науковців вважають *бюджетний устрій* як організацію і принципи побудови бюджетної системи, її структури і взаємозв'язок між окремими її ланками. Оскільки Україна є унітарною державою, в якій, згідно зі ст. 7 Конституції України, визнається й гарантується місцеве самоврядування, бюджетна система країни є дворівневою та складається з Державного бюджету України й місцевих бюджетів. У законодавстві це визначення відсутнє.

1.3. Складові частини бюджету

Сутність бюджету та його призначення виявляється у функціях, до яких фахівці відносять такі: розподільну (регулюючу), контрольну, фіскальну, функцію створення централізованого фонду коштів, функцію використання зібраних коштів. Дехто з науковців виділяє і соціальну функцію.

Зміст *розподільної функції* бюджету характеризується процесами розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів не тільки між різними рівнями влади, але й між різними підрозділами суспільного виробництва. У бюджетних правовідносинах беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва. Варто зазначити, що жодна з ланок фінансової системи не здійснює такого багатовидового перерозподілу коштів, як бюджет. Розподільча роль бюджету реалізується у його можливості змінювати галузеві і територіальні пропорції розвитку економіки, регулювати темпи розвитку окремих сфер і галузей з метою досягнення основних завдань і цілей фінансової політики.

Фіскальна функція бюджету передбачає, з одного боку, забезпечення фінансовими ресурсами виконання державою своїх прямих управлінських, оборонних, зовнішньополітичних і соціальних завдань, тобто тих державних послуг, які на неї покладені.

З іншого – необхідно створення умов для ефективного розміщення і використання усіх наявних державних ресурсів і підтримання певного рівня економічної активності.

Функція створення централізованого фонду коштів (державного чи місцевого). Під час реалізації цієї функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків із дотриманням правил бюджетної класифікації.

Функція використання зібраних коштів на визначені завдання та з визначеною метою, тобто відповідно до цільового призначення.

Контрольна функція за рухом бюджетних ресурсів реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу. Бюджет об'єктивно через якісно-кількісні характеристики формування і використання фондів грошових коштів держави відображає економічні процеси, що відбуваються у структурних ланках національної економіки.

Структура бюджету – це закономірно взаємопов'язані складові частини бюджету, його внутрішня будова. Щодо складових частин бюджетів, то варто зазначити, що кожний бюджет має дохідну та видаткову частини. При цьому треба розрізняти так звану горизонтальну і вертикальну його структуру. Горизонтальну структуру бюджетів формують доходи та видатки таких бюджетів, тоді як вертикальну – загальний і спеціальний фонди. Доцільно наголосити про поділ бюджетів на частину бюджетних надходжень та частину бюджетних витрат.

Відповідно до ст. 13 БК України бюджет може складатися із загального та спеціального фондів.

Загальний фонд бюджету включає:

1) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;

2) усі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);

4) фінансування загального фонду бюджету.

Складовими частинами **спеціального фонду бюджету** є:

1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;

2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (зокрема, власних надходжень бюджетних установ);

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);

4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. При цьому надходження бюджетних установ у вигляді майна (активів) у натуральній формі, отриманого від інших бюджетних установ, які, відповідно до законодавства, виконують функції з управління об'єктами державної (комунальної) власності, у межах відповідного бюджету, не є власними надходженнями таких бюджетних установ.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи:

Перша група – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством.

У складі першої групи виділяють такі підгрупи:

підгрупа 1 – плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю;

підгрупа 2 – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності;

підгрупа 3 – плата за оренду майна бюджетних установ, що здійснюється відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»;

підгрупа 4 – надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна).

Друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У складі другої групи виділяють такі підгрупи:

підгрупа 1 – благодійні внески, гранти та дарунки;

підгрупа 2 – надходження, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, зокрема заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб;

підгрупа 3 – надходження, що отримують державні і комунальні заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; надходження, що отримують державні і комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти.

Власні надходження бюджетних установ використовуються, відповідно до ст. 51 БК України, на:

– покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (за рахунок надходжень підгрупи 1 першої групи);

– організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 2 першої групи);

– утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 3 першої групи);

– ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (за рахунок надходжень підгрупи 4 першої групи);

– господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок надходжень підгруп 2 і 4 першої групи);

– організацію основної діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгруп 1 та 3 другої групи);

– виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень підгрупи 2 другої групи).

Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно БК України та законом про Державний бюджет України. Підставою для рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно БК України та закон про Державний бюджет України.

Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього, крім випадку, передбаченого частиною другою ст. 57 БК України (на кінець бюджетного періоду Державна казначейська служба України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету та щодо субвенцій із спеціального фонду державного бюджету на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету.

Бюджетні зобов’язання за бюджетними програмами спеціального фонду державного бюджету, не передбаченими проєктом закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданим на розгляд до Верховної Ради України, основні розпорядники бюджетних коштів зобов’язані виконати до кінця поточного бюджетного періоду в межах і за рахунок відповідних фактичних надходжень до спеціального фонду бюджету, не допускаючи наявності за такими зобов’язаннями кредиторської заборгованості на початок наступного бюджетного періоду).

Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються у межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету.

Створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається. Відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами забороняється, крім випадків, передбачених частиною 8 статті 16 БК України (тобто голова Боргового агентства України за погодженням з міністром фінансів України має право в 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.

Керівник місцевого фінансового органу має право за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах або шляхом придбання цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду, а також шляхом придбання державних цінних паперів).

Порядок здійснення операцій визначається постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 № 6 «Порядок розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» з дотриманням таких вимог:

– встановлення мінімальної ставки дохідності придбання цінних паперів, укладання договорів придбання цінних паперів – у разі придбання цінних паперів;

– укладання договору банківського вкладу (депозиту) з установою банку – під час розміщення на депозитах.

Договір про придбання цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, згідно з цією частиною статті, має містити положення про виконання особами, які уклали цей договір, зобов'язання щодо зворотного продажу / купівлі таких цінних паперів до кінця поточного бюджетного періоду.

А також, відповідно до частини 2 ст. 78 БК України, за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради під час виконання місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору.

Також, крім розміщення закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків, розміщення на поточних рахунках у банках державного сектору власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719 «Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень»; розміщення закладами професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2015 № 657 «Порядок розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг», якщо таким закладам законом надано відповідне право.

Відповідно до ст. 24 БК України для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені у процесі складання проєкту бюджету, формується

резервний фонд бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається КМУ. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються, відповідно, КМУ, Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1 % від обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

У Державному бюджеті України резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету ухвалює Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада.

Згідно зі ст. 24-1 у складі державного бюджету загального фонду створюється державний фонд регіонального розвитку. Під час складання Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проєкту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних регіональних стратегіях розвитку.

На реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів у частині розвитку спортивної інфраструктури, передбачається не менше 10 відсотків коштів державного фонду регіонального розвитку.

Програми і проєкти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів в обсязі не менше 10 відсотків.

Згідно зі ст. 24-2 у складі спеціального фонду державного бюджету створюється державний дорожній фонд. Його кошти спрямовуються на:

1) фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та інших заходів, відповідно до статті 3

Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» (з них не менше 5 відсотків коштів – на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання штучних споруд);

2) фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам) (з них не менше 5 відсотків коштів – на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання штучних споруд);

3) виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування;

4) фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм.

Перелік об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення із зазначенням обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення таких об'єктів затверджується Кабінетом Міністрів України.

Згідно зі ст. 24-3 у складі спеціального фонду державного бюджету створюється державний фонд поводження з радіоактивними відходами. Його кошти спрямовуються на фінансове забезпечення бюджетних програм, у межах яких виконуються роботи з проєктування, будівництва, введення в експлуатацію, експлуатації, зняття з експлуатації або закриття об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які передані ліцензіатами у власність держави, включаючи сховища для довготривалого зберігання / захоронення радіоактивних відходів, які утворилися після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, та здійснюються інші заходи, пов'язані з поводженням з радіоактивними відходами, які передані ліцензіатами у власність держави.

Порядок використання коштів державного фонду поводження з радіоактивними відходами визначається Кабінетом Міністрів України.

Згідно зі ст. 24-4 у складі спеціального фонду державного бюджету створюється державний фонд розвитку водного господарства. Кошти державного фонду розвитку водного господарства спрямовуються на фінансове забезпечення заходів з:

1) експлуатації водогосподарського комплексу;

2) будівництва та реконструкції меліоративних систем;

3) захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь;

4) централізованого водопостачання сільських населених пунктів, які користуються привізною водою;

5) модернізації та розвитку водогосподарського комплексу.

Порядок використання коштів державного фонду розвитку водного господарства визначається Кабінетом Міністрів України.

Державний бюджет України складається зі статей, якими затверджено загальний обсяг доходів та видатків державного бюджету, дефіцит державного бюджету, граничний обсяг державного боргу, розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, а також з таблиць, якими визначено доходи державного бюджету, розподіл видатків державного бюджету між органами державної влади та розподіл міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Розвиток місцевого самоврядування у світовій практиці нерозривно пов’язаний із впровадженням інститутів місцевих бюджетів, які відіграють ключову роль у формуванні системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 71 БК України бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

Під час формування доходів місцевих бюджетів у світовій практиці перевага надається двом альтернативним принципам: бюджетної еквівалентності та національної солідарності.

Для ефективної організації процесу бюджетної децентралізації визначено принципи формування доходів місцевих бюджетів:

1) бюджетної еквівалентності – відповідність доходів місцевих бюджетів податковому навантаженню, жителів регіонів;

2) національної солідарності – загальне розуміння громадянської солідарності, відповідно до якого держава вирівнює фінансові можливості регіонів;

3) децентралізації – чіткий розподіл фінансових функцій, дотримання місцевих пріоритетів, підзвітність;

4) бюджетного (фіскального) федералізму – збалансоване розмежування повноважень та відповідальності між рівнями бюджетної системи, відносна самостійність місцевих бюджетів;

5) субсидіарності – закріплення повноважень на надання гарантованих суспільних послуг за органом влади, максимально наближеним до кінцевого споживача;

6) фінансової самостійності органів місцевого самоврядування – чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема через їх участь у загальнодержавних податках;

7) територіальної прив'язки – об'єкт оподатковування має бути пов'язаний за визначеною територією і відрізнятися низькою мобільністю;

8) фінансового вирівнювання – забезпечення певного ступеня вирівнювання між краще і гірше забезпеченими територіями[8].

Отже, фактично бюджет відображає соціально-економічну, міжнародну, управлінську, оборонну та фінансову політику, є інструментом державного регулювання економічними процесами, вирішення соціальних, політичних, екологічних і багатьох інших завдань держави.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття бюджету як правової категорії.
2. Яке значення бюджету для держави ?
3. Охарактеризуйте систему бюджетного законодавства.
4. Дайте загальну характеристику джерел бюджетного права.
5. Що таке зведений бюджет та яке його значення?
6. Які принципи бюджетної системи України?
7. Які фонди входять до складу бюджету?

[8] Вінницька О. А., Бержанір І. А. Принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Економічні горизонти*: науковий журнал. 2017. № 2(3). С. 47–52.

Тести

1. Бюджет як економічна категорія – це:

а) план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України, органами влади Автономної Республіки Крим і місцевими органами самоврядування;

б) загальнодержавний фонд коштів, з якого органи державної влади отримують кошти для матеріального забезпечення свого функціонування;

в) відносини щодо формування на загальнодержавному та регіональному рівнях централізованих фондів, призначених для реалізації функцій держави;

г) загальне можливе обчислення майбутніх видатків та очікуваних для покриття їх доходів держави з підведеним повним балансом, складеним щодо майбутнього періоду.

2. Період дії бюджету (бюджетний період) в Україні встановлено на термін:

а) з 1 квітня до 31 березня;

б) з 1 липня до 30 червня;

в) з 1 січня до 31 грудня;

г) з 1 вересня до 31 серпня.

3. Бюджет держави є складовою ланкою:

а) фінансів підприємств;

б) місцевих фінансів;

в) державних фінансів;

г) міжнародних фінансів.

4. Державний бюджет – це:

а) система бюджетних відносин з приводу формування і використання державних фінансових ресурсів для виконання державою властивих їй функцій;

б) інструмент забезпечення фінансовими ресурсами суб’єктів господарювання;

в) прогноз економічного і соціального розвитку суспільства;

г) грошові відносини з приводу передачі у тимчасове користування грошових коштів на умовах повернення, сплачуваності, терміновості й забезпеченості.

5. Державний бюджет виконує функції:

а) регулюючу і відтворювальну;

б) розподільчу і контролюючу;

в) фіскальну й економічну;

г) розподільчу і регулюючу.

6. Бюджетна система характеризується як:

а) сукупність податків, зборів і платежів;

б) сукупність бюджетних відносин між державою і юридичними та фізичними особами;

в) організаційне об'єднання усіх ланок державного бюджету на єдиних принципах;

г) баланс доходів і видатків держави.

7. Бюджетна система України є:

а) трирівневою;

б) однорівневою;

в) п'ятирівневою;

г) дворівневою.

8. Правовою основою функціонування бюджетної системи є:

а) народногосподарський комплекс;

б) Бюджетний кодекс України;

в) Державний бюджет України;

г) Закон України «Про місцеве самоврядування».

9. Організація та принципи побудови, функціонування бюджетної системи, взаємозв'язок між окремими ланками – це:

а) бюджетний устрій;

б) бюджетна система України;

в) бюджетна політика;

г) бюджетне регулювання.

10. До складу місцевих бюджетів входять:

а) Державний бюджет України та бюджет АРК;

б) бюджет АРК, обласні та районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджети місцевого самоврядування;

в) Державний бюджет України, бюджет АРК, м. Київ та Севастополь;

г) обласні та районі бюджети.

11. Початок бюджетного періоду в Україні:

а) 1 квітня;

б) 10 грудня;

в) 1 січня;

г) 15 вересня.

12. Тривалість бюджетного періоду:

а) один рік;

б) два роки;

в) шість місяців;

г) понад два роки.

13. Бюджетна система України – це:

а) організація та принципи побудови, функціонування бюджетної системи, взаємозв'язок між окремими ланками;

б) сукупність державного і місцевих бюджетів, яка побудована з урахуванням економічних відносин державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права;

в) організація та здійснення виконання Державного бюджету України за доходами;

г) організація та здійснення виконання Державного бюджету України за видатками.

14. Державний дорожній фонд є складовою:

а) загального фонду місцевого бюджету;

б) спеціального фонду державного бюджету;

в) фонду нагромадження;

г) поточного бюджету.

15. У разі середньострокового бюджетного планування середньостроковий період включає:

а) плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;

б) плановий та наступний за плановим бюджетні періоди;

в) плановий бюджетний період;

г) попередній, плановий та наступний за плановим бюджетні періоди.

Список рекомендованих джерел

1. Воронова Л. К. Фінансове право України: підруч. Київ: Прецедент: Моя книга, 2007. 448 с.

2. Іванський А. Й. Фінансове право: підручник. Київ: Київський міжнародний університет, 2014. 685 с.

3. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право: навч. посіб. Київ: Ін Юре, 2018. 348 с.

4. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

5. Перощук З. І. Правові проблеми регулювання бюджетної системи України. Чернівці: Місто, 2014. 384 с.

6. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, О. А. Лукашев та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2016. 440 с.

7. Фінансове право: навч. посіб. / Л. К. Воронова, Н. Ю. Пришва, Н. Я. Якимчук та ін. / за заг. ред. професора Н. Ю. Пришви. Київ: Видавництво Ліра-К, 2018. 376 с.

8. Фінансове право: підручник / Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків: Екограф, 2015. 500 с.

9. Касьяненко Л. М., Цимбалюк А. В., Фоменко Ю. О. Фінансове право України (альбом схем): навч. посіб. / за заг. ред. Л. М. Касьяненко. Київ: Алерта, 2014. 270 с.

РОЗДІЛ 2
БЮДЖЕТНЕ ПРАВО ТА БЮДЖЕТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ

2.1. Поняття, предмет, метод та джерела бюджетного права

Основною ланкою фінансової системи України є бюджетна система. Здійснення бюджетної діяльності держави та місцевих органів влади потребує правового забезпечення, визначення прав, обов'язків, відповідальності усіх зацікавлених суб'єктів. Тому існує окрема група правових норм, що пов'язана з діяльністю держави у сфері бюджетних відносин. У системі фінансового права бюджетне право посідає провідне місце і розглядається більшістю науковців як його підгалузь. О. Орлюк зазначає, що воно є центральною частиною фінансового права, оскільки сфера публічних фінансів (як державних, так і місцевих), що є предметом дослідження останнього, нерозривно пов'язана з відносинами у сфері утворення, розподілу й витрачання коштів бюджетної системи.

Бюджетне право України із здобуттям незалежності держави отримало новий імпульс розвитку, адже змінилися правові форми з управління бюджетним процесом з боку держави. Л. Воронова визначала *бюджетне право* як сукупність правових норм, що регулюють бюджетний лад, структуру і порядок розподілу доходів і видатків бюджетної системи, повноваження держави й органів місцевого самоврядування у сфері бюджетів і бюджетний процес.

Специфіка бюджетного права в тому, що ним регулюються відносини, які виникають у зв'язку з утворенням, розподілом, управлінням і використанням за допомогою державних і місцевих бюджетів системи грошових фондів.

Бюджетно-правові норми, що становлять бюджетне право, є видом фінансово-правових, яким властива імперативна форма. За своєю сутністю та змістом це – матеріальні, грошові відносини, що реалізуються у правовій, встановленій законом формі.

З огляду на ст. 1 БК України предмет бюджетного права можна визначити як сукупність відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Більшість учених також *предметом бюджетного права* вважають суспільні відносини, що виникають у зв'язку із встановленням бюджетної системи, з формуванням, розподілом та використанням централізованих фондів коштів, що надходять у розпорядження держави й органів місцевого самоврядування.

Ці відносини можна об'єднати в певні групи, що регулюють окремі сторони бюджетної діяльності:

– бюджетну систему України, принципи її побудови та завдання;

– структуру доходів і видатків як бюджетної системи в цілому, так і кожного виду бюджетів та порядок їх розподілу між бюджетами;

– повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування у сфері бюджетної діяльності;

– бюджетний процес;

– відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Такий зміст предмета бюджетного права зумовлює особливості методів його регулювання, тобто прийомів і способів юридичного впливу на поведінку учасників бюджетних правовідносин, на характер взаємозв'язків між ними.

Бюджетне право, як і фінансове право, використовує ***імперативний метод*** *(метод владних приписів).* Він передбачає владний вплив на учасників суспільних відносин без права вибору. Враховуючи владно-майновий характер бюджетних правовідносин, закріплюється компетенція їх суб'єктів. Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами встановлюється державний бюджет і бюджетна система, а стст. 85, 106, 116 закріплено бюджетні повноваження.

Для регулювання бюджетних відносин держава використовує різні засоби, але обов'язковість та заборона у цьому імперативному методі яскраво виражені. Такий метод властивий іншим галузям публічного права, але в бюджетному він має специфічний зміст і відмінності за колом органів публічної влади, уповноважених державою на владні дії, які в обов'язковому порядку виконують свої функції у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства і не мають права вибору. За своїм змістом ці владні приписи стосуються порядку та розмірів платежів до бюджетної системи, цілей використання державних грошових коштів тощо. Цей метод сприяє своєчасному й повним обсягом надходженню коштів у розпорядження держави, їх використанню за цільовим призначенням.

З оновленням бюджетного законодавства України переглядаються повноваження учасників бюджетної діяльності та методи регулювання міжбюджетних відносин. Законодавці шукають найбільш оптимальні шляхи розподілу коштів між бюджетами різного рівня. Для цього у Бюджетному кодексі України встановлюються повноваження суб'єктів бюджетної діяльності, які їм наказується виконувати, а також забороняється планувати та здійснювати витрати з бюджетів на виконання делегованих і неделегованих повноважень, не віднесених до бюджетів. Тобто всі прийняті бюджети мають бути виконані, використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням забороняється.

З підвищенням рівня самостійності регіонів, з проведенням бюджетної децентралізації більш активно стали використовуватися ***методи рекомендації, узгодження.*** Крім методу владних приписів, фінансово-правовому регулюванню властиві ***заохочення і переконання.*** Але у бюджетному праві варіанти поведінки учасників цих відносин не розглядаються, тобто методи *заохочення та переконання* не притаманні.

Суб'єктів бюджетного права можна поділити на колективних та індивідуальних. До колективних належать:

– Верховна Рада України як орган, якому належать виключні повноваження щодо розгляду та затвердження Закону України про Державний бюджет України;

– Рахункова палата, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням;

– Кабінет Міністрів України та інші органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

До індивідуальних суб'єктів бюджетного права належать:

– Президент України як глава держави, який наділений владними повноваженнями, зокрема й у сфері бюджетної діяльності;

– міністр фінансів України, який, наприклад, має право вибирати кредитора, вид позики і валюту запозичення у відносинах, що виникають під час покриття дефіциту бюджету (ч. 3 ст. 15 БК України);

– керівник бюджетної установи, який уповноважений на отримання бюджетних асигнувань, та інші посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями не як фізичні особи, а як владні суб'єкти.

Основні характеристики держави як суб'єкта бюджетних правовідносин випливають з її особливого значення: вона, з одного боку, як владний суб'єкт є обов'язковим учасником правовідносин (більше того є автором нормативних приписів, які є обов'язковими), а з іншого – держава може бути другою стороною бюджетних правовідносин в особі уповноважених нею органів на здійснення певних видів фінансової діяльності.

Законодавство України встановлює право держави та її суб'єктів на використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання своїх функцій.

Бюджетне законодавство України побудоване за принципами, визначеними у стст. 8, 95 і 143 Конституції України, що полягають у верховенстві права та незалежності окремих ланок бюджетної системи країни, що будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Відповідно до ст. 4 БК України бюджетне законодавство складається з:

1) Конституції України. У цьому документі встановлюються повноваження Верховної Ради України, Президента України,

Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади щодо бюджетної діяльності (стст. 85, 95, 106, 114, 116, 119, 138, 142). Конституція України встановлює засади бюджетної системи України (ст. 95) та питання бюджетної діяльності, які регулюються виключно законами України;

2) Бюджетний кодекс України. Кодекс визначає засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства;

2^{-1}) Бюджетна декларація;

3) Закон про Державний бюджет України;

4) інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, передбачені ст. 1 БК України;

5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання БК та інших законів України, передбачених пп. 3, 4 ч. 1 ст. 4 БК України;

6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених пп. 3, 4 та 5 ст. 4 Кодексу;

6^{-1}) прогнози місцевих бюджетів;

7) рішення про місцевий бюджет;

8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу, нормативно-правових актів, передбачених пп. 3, 4, 5, 6, 7 ст. 4 Кодексу.

На нормативно-правові акти та рішення, прийняті на підставі і на виконання вимог цього Кодексу, не поширюється дія законодавства щодо здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності.

Бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно БК України та Законом про Державний бюджет України.

Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у БК України, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.

Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України.

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.

Розгляд законопроєктів щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, здійснюється за особливою процедурою, визначеною ст. 27 БК України.

У сфері бюджетних відносин помітне місце належить бюджетним документам, що регламентують виконання бюджету за дохідною та видатковою частинами. Бюджетні документи поділяються на планові (проєкти бюджетів, розписи відповідних бюджетів, кошториси бюджетних установ тощо), оперативні (доручення фінансових органів на перерахування коштів з місцевих бюджетів на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів тощо) та звітні (звіти бюджетних установ, фінансових та кредитних організацій про виконання бюджетів).

Отже, бюджетне законодавство має традиційну правову структуру: Конституція, кодекс, закон, підзаконні акти, рішення, договір.

Нормативно-правові акти бюджетного законодавства України набувають чинності в порядку, встановленому законодавством, а втрачають у випадках:

1) спливу терміну, на який вони приймалися;

2) скасування;

3) набрання чинності нормативно-правовим актом бюджетного законодавства, що по-іншому регулює відносини, які були врегульовані раніше;

4) визнання Конституційним судом України нормативно-правового акта бюджетного законодавства України неконституційним;

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

Бюджетне законодавство регулює усі питання, пов'язані з бюджетними правовідносинами. У разі виникнення колізії у регулюванні бюджетних правовідносин між бюджетним законодавством та іншим законодавством України застосовується бюджетне законодавство України.

Бюджетне право пов'язане з іншими інститутами та підгалузями фінансового права, що підкреслює особливу важливість бюджету у фінансовій системі України, його координуючу роль, а також має зв'язки з усіма галузями права. Бюджетні правовідносини охоплюють повноваження органів державної впади, її представницьких та виконавчих органів, місцевих органів самоврядування у бюджетній системі та бюджетному процесі. Бюджетне право тісно пов'язане з конституційним правом, оскільки повноваження вказаних суб'єктів регулюються і нормами конституційного права. Відповідальність за діяльність цих органів встановлюється нормами адміністративного, кримінального права. У Кримінальному кодексі України встановлюються види покарань за порушення бюджетного законодавства (стст. 210, 211).

Бюджетні правовідносини мають зв'язки з господарською діяльністю, що залежить від наявності грошових коштів, джерела яких становлять бюджети, інвестиції з бюджетного фінансування. Використання доходів підприємців також пов'язане з бюджетами різного рівня, з якими потрібно розрахуватися. Тобто бюджетне право розташовується поруч із господарським правом. Зв'язок бюджетного права через надходження до бюджетів митних платежів існує і з митним правом. Тобто зв'язки, що існують між фінансовим правом та іншими галузями права, притаманні і бюджетному праву як основній підгалузі фінансового права.

У зарубіжних державах до бюджетного законодавства відносять спеціальні закони: Фінансовий кодекс Японії, Грошовий та фінансовий кодекс Франції, Кримінально-фінансовий закон Польщі, Конституційний закон про фінанси Австрії, Збірник за правилами з бюджетних питань у Німеччині, Закон Республіки Сербія «Про бюджетну систему», Загальний закон про бюджет Іспанії, Закон про бюджетне та фінансове управління та ін.

2.2. Бюджетно-правові норми, їх види

Норми бюджетного права є видом фінансово-правових норм, що визначають правила поведінки у сфері бюджетної діяльності, виражені у категоричній формі й забезпечені примусовою силою держави. Бюджетно-правові норми регулюють бюджетні відносини під час формування бюджетної системи, розподілу доходів і видатків між окремими її ланками та здійснення міжбюджетних трансфертів, а також визначають правову регламентацію бюджетного процесу й компетенцію його учасників. Регулююча роль бюджетно-правових норм полягає у тому, що вони викликають певні дії державних органів, які, реалізуючи свої права й обов'язки у сфері бюджетної діяльності, втілюють у життя вимоги цих норм.

Вони мають ті самі особливості, що й фінансові норми: загальнообов'язковість, формальна визначеність, встановлення та охорона державою, документальна форма. Цим нормам притаманний категоричний характер приписів, відсутність оперативної самостійності для учасників бюджетних відносин. Водночас норми бюджетного права мають і свої риси, зумовлені насамперед предметом правового регулювання. Специфічна особливість регулювання бюджетної діяльності за допомогою правових норм полягає у тому, що вони надають економічним (бюджетним) відносинам офіційний характер, державний захист. Особливістю юридичного змісту бюджетно-правових норм є те, що вони встановлюють правила поведінки для особливого кола суб'єктів, яке відрізняється від суб'єктів інших видів фінансових правовідносин.

Бюджетно-правові норми:

1) регулюють відносини під час формування бюджетної системи, розподілу доходів і видатків між бюджетами;

2) визначають правову регламентацію бюджетного процесу та компетенцію його учасників;

3) визначають права й обов'язки суб'єктів бюджетних відносин, вказують на обставити, за яких учасники цих відносин стають носіями конкретних прав і обов'язків;

4) передбачають наслідки невиконання вимог, встановлених цими нормами.

Імперативні за своєю сутністю норми бюджетного права мають за формою вираження переважно зобов'язуючий (передбачають обов'язок удатися до активних дій) або забороняючий характер, більш рідко уповноважуючий. Натомість у бюджетному праві відсутні заохочувальні норми, що встановлюють міру заохочення до дії. Нормам бюджетного права притаманна й ознака цілковитої визначеності її структурних елементів. Наприклад, цілком визначеною є диспозиція: Кабінет Міністрів України розробляє Бюджетну декларацію та проєкт Закону про Державний бюджет України. Зі свого боку Міністерство фінансів України відповідає за складання Бюджетної декларації та проєкту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України (п. 1, 2 ст. 32 БК України).

Бюджетні норми за своїми функціями є переважно нормами конкретного змісту, що встановлюють безпосередньо права та обов'язки сторін, умови їх реалізації, зміст правил поведінки тощо.

Закріплюючи на рівні нормативно-правового акта компетенцію органів державної та місцевої влади, а також прав та обов'язків учасників бюджетних відносин, бюджетні норми надають економічним відносинам офіційного характеру, що захищається державою та підкріпляється її імперативно-владними повноваженнями. Водночас кінцевою метою такої регламентації має бути задоволення публічного інтересу, який полягає у визнанні державою та забезпеченні правом об'єктивних потреб суспільства, задоволення яких вимагає залучення бюджетних коштів.

Усі норми бюджетного права можуть поділятися на загальні та особливі, що у сукупності складають систему бюджетного права.

Бюджетно-правові норми можна класифікувати за різними критеріями.

За змістом:

– *матеріальні* – встановлюють матеріальний зміст бюджету, тобто структуру бюджетної системи; склад доходів і видатків, їхні обсяги; здійснення міжбюджетних трансфертів, повноваження суб'єктів. Ці норми об'єднані у фінансово-правовий інститут – бюджетний устрій;

– *процесуальні* – регулюють бюджетний процес, тобто відносини зі складання, розгляду та затвердження бюджету, його виконання, а також складання, розгляд і затвердження звітності про виконання бюджету. Ці норми об'єднано у фінансово-правовий інститут – бюджетний процес. Процесуальні норми бюджетного права та суворе їх дотримання є гарантією законності застосування матеріальних норм бюджетного права, тобто гарантією правильності та своєчасності надходження у бюджет доходів і законності та своєчасності їх витрачання, сталого функціонування бюджетної системи в цілому.

Бюджетні матеріальні та процесуальні норми становлять зміст Бюджетного кодексу України. Л. Воронова зазначала, що тільки у бюджетному праві матеріальні правові норми об'єднуються в *інституті бюджетного устрою*, а процесуальні – у *бюджетному процесі.*

За характером диспозиції:

– *зобов'язуючі* – приписують здійснити певні дії (наприклад, абз. 2 п. 3 ст. 14 БК України визначає, що оборотний залишок бюджетних коштів встановлюється у розмірі не більше двох відсотків планових видатків загального фонду бюджету і затверджується у Законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет). Більшість норм бюджетного права є зобов'язуючими, у чому виявляється основний метод правового регулювання. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 39 БК України, у разі відхилення проєкту Закону про державний бюджет України Кабінет Міністрів України зобов'язаний у тижневий термін з дня набрання чинності рішення про відхилення подати новий проєкт. Відповідно до ч. 1 ст. 47 БК України Кабінет Міністрів забезпечує виконання державного бюджету України;

– *забороняючі* – приписують не чинити певні дії (наприклад, у п. 2 ст. 15 БК України зазначено, що джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України. Норми бюджетного права, які забороняють, містять заборону на здійснення певних дій, встановлюють обов'язок учасників фінансових відносин утриматися від них. Так, відповідно до ч. 2 ст. 73 БК України, надання позичок з одного бюджету іншому забороняється;

– *уповноважуючі* – регламентують повноваження (сукупність прав та обов'язків) суб'єктів бюджетно-правових відносин (наприклад, ст. 110 БК України регламентує повноваження Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства). Уповноважуючи норми бюджетного права, встановлюють права учасників бюджетних відносин на здійснення певних самостійних дій у передбачених рамках. Вони надають можливість прийняття самостійних рішень у сфері бюджетів, але в чітко встановлених межах. Так, розпорядники бюджетних коштів мають право самостійно розпоряджатися наданими бюджетними коштами. При цьому заборона переносити кошти з різних статей бюджетного розпису (капітальні вкладення, зарплата, стипендії, харчування) виражена категорично. Отже, цим нормам властива імперативність, оскільки не допускається вихід за ці межі.

За періодом дії поділяються на:

– *постійнодіючі* – це норми, дія яких не обмежена у часі, передусім норми БК України;

– *періодичні* – це норми, які діють у межах чітко визначеного періоду, становлять зміст щорічних закону та рішень місцевих рад, якими затверджуються державний та відповідний місцевий бюджет.

При цьому тривалість їхньої дії, як правило, обмежена одним роком. Так, ст. 96 Конституції встановила, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, тобто норми Конституції встановили тривалість бюджетного періоду і періодичність Закону про Державний бюджет України.

За дією у просторі:

а) загальнодержавні;

б) місцеві;

в) регіональні;

г) локальні.

За юридичною силою:

а) норми законів;

б) норми підзаконних актів.

Структура бюджетно-правової норми є традиційною та складається з гіпотези, диспозиції та санкції.

Гіпотеза бюджетно-правової норми визначає умови, за яких виникають юридичні права та обов'язки суб'єктів у бюджетних відносинах.

Диспозиція вказує, якою повинна бути поведінка сторін бюджетних відносин у разі наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин. Вона містить вимоги та норми, встановлює права та обов'язки суб'єктів бюджетних відносин і завжди виражена у зазвичай визначеній формі.

Санкція бюджетно-правової норми вказує на невигідні для її порушника наслідки. За порушення бюджетного законодавства застосовуються фінансова, адміністративна та кримінальна відповідальність згідно з чинним законодавством. Санкції визначають заходи відповідальності, що вживаються до порушників норм бюджетного права. Санкції норм бюджетного права притаманні деякі особливості, що характерні для фінансово-правових санкцій. Вони мають грошовий характер і містять заходи примусового впливу на порушника норми через його грошові фонди й кошти. Фінансово-правові санкції поєднують у собі правопоновлювані (пеня) і каральні (штраф) елементи. Для сучасних умов характерне розширення кола фінансових санкцій та їх посилення. За порушення вимог норм бюджетного права, крім вказаних санкцій, можуть бути застосовані заходи дисциплінарного, адміністративного та кримінального характеру.

Отже, норми бюджетного права мають ознаки, які свідчать про необхідність систематичного досконалого регулювання бюджетної діяльності.

2.3. Бюджетні правовідносини

Бюджетні правовідносини – це урегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, які складаються у процесі бюджетної діяльності і є правовим зв'язком між суб'єктами цих відносин згідно з їх правами та обов'язками.

Коло цих відносин досить широке, бо вони становлять суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються у разі:

– встановлення бюджетної системи України;

– розподілу доходів і видатків між окремими видами бюджетів;

– розмежування бюджетних повноважень між державою, її органами та органами регіональної влади, тобто між головними розпорядниками бюджетних коштів, розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів;

– складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також у процесі здійснення контролю за виконанням бюджетів;

– організації контролю за бюджетною діяльністю.

За змістом ці відносини – фінансові, грошові, а за формою – тільки правові.

Бюджетні правовідносини є наслідком правового регулювання державою суспільних, економічних відносин, що виявляються у наданні цим відносинам юридичної форми. Об'єктивні економічні закони визначають межі регулюючого впливу і характер регулювання бюджетних відносин. Після врегулювання правовими нормами бюджетні відносини набувають форми бюджетних правовідносин. Оскільки бюджетні правовідносини є різновидом фінансових, а тому їм властиві ознаки останніх, а саме: виникають, змінюються та припиняються у сфері фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування; є публічно-правовими; характеризуються особливим колом суб'єктів; одна зі сторін цих відносин наділена владними повноваженнями щодо іншої сторони; виникають, змінюються та припиняються ці відносини завжди на підставі нормативно-правових актів; мають державно-владний та грошовий характер.

Водночас бюджетні правовідносини мають характерні ознаки:

– є внутрішньодержавними, тобто існують усередині держави (виникнення бюджетних правовідносин пов'язане в основному з діяльністю держави, її представницьких органів. Вони, згідно з Конституцією України, мають найбільшу бюджетну правомочність);

– ці правовідносини виникають на підставі норм бюджетного права, які закріплені у бюджетному законодавстві (наприклад, у Бюджетному кодексі України);

– у них бере участь більш вузьке коло суб'єктів, ніж в інших фінансових правовідносинах (їхні учасники повинні брати участь хоча б в одній зі стадій бюджетного процесу);

– бюджетні правовідносини зумовлюються їх функціональним призначенням;

– мають періодичний та циклічний характер (стосуються тих правовідносин, в яких реалізуються строкові (періодичні) норми і які діють упродовж бюджетного періоду). Закони та рішення місцевих органів влади про бюджети діють тільки впродовж бюджетного року (з 1 січня до 31 грудня) в Україні і потім припиняють існувати. Але бюджетні правовідносини мають більш складний характер, оскільки вони пов'язані з бюджетним процесом, дія якого, згідно зі стадіями цього процесу, починається з 15 червня попереднього року і закінчується 1 травня року, наступного за звітним. Тому з прийняттям актів про бюджет на наступний рік дія бюджетних правовідносин поновлюється;

– бюджетним правовідносинам властива велика деталізованість;

– права та обов'язки учасників бюджетного процесу детально регламентовані з метою ефективного, цільового та економного витрачання фінансових ресурсів, забезпечення їх постійного і планового надходження до бюджету певного рівня;

– держава захищає ці правовідносини. Вона має органи державного та фінансового контролю, встановлює відповідальність суб'єктів за порушення норм бюджетного права.

В. Чернадчук визначав, що бюджетні правовідносини мають двосторонній правовий зв'язок, зумовлений характером бюджетно-правових норм, які уповноважують одного суб'єкта на здійснення певних дій, а другого зобов'язують або не перешкоджати, або здійснити дії, що забезпечують реалізацію суб'єктивного права уповноваженого суб'єкта.

Склад або структура цих відносин типова: а) зміст; б) суб'єкти; в) об'єкти.

Зміст бюджетних правовідносин складається з таких елементів, як суб'єктивні права, юридичні обов'язки, тобто юридичні повноваження та відповідальність суб'єктів бюджетних правовідносин з приводу бюджетної діяльності.

Суб'єкти бюджетних правовідносин – це суб'єкти бюджетного права, які використовують свою правосуб'єктність у цих правовідносинах з метою реалізації бюджетних повноважень, тобто визначені державою за допомогою норм права носії суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та юридичної відповідальності у бюджетних правовідносинах. Суб'єктивний склад цих відносин більш вузький, ніж інші фінансово-правові відносини. Коло суб'єктів цих відносин досить широке, але не всі суб'єкти бюджетних правовідносин стають учасниками бюджетної діяльності, тобто виконують певні дії щодо формування і виконання державного та міських бюджетів. Основна різниця між суб'єктами бюджетних правовідносин – це правосуб'єктність, тобто встановлена нормами бюджетного права здатність носіїв бути учасником бюджетної діяльності. Правосуб'єктність реалізується за допомогою таких елементів: правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Учасникам бюджетної діяльності також притаманні ці характеристики, але суб'єкти бюджетних правовідносин стають конкретними учасниками, коли безпосередньо реалізують свої повноваження через використання своїх прав та виконання обов'язків, тобто бюджетних повноважень, що надаються законом про Державний бюджет України, постановою і рішеннями про місцевий бюджет. За порушення бюджетного законодавства учасники бюджетних правовідносин притягаються до відповідальності. Суб'єктами бюджетно-правових відносин не можуть бути юридичні та фізичні особи, які мають приватний фінансовий інтерес, оскільки вони, відповідно до законодавства, не отримують бюджетні кошти на своє фінансування. Їх можуть тільки опосередковано залучати до бюджетних відносин як отримувачів бюджетних коштів шляхом продажу товарів, послуг або виконання робіт розпорядникам бюджетних коштів.

Об'єкти бюджетних правовідносин – це бюджети, їхні кошти, тобто те, на що спрямована діяльність учасників цих відносин.

Бюджетні правовідносини можна класифікувати за такими критеріями.

За територією дії: а) загальнодержавні (наприклад, Закон України «Про Державний бюджет», Бюджетний кодекс України); б) місцеві (наприклад, рішення відповідної ради «Про місцеві бюджети»).

За змістом у правовому регулюванні: а) матеріальні – встановлюють матеріальний зміст бюджету, тобто структуру бюджетної системи, джерела доходів і направлення видатків, їх обсяги, розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетів, розміри резервних фондів тощо; б) процесуальні, що виникають під час складання, розгляду, затвердження бюджету, проведення контролю, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

Залежно від функцій бюджетного права: а) регулятивні (зобов'язуючі, забороняючі, уповноважуючі); б) охоронні.

За часом дії: а) фундаментальні (відносини, пов'язані із встановленням бюджетної системи, порядком планування та видання нормативно-правових актів); б) періодичні (виникають на підставі Закону про Державний бюджет України).

За кількістю сторін та характером розподілу між ними прав та обов'язків: а) двосторонні (кожна із двох сторін має взаємні права та обов'язки); б) багатосторонні (кожна із трьох і більше сторін має права та обов'язки стосовно одна одної, наприклад бюджетні правовідносини, що виникають між Мінфіном України, місцевими фінансовими органами та головними розпорядниками бюджетних коштів).

Залежно від стадій бюджетного процесу відповідно до ст. 19 БК України відносини щодо: а) складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; б) складання проєктів бюджетів; в) розгляду проєкту та прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); г) виконання бюджету, включаючи внесення змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); д) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й ухвалення рішення щодо нього.

За ступенем визначеності сторін вони абсолютні, їх головним суб'єктом є держава, а інші особи – правозобов'язані, тобто повинні утримуватися від порушення інтересів правомочного суб'єкта.

Бюджетні правовідносини складаються, розвиваються, реалізуються як наслідок різних взаємопов'язаних юридичних обставин. Передумовами виникнення правовідносин є норми права, правосуб'єктність та юридичні факти. Бюджетні відносини складаються

як наслідок норм бюджетного права, які встановлюють права та обов'язки осіб, регулюють їх діяльність у бюджетному процесі, наділяють правосуб'єктністю, тобто мають юридичні підстави.

Бюджетні правовідносини реалізуються під впливом юридичних фактів, які класифікуються за наслідками як правотворчі, правозмінюючі та правоприпиняючі, а за вольовими ознаками – як події та дії, що бувають правомірні (дозволені) або неправомірні (забороняючі). Різні юридичні події викликають необхідність діяльності правомочних осіб. Так, стихійне лихо в областях Західної України спричинило потребу у додаткових коштах з Державного бюджету України. Місцева адміністрація обґрунтувала суму коштів та поставила питання перед Кабінетом Міністрів України, що викликало зі свого боку певні дії цього органу та Президента. Життєві обставини, які передумовлені (або ні) нормами права, потребують певних рішень згідно з чинним законодавством. Бюджет на різних рівнях влади потрібен народу України, тому суспільні відносини з приводу його формування та використання встановлюються законодавством, реалізуються як бюджетно-правові відносини.

Отже, бюджетні правовідносини мають публічний та імперативний характер, цільову спрямованість, виникають з приводу розподілу, використання бюджетних коштів та контролю у сфері бюджетної діяльності.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають особливості бюджетних правовідносин?
2. Поняття і зміст бюджетно-правових відносин.
3. Поняття та особливості бюджетно-правових норм.
4. Назвіть суб'єкти бюджетних правовідносин.
5. Дайте загальну характеристику джерел бюджетного права.
6. За якими критеріями можна класифікувати бюджетно-правові норми?
7. Визначте місце бюджетного права у правовій системі України.

Тести

1. Основним джерелом бюджетного права є:

а) Бюджетний кодекс України;

б) Податковий кодекс України;

в) Конституція України;

г) Митний кодекс України.

2. Структурним елементом бюджетно-правової норми є:

а) диспозиція;

б) зміст;

в) юридичний факт;

г) санація.

3. За змістом бюджетні норми, які закріплюють структуру бюджетної системи України, а також повноваження суб'єктів бюджетних правовідносин належать до:

а) матеріальних норм;

б) процесуальних норм;

в) процедурних норм;

г) усі відповіді є правильними.

4. За змістом бюджетні норми, які встановлюють порядок проходження бюджету – складання і розгляд його проєкту, затвердження і виконання бюджету, а також складання, розгляд й затвердження звіту про його виконання, належать до:

а) матеріальних норм;

б) процесуальних норм;

в) процедурних норм;

г) усі відповіді є правильними.

5. За часом дії бюджетно-правові норми поділяють на:

а) постійно діючі та періодичні;

б) строкові та безстрокові;

в) строкові та на певний час;

г) циклічні та разові.

6. До структури бюджетних правовідносин не належить:

а) об’єкт;

б) суб’єкти;

в) фактичний і юридичний зміст;

г) бюджетно-правова норма.

7. Норми Закону про Державний бюджет України є:

а) постійними;

б) періодичними;

в) актуальними;

г) своєчасними.

8. За змістом бюджетно-правові норми поділяють на такі види:

а) матеріальні і формальні;

б) процедурні і процесуальні;

в) матеріальні і процесуальні;

г) імперативні і диспозитивні.

9. Бюджетно-правові норми, які вказують на необхідну поведінку, вимагають від учасників бюджетних відносин здійснювати відповідні дії і встановлюють їх права та обов’язки, − це:

а) уповноважувальні норми;

б) зобов’язуючі норми;

в) заборонні норми;

г) регулятивні норми.

10. Бюджетно-правові норми, які вказують на можливу поведінку, встановлюють права учасників бюджетних правовідносин на здійснення певних самостійних дій у передбачених межах, − це:

а) уповноважувальні норми;

б) зобов’язуючі норми;

в) заборонні норми;

г) регулятивні норми.

11. Бюджетно-правові норми, які регулюють відносини з приводу складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання, а також складання, розгляд і затвердження звітності про виконання бюджету, − це:

а) матеріальні бюджетно-правові норми;

б) процесуальні бюджетно-правові норми;

в) процедурні бюджетно-правові норми;

г) немає правильної відповіді.

12. За правовим змістом бюджет – це:

а) основний фінансовий план держави;

б) закон України;

в) розпис доходів та видатків;

г) бюджетний розпис.

13. Рішення про місцевий бюджет ухвалюється:

а) Верховною Радою України;

б) Кабінетом Міністрів України;

в) Президентом України;

г) місцевою радою.

14. Сукупність усіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, – це:

а) Державний бюджет України;

б) Зведений бюджет України;

в) усі місцеві бюджети;

г) бюджети АРК.

15. Принципи побудови бюджетної системи визначені:

а) Бюджетним кодексом України;

б) Податковим кодексом України;

в) указами Президента України;

г) постановами КМУ.

Список рекомендованих джерел

1. Воронова Л. К. Фінансове право України: підруч. Київ: Прецедент: Моя книга, 2007. 448 с.

2. Іванський А. Й. Фінансове право: підручник. Київ: Київський міжнародний університет, 2014. 685 с.

3. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право: навч. посіб. Київ: Ін Юре, 2018. 348 с.

4. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

5. Перощук З. І. Правові проблеми регулювання бюджетної системи України. Чернівці: Місто, 2014. 384 с.

6. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, О. А. Лукашев та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2016. 440 с.

7. Фінансове право: навч. посіб. / Л. К. Воронова, Н. Ю. Пришва, Н. Я. Якимчук та ін.; за заг. ред. професора Н. Ю. Пришви. Київ: Видавництво Ліра-К, 2018. 376 с.

8. Фінансове право: підручник / Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків: Екограф, 2015. 500 с.

9. Фінансове право України (альбом схем): навч. посіб. / Л. М. Касьяненко, А. В. Цимбалюк, Ю. О. Фоменко; за заг. ред. Л. М. Касьяненко. Київ: Алерта, 2014. 270 с.

РОЗДІЛ 3
БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ. БЮДЖЕТНІ ПОВНОВАЖЕННЯ УКРАЇНИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Бюджетна класифікація

Конституція України в статті 95 визначає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Для формування складу доходів та видатків Державного та місцевих бюджетів використовується бюджетна класифікація. Бюджетна класифікація України є єдиною для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України. Відповідно до статті 2 пункту 3 ***бюджетна класифікація*** – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Структура та призначення бюджетної класифікації затверджуються ст. 8 БКУ.

Бюджетна класифікація України створюється для: складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання; здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів; проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків; забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників[9].

Структура бюджетної системи значною мірою залежить від державного устрою країни. В Україні за структурою бюджетна система складається з державного бюджету та бюджету адміністративно-територіальних одиниць, а саме: бюджету Автономної

[9] Фінансове право: підручник / Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші; за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків: Екограф, 2015. 500, [201] с.

Республіки Крим та місцевих бюджетів: обласних, районних, міських, селищних та сільських. Усі вони мають дві частини: доходи й видатки. При цьому треба розрізняти так звану горизонтальну та вертикальну його структуру. Горизонтальну структуру бюджетів формують доходи та видатки таких бюджетів, тоді як вертикальну – загальний і спеціальний фонди. Доцільно говорити про поділ бюджетів на частину бюджетних надходжень та частину бюджетних витрат.

Відповідно до статті 2 БКУ під час визначення категорій «надходження бюджету» та «витрати бюджету» перша така категорія позначається у пункті 37 частини першої статті 2 БКУ так: «***надходження бюджету*** – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів». Зі свого боку пункт 14 частини першої статті 2 БКУ закріпив, що «***витрати бюджету*** – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів». Звідси, використовуючи поділ бюджету за горизонталлю на надходження і витрати, охопимо усі канали руху грошових коштів бюджетів, що дозволить реалізувати одну з вимог логічного поділу поняття за обсягом, тоді як у разі виокремлення тільки доходів та видатків бюджету залишатимуться й інші, не включені до них частини бюджету. У пункті 14 частини першої статті 2 БКУ визначено, що ***видатки бюджету*** – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної

перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій.

Відповідно, структура місцевих бюджетів визначена у статті 63 БКУ. Згідно з останньою «місцевий бюджет відповідно до БКУ містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету».

Структура доходів бюджету відображена в Бюджетному кодексі України. Класифікація доходів бюджету призначена для чіткого розмежування доходів бюджетів різних рівнів за об'єктивними характерними ознаками з детальним розподілом їх на розділи. Відповідно до статті 8 БКУ бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування усіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень. Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, є Міністерство фінансів України, яке затверджує бюджетну класифікацію, зміни до неї та інформує про це Верховну Раду України.

Безпосередньо в статті 8 частини 3 визначено складові частини бюджетної класифікації. Це:

1) класифікація доходів бюджету;

2) класифікація видатків та кредитування бюджету;

3) класифікація фінансування бюджету;

4) класифікація боргу.

Крім БКУ, бюджетну класифікацію регулює наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 № 11, де закріплені всі коди кожного надходження до бюджету. Класифікація є уніфікована й обов'язкова для всіх територіальних одиниць держави та гармонізована з бюджетними класифікаціями інших країн. Так, кожний розділ бюджетної класифікації об'єднує певні види доходів за джерелами і способами їх отримання. Визначальною базою формування складу й обсягів доходів, форм їх мобілізації до державного й місцевих бюджетів є відносини власності, рівень соціально-економічного розвитку національної економіки, обсяг бюджетних видатків.

Відповідно до статті 9 БКУ доходами бюджету незалежно від рівнів бюджетної системи є:

1) податкові надходження;

2) неподаткові надходження;

3) доходи від операцій з капіталом;

4) трансферти.

Податкові надходження посідають провідне місце серед різних методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки, вони є найбільш адекватним і об'єктивним відображенням стану національної економіки (економічного зростання або спаду). Відповідно до ч. 2 ст. 9 БКУ податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. Найбільшу частку в структурі загального фонду державного бюджету податкових надходжень становлять внутрішні податки на товари та послуги (ПДВ та акцизи), які у своїй сукупності становлять 50 % від усіх податкових надходжень. До другої групи податків за своїм сукупним розміром надходжень належать: податок на прибуток підприємств та податок з доходів фізичних осіб. Усі інші види доходів не мають такого значення для наповнення загального фонду бюджету.

Неподатковими надходженнями визнаються:

1) доходи від власності та підприємницької діяльності;

2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;

3) власні надходження бюджетних установ;

4) інші неподаткові надходження (гранти, дарунки, благодійні внески).

Склад неподаткових надходжень державного й місцевих бюджетів також визначено стст. 29, 64, 66 і 69 БКУ та назвами кодів неподаткових надходжень згідно з класифікацією доходів та у наказі Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 № 11, де закріплені всі коди кожного надходження до бюджету та детально можна ознайомитися, які саме надходження належать до неподаткових.

Найбільшу частку надходжень забезпечуватимуть доходи від ***власності та підприємницької діяльності.***

Другим джерелом за обсягом неподаткових надходжень є ***власні надходження бюджетних установ.*** Відповідно до БКУ власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. При цьому надходження бюджетних установ у вигляді майна (активів) у натуральній формі, отриманого від інших бюджетних установ, які відповідно до законодавства виконують функції з управління об'єктами державної (комунальної) власності у межах відповідного бюджету, не є власними надходженнями таких бюджетних установ.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи. До першої групи відносять надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством. У складі першої групи виділяються такі підгрупи: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; плата за оренду майна бюджетних установ, що здійснюється відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна).

До другої групи належать інші джерела власних надходжень бюджетних установ: благодійні внески, гранти та дарунки; надходження, що отримують бюджетні установи від підприємств,

організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, зокрема заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок і розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб; надходження, що отримують державні і комунальні заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; надходження, що отримують державні і комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи і заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти.

Власні надходження бюджетних установ, до яких відносять надходження, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт та цільових заходів, гранти, дарунки та благодійні внески, а також надходження від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності, використовуються, відповідно до БКУ, з урахуванням особливості здійснення окремих видатків бюджету, якщо фактичні обсяги власних надходжень бюджетних установ з урахуванням залишків відповідних бюджетних коштів на початок року перевищують відповідні витрати, затверджені Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Доходи від операцій з капіталом. До доходів від операцій з капіталом належать надходження від продажу основних засобів, державних запасів товарів, землі і нематеріальних активів. Доходи від цих надходжень з кожним роком скорочуються. Це пов'язано з відповідною політикою держави та проведеною приватизацією державного майна.

Трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій

на безоплатній та безповоротній основі. Стаття 2 БКУ у п. 32 дає визначення міжбюджетних трансфертів – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Крім того, у п. 48 ст. 2 БКУ визначено поняття «***субвенції***» – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції. Глава 16 БКУ «Міжбюджетні трансферти» містить статті 96–108, які визначають порядок функціонування такого фінансового інструменту, як міжбюджетні трансферти. Основні види трасфертів визначені у статті 96 БКУ, вони поділяються на: 1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 2) субвенції; 3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 4) додаткові дотації. Відповідно до БКУ статті 97 порядок та умови надання ***субвенцій*** з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України. У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам:

1) базова дотація;

2) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;

3) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;

4) додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров’я;

5) субвенція на виконання інвестиційних проєктів;

6) освітня субвенція;

7) субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;

8) медична субвенція;

9) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

10) субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

11) інші додаткові дотації та субвенції.

Класифікація доходів бюджету складається з груп, які поділяються на підгрупи за видами, а підгрупи поділені на статті, а деякі – і на підстатті.

Відповідно до статті 10 БКУ видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);

3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України. Програмна класифікація видатків передбачає розподіл бюджетних призначень за бюджетними програмами, які є систематизованим переліком заходів, спрямованих на досягнення загальної мети. Програмна класифікація видатків використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Вона ґрунтується на конкретних комплексних програмах із чітко визначеними цілями та завданнями, а механізм і методика оцінки бюджетних коштів дозволяють оцінювати результативність та ефективність таких програм за встановленими критеріями[10].

---

[10] Фінансове право: підручник / Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші; за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків: Екограф, 2015. 500, [205] с.

Програмна класифікація видатків формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проєкту Закону про Державний бюджет України (проєкту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах. При цьому визначається шляхом розподілу видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) за бюджетними програмами у Законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) і може бути уточнена під час виконання державного бюджету (місцевого бюджету) у разі внесення змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет). Програмна класифікація видатків місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України.

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. При цьому відомча класифікація видатків та кредитування державного бюджету додатково містить перелік головних розпорядників коштів державного бюджету для систематизації загальнодержавних видатків і кредитування бюджету (що передбачають насамперед виконання заходів з реалізації державної політики за участю інших органів влади) за ознакою головного розпорядника коштів державного бюджету. На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Казначейство України складає і веде єдиний реєстр розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

Функціональна класифікація видатків і кредитування бюджету має такі рівні деталізації:

1) розділи, в яких систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов’язані з виконанням функцій держави, АРК чи місцевого самоврядування;

2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки і кредитування бюджету на виконання функцій держави, АРК чи місцевого самоврядування.

Функціональна структура видатків дозволяє визначити цільове призначення діяльності органів державної влади і має розділи, в яких визначаються напрями використання бюджетних коштів на здійснення загальних функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються у процесі їх проведення (економічна класифікація видатків бюджету).

Економічна класифікація видатків бюджетів деталізує використання коштів за їхніми предметними ознаками – заробітна плата, нарахування на заробітну плату, комунальні послуги, операції з основним капіталом, товари і послуги, субсидії, капітальні і поточні трансферти та ін. Тобто ця класифікація здійснюється за економічними ознаками, які зведені в економічні категорії. Такий розподіл забезпечує єдиний підхід до всіх одержувачів з точки зору виконання бюджету[11]. За економічною класифікацією видатків бюджету видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету. У складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Згідно з БКУ стаття 11 визначає класифікацію фінансування бюджету, яка містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися у результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету.

---

[11] Фінансове право: підручник / Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші; за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків: Екограф, 2015. 500, [204] с.

Фінансування бюджету класифікується за:

1) типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань);

2) типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету).

Під фінансуванням бюджету ***за типом кредитора*** розуміють залучення коштів для фінансування видатків за рахунок коштів бюджетів інших рівнів та державних фондів, за рахунок позик Національного банку України та інших банків.

Фінансування бюджету ***за типом боргового зобов'язання*** передбачає отримання коштів за рахунок випуску та погашення довгострокових і короткострокових облігацій та векселів.

Класифікація фінансування бюджету вказує на джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, а також показує використання коштів, які утворилися у результаті перевищення доходів бюджету над його видатками. Фінансування бюджету поділяється на підгрупи: внутрішнє фінансування і зовнішнє. Внутрішнє фінансування включає усі операції фінансування, що відбуваються між органами державного управління та резидентами вітчизняної економіки, до яких належать приватні особи, підприємства, органи управління та інші економічні одиниці. Формами фінансування є: позики, одержані з державних фондів, з бюджетів інших рівнів, позики у банках тощо; зміна структури залишків бюджетних коштів на розрахунках в установах банків. Зовнішнє фінансування включає усі операції фінансування між органами державного управління та приватними особами, підприємствами, державними органами, міжнародними організаціями та іншими економічними одиницями, що не є резидентами цієї країни. До них відносять торгівлю між резидентами та нерезидентами державними паперами, які перебувають в обігу.

Статистичні дані про фінансування, які класифікуються за типом боргового зобов'язання, є важливим джерелом інформації про засоби, що використовуються державними органами для фінансування свого дефіциту чи розподілу фінансових ресурсів, утворених унаслідок перевищення їх доходів над видатками.

Навіть після того, як державні органи здійснили залучення з метою фінансування свого дефіциту, ця заборгованість ще протягом тривалого періоду буде впливати на структуру активів та пасивів усієї економіки в цілому. Для того щоб тримати в полі зору цей аспект діяльності органів управління, необхідно мати послідовні та узгоджені дані про їх непогашений борг, які відповідали потребам статистичного аналізу.

Відповідно до статті 12 ***класифікація боргу*** систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, обласної ради, міської територіальної громади. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання. З метою вдосконалення вирішення питань управління державним боргом та зменшення ризиків у сфері управління державним боргом затверджено документи, які становлять нормативно-правову базу.

Структура бюджетної класифікації України необхідна для створення єдиної інформаційної системи державних доходів і видатків на всіх рівнях влади, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних даних. Бюджетна класифікація єдина як для доходів і видатків державного бюджету, так і для місцевих бюджетів, зведеного бюджету.

Стаття 11 визначає, що класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття ***дефіциту*** бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті ***профіциту*** бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету.

Відповідно до БКУ ст. 2 п. 51 визначає, що ***фінансування бюджету*** – це надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету. Поняття ***дефіциту*** визначено в Бюджетному кодексі України ст. 2 п. 21 – це перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням

кредитів до бюджету), а п. 44 визначає ***профіцит*** бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету). Питання, що стосуються фінансування бюджету (дефіцит, профіцит), та державний (місцевий) борг врегульовуються розділом 3 БКУ.

Бюджетна класифікація потрібна для групування джерел доходів і напрямів витрачення коштів за однорідними рисами. Це систематизує процес формування, виконання бюджетів і бюджетного контролю за рухом бюджетних коштів.

3.2. Правові засади розподілу доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи

Бюджетна система України це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Відповідно до БКУ (ст. 5) бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Кожний бюджет має свої напрями витрат бюджетних коштів та джерела їх надходжень. Принцип субсидіарності, тобто наближення грошей до споживача, враховується як першочерговий. Бюджетна система у нас дворівнева, тобто в Україні є загальнодержавний бюджет і місцеві бюджети. Податки також поділяються на загальнодержавні і місцеві. Податковий кодекс України у ст. 9 закріплює виключний перелік податків, які мусять бути сплачені до ***державного бюджету***:

1) податок на доходи фізичних осіб (ПДФО);
2) податок на прибуток підприємств (ППП);
3) податок на додану вартість (ПДВ);
4) акцизний податок (АП);
5) екологічний податок;
6) рентні платежі;
7) мито.

Місцеві податки і збори регулюються окремою ст. 10 Податкового кодексу України, яка закріплює перелік місцевих податків і зборів, порядок їх встановлення та введення на відповідній території адміністративно-територіальної одиниці. До місцевих податків належать:

1) податок на майно;

2) єдиний податок.

До місцевих зборів належать:

1) збір за місця для паркування транспортних засобів;

2) туристичний збір.

Бюджетним кодексом передбачено, що бюджет може складатися із двох фондів: ***загального та спеціального***. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, а також їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом України та Законом про Державний бюджет України. Крім того, у ст. 29 БКУ закріплюється розподіл усіх доходів держави між загальним та спеціальним фондами державного бюджету.

Можна дійти висновку, що загальний фонд включає в себе чотири складові частини: всі доходи бюджету, всі видатки бюджету, кредитування бюджету та фінансування загального фонду бюджету. Під словосполученням «усі доходи бюджету» потрібно розуміти загальнообов'язкові платежі (податки та збори), крім тих, що мають бути зараховані до спеціального фонду, тобто мають своє цільове призначення.

«Усі видатки бюджету» – це ті видатки, які покриваються за рахунок виключно загального фонду бюджету. Кредитування бюджету здійснюється шляхом повернення кредитів до бюджету та шляхом їх надання.

Відповідно до загальних відомостей щодо доходів *Державного бюджету України*, до яких належать надходження до *загального* та *спеціального* фондів держбюджету, найбільшу частину держбюджету (понад 90 %) становить загальний фонд, кошти якого призначені для забезпечення фінансовими ресурсами загальних видатків (тобто *не* спрямовуються на конкретну мету). Спеціальний фонд передбачає предметно-цільове використання бюджетних коштів (тобто для фінансування конкретних цілей).

Щодо загального фонду бюджету, то кредити, що повертаються до бюджету, не мають свого визначеного цільового спрямування (призначення). Кредитування бюджету забезпечується наданням кредитів за рахунок надходжень до загального фонду бюджету.

До спеціального фонду бюджету входять такі складові: доходи бюджету, видатки бюджету, кредитування бюджету, фінансування спеціального фонду бюджету. Щодо спеціального фонду бюджету, то під доходами бюджету потрібно розуміти ті доходи, які мають своє цільове (спеціальне) спрямування (призначення) та не стосуються доходів загального фонду бюджету. Також до доходів бюджету, що зараховуються до спеціального фонду, відносять і власні надходження бюджетних установ. Під видатками бюджету спеціального фонду бюджету варто розуміти видатки, що здійснюються виключно за рахунок конкретно визначених (цільових) надходжень, тобто доходів бюджету спеціального фонду бюджету.

Щодо спеціального фонду бюджету, то кредити, що повертаються до бюджету, мають своє визначене цільове спрямування (призначення). Кредитування бюджету забезпечується наданням кредитів бюджету за рахунок конкретно визначених (цільових) надходжень до спеціального фонду бюджету. Також бюджетні установи мають право на власні надходження. Такі надходження є додатковими до коштів загального фонду бюджету.

Податковий кодекс України встановлює і закріплює межі повноважень органів місцевого самоврядування у податкових правовідносинах. Так, у ст. 10.2-1 ПКУ визначено обов'язок для місцевих рад установлювати єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі, згідно зі змінами від 23.11.2018). Місцевим радам ст. 10.3 ПКУ надано право в межах повноважень вирішувати питання щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі (зміни від 23.11.2018). Натомість ст. 10.4 ПКУ забороняє

установлення місцевих податків та зборів, не передбачених ПКУ. У ст. 10.5 ПКУ чітко визначено, що зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до БКУ.

Крім ПК України, надходження до місцевих бюджетів та розподіл доходів від усіх видів, зокрема і від місцевих податків і зборів, між різними рівнями бюджетів у межах бюджетної системи України визначається у стст. 63–69 Бюджетного кодексу України. Так, ст. 63 БКУ закріплює структуру місцевих бюджетів, а саме в ній зазначається, що «місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади АРК, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету». Починаючи зі ст. 64 визначається склад доходів усіх рівнів місцевих бюджетів. Так, ст. 64 безпосередньо визначає склад доходів загального фонду бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, міст Київ та Севастополь, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1-1 ч. 2 ст 29 цього Кодексу), 60 % податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб), міста Київ – 100 %, на території міста Севастополь – 40 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; 37 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності), 10 % – податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, повністю податку на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; повністю рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), 45 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), від 14.11.2019

№ 293-IX 25 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, 2 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу), 3 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), 5 % рентної плати за користування надрами для видобування бурштину, що зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) бурштину; від 14.11.2019 № 293-IX 30 % та інші всього 44 надходження.

Ст. 66 БКУ встановлює склад доходів загального фонду бюджету АРК, обласних бюджетів, податку на доходи фізичних осіб (крім податку, визначеного п. 1-1 ч. 2 ст. 29 БКУ), 15 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності), 10 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, заснованих цими радами, повністю рентної плати за спеціальне використання води, 45 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), 25 % акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету АРК; повністю та інші всього 34 надходження ст. 67-1 особливості взаємовідносин державного бюджету з бюджетами АРК та міста Севастополь ст. 67-2. Особливості формування та виконання місцевих бюджетів у Донецькій та Луганській областях на період проведення антитерористичної операції та/або операції Об’єднаних сил.

Ст. 68 визначає склад доходів та видатків бюджетів районів у містах. Зокрема, склад доходів та видатків бюджетів районів у містах (у разі їх створення) визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним у містах радам.

Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між міським бюджетом та бюджетами районів у місті (у разі їх створення) здійснюється у порядку, затвердженому міською радою.

Ст. 69. Доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів. На сьогодні визначено 21 надходження, яке формує склад доходів таких видів місцевих бюджетів. Окрема ст. 69-1 БКУ регулює надходження до спеціального фонду місцевих бюджетів, до яких належать: 1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів (визначені в ч. 1 ст. 71 цього Кодексу); 2) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100 % – до бюджетів міст Київ та Севастополь, 25 % – до бюджету АРК та обласних бюджетів, 75 % – до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, 15 % – до районних бюджетів, 60 % – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл; 3) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом; 4) 70 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, зокрема, до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 50 %, обласних бюджетів та бюджету АРК – 20 %, бюджетів міст Київ та Севастополь – 70 %; 5) 55 % екологічного податку, зокрема, до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 25 %, обласних бюджетів та бюджету АРК – 30 %, бюджетів міст Київ та Севастополь – 55 %; 6) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; 7) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського АРК та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; 8) надходження до цільових фондів, утворених ВР АРК та місцевими радами; 9) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів; 10) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським

забудовникам; 11) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними; 12) надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Отже, за структурою спеціального фонду місцевого бюджету бачимо, що крім екологічного податку, інші види податків не наповнюють спеціальний фонд, а надходять виключно до загального фонду місцевих бюджетів.

Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів. Проте їх обсяг значно менший від податкових надходжень. Склад неподаткових надходжень державного й місцевих бюджетів також визначено стст. 29, 64, 66 і 69 БКУ та назвами кодів неподаткових надходжень згідно з класифікацією доходів та у наказі Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 № 11, де закріплені всі коди кожного надходження до бюджету та детально можна ознайомитися, які саме надходження відносять до неподаткових.

Неподатковими надходженнями визнаються: 1) доходи від власності та підприємницької діяльності; 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; 3) власні надходження бюджетних установ; 4) інші неподаткові надходження (гранти, дарунки, благодійні внески).

Найбільшу частку надходжень забезпечуватимуть доходи від власності та підприємницької діяльності. Другим джерелом за обсягом неподаткових надходжень є власні надходження бюджетних установ. Усі інші види надходжень в останні 3 роки є незначними і не перевищують 2 %, але спостерігається тенденція до зниження доходів від цих видів надходжень.

Відповідно до ст. 2 БКУ міжбюджетні трансферти безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до другого, а глава 16 містить стст. 96–108, які визначають порядок функціонування міжбюджетних трансфертів.

Статтями БКУ закріплені податки за кожним рівнем бюджету (ст. 29 БКУ доходи Державного бюджету; стст. 64–69 БКУ доходи місцевих бюджетів). До того ж законодавством визначено, що податки і збори зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють їх надходження.

Відповідно до бюджетного законодавства податки і збори вважаються доходами держави тільки тоді, коли відбулося їх зарахування на єдиний казначейський рахунок. Отже, з моменту сплати податків і зборів до моменту зарахування податку на єдиний казначейський рахунок правовідносини між суб'єктами регулюються податковим законодавством, після зарахування податку чи збору на єдиний казначейський рахунок правовідносини підпадають під регулювання бюджетного законодавства.

Визначальну роль у реалізації видаткової політики держави відіграє всебічний фінансовий контроль, який забезпечує дотримання фінансової дисципліни всіма учасниками видаткових відносин. Він дозволяє виявити помилки та недоліки у фінансовій діяльності держави та вжити заходів із їх усунення. Фінансування державних видатків – це планове, цільове, безповоротне та безоплатне відпускання коштів, що здійснюється з урахуванням оптимального поєднання власних, кредитних і бюджетних джерел фінансування, проводиться в міру здійснення планового використання коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій, а також для утримання соціальнокультурної сфери, створення соціальних гарантій населенню та виконання зобов'язань держави з дотриманням режиму економії за всебічного постійного контролю. Разом з тим фінансування державних видатків є поняттям вужчим, ніж фінансування публічних видатків.

Видатки можна класифікувати за рядом ознак: за джерелами отримання видаткових коштів: централізовані й децентралізовані; за джерелом отримання в межах централізованих фондів: бюджетні та позабюджетні; за метою фінансування: поточні видатки, капіталовкладення, резерви; за рівнем бюджетної системи: державні й місцеві. Виробничі підприємства в системі господарства покривають потреби за рахунок власних коштів або залучених у

кредитно-фінансових установах кредитних ресурсів. Такі видатки є за фінансовою природою децентралізованими. Зі свого боку видатки бюджетних організацій є централізованими видатками, оскільки їх здійснюють за рахунок коштів відповідного бюджету (державного або місцевого). Водночас бюджетні установи, що фінансуються за рахунок коштів централізованого фонду, мають змогу отримати доходи від власної діяльності, які, згідно з чинним законодавством, буде зараховано до спеціального фонду кошторису такої установи та спеціального фонду бюджету, з якого вона фінансується.

Стаття 30 БКУ ***визначає склад видатків та кредитування Державного бюджету України***. Видатки та кредитування Державного бюджету України включають бюджетні призначення, встановлені Законом про Державний бюджет України на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів згідно із статтею 87 БКУ.

Джерелами формування загального фонду Державного бюджету України у частині кредитування є:

1) надходження внаслідок стягнення простроченої заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, кредитами з державного бюджету, якщо інше не встановлено Законом про Державний бюджет України;

2) повернення кредитів, наданих з державного бюджету, що не мають цільового призначення, згідно із законом;

3) повернення кредитів до державного бюджету, наданих для реалізації інвестиційних проєктів за рахунок кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, якщо інше не встановлено Законом про Державний бюджет України.

Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині кредитування є:

1) повернення кредитів, наданих з державного бюджету індивідуальним сільським забудовникам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла;

2) повернення кредитів, наданих з державного бюджету молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, і пеня;

3) повернення кредитів, наданих з державного бюджету фермерським господарствам;

4) повернення коштів, наданих на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду, а також для закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників;

5) повернення кредитів, наданих з державного бюджету, що мають цільове призначення згідно із Законом про Державний бюджет України.

Кошти, отримані до спеціального фонду Державного бюджету України згідно з відповідними пунктами ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 29 та ч. 3 цієї статті БКУ, спрямовуються відповідно на:

1) реалізацію інвестиційних проєктів, зокрема шляхом рекредитування або надання трансфертів;

2) заходи, визначені ч. 3 ст. 24-2 БКУ (за рахунок джерел, визначених пунктами 1-3, 6, 6-2, 6-3 та 6-4 ч. 3 ст. 29 БКУ);

3) заходи, визначені ч. 3 ст. 24-3 цього Кодексу (за рахунок джерел, визначених п. 7-4 ч. 3 ст. 29 БКУ);

4) заходи, визначені ч. 3 ст. 24-4 (за рахунок джерел, визначених п. 13-3 ч. 3 ст. 29 БКУ);

5) забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади (за рахунок джерел, визначених п. 5 ч. 3 ст. 29 БКУ);

6) здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь (за рахунок джерел, визначених п. 7 ч. 3 ст. 29 БКУ);

7) забезпечення функціонування державних реєстрів, держателем яких є центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме

майно, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань (за рахунок джерел, визначених п. 7-1 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

8) придбання цінних паперів відповідно до статті 9 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (за рахунок джерел, визначених п. 8 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

9) заходи, визначені абзацами чотирнадцятим-двадцять першим ч. 4 ст. 13 цього Кодексу (за рахунок джерел, визначених пунктом 10 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

10) накопичення (приріст) матеріальних цінностей державного матеріального резерву (за рахунок 90 % джерел, визначених п. 11 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

11) обслуговування державного матеріального резерву (за рахунок 10 % джерел, визначених п. 11 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу, та джерел, визначених п. 12 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

12) реалізацію програм та заходів у рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (за рахунок джерел, визначених п.13 ч. 3 ст. 29 БКУ);

13) державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників на будівництво (реконструкцію) та придбання житла (за рахунок джерел, визначених п. 1 ч. 3 цієї статті);

14) реалізацію Державної програми забезпечення молоді житлом (за рахунок джерел, визначених п. 2 ч. 3 цієї статті);

15) надання кредитів фермерським господарствам (за рахунок джерел, визначених п. 3 ч. 3 цієї статті);

16) ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді (за рахунок джерел, визначених п. 13-4 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

17) формування аграрним фондом державного інтервенційного фонду, витрати аграрного фонду, пов'язані з комплексом заходів із зберігання, перевезення, переробки та експортом об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду, а також закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників (за рахунок джерел, визначених п. 4 ч. 3 цієї статті);

18) реалізацію програм та заходів, визначених Законом про Державний бюджет України (за рахунок джерел, визначених п. 2 ч. 3 ст. 15, п. 14 ч. 3 ст. 29 та п. 5 ч. 3 БКУ);

19) здійснення витрат, пов'язаних з організацією і проведенням виконавчих дій, виплату винагороди державним виконавцям (за рахунок джерел, визначених п. 13-1 ч. 3 ст. 29 БКУ). Порядок виплати та розміри винагород державному виконавцю встановлюються КМУ;

20) здійснення діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації, участь та представництво України у міжнародних авіаційних організаціях (за рахунок джерел, визначених п. 6-1 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

21) реалізацію програм і заходів щодо соціального захисту осіб з інвалідністю відповідно до закону;

22) здійснення заходів із впровадження, розбудови, відновлення та експлуатації системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі (за рахунок джерел, визначених п. 13-5 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу), зокрема здійснення таких заходів Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією України (за рахунок 40 % джерел, визначених п. 13-5 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

23) державну підтримку кінематографії (за рахунок джерел, визначених п. 13-6, 13-7 і 13-8 ч. 3 ст. 29 цього Кодексу);

24) здійснення розвідувальної діяльності розвідувальних органів України (за рахунок джерел, визначених п. 12^{-1} ч. 3 ст. 29 цього Кодексу).

Видатки на виплати відповідно до бюджетних зобов'язань за державними деривативами здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

У статті 31 закріплені ***таємні видатки***. Особливість цих видатків полягає у тому, що Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, пов'язаних з державною таємницею (таємних видатків). ***Таємні видатки***, передбачені на діяльність органів державної влади, в інтересах національної безпеки включаються до Державного бюджету України без деталізації. Контроль за проведенням таємних видатків

здійснюється Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України. Звіти про проведені таємні видатки попередньо розглядаються Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, комітетами Верховної Ради України, до предмета відання яких належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, питання боротьби з корупцією, питання національної безпеки й оборони. Звіти про проведені таємні видатки розглядаються Верховною Радою України на закритому пленарному засіданні.

Стаття 70 визначаає, що видатки та кредитування місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів згідно із ст. 89–91 БКУ. Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства.

Отже, відповідно до ст. 82 БКУ ***видатки бюджетів*** поділяються на: 1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання АРК та місцевому самоврядуванню; 2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання АРК та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності; 3) видатки на реалізацію прав та обов'язків АРК та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

3.3. Поняття та зміст бюджетних повноважень

Повноваження – це офіційно надане кому-небудь право певної діяльності ведення справ. Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу. Учасниками бюджетного процесу є

органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). ***Бюджетні повноваження*** – це сукупність бюджетних прав і обов'язків суб'єктів бюджетних правовідносин. Бюджетні повноваження як сукупність прав і обов'язків у Бюджетному кодексі України встановлюються для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, тобто для всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Окремі суб'єкти бюджетних правовідносин отримують бюджетні повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. Відповідно до БКУ бюджетне призначення – це повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом, Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Отже, особливістю бюджетних повноважень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів є їх обмеження – кількісні, часові та цільові. Ці особливості простежуються під час розгляду повноважень розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до БКУ за обсягом наданих прав розпорядники поділяються на ***головних розпорядників коштів і розпорядників коштів нижчого рівня.***

Головним розпорядником бюджетних коштів є бюджетна установа в особі її керівника, якій встановлюються бюджетні призначення. Розпорядником бюджетних коштів може бути бюджетна установа в особі її керівника, який уповноважений на отримання бюджетних асигнувань, що полягають у реалізації розпорядником бюджетних коштів та надані відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання, а також на прийняття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів з конкретною метою у процесі виконання бюджету. Відповідно до БКУ ст. 22 ***головними розпорядниками бюджетних коштів*** можуть бути виключно:

1) за бюджетними призначеннями, визначеними Законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України,

Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України, Конституційний Суд України, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України, Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

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

3) за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно БКУ та затверджуються Законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет відповідно до БКУ.

Відповідно до БКУ ***головний розпорядник бюджетних коштів:***

1) розробляє план діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку;

2) організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та плану діяльності на середньостроковий період складання проєкту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

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

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

5) розробляє проєкти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими Бюджетним кодексом;

6) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, при цьому забезпечуючи: своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься; відповідність змісту паспортів бюджетних програм Закону про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання; підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного і внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації;

7) організовує та здійснює моніторинг виконання бюджетних програм, здійснює оцінку їх ефективності;

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

9) здійснює контроль за своєчасним поверненням повним обсягом до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою), і коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

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

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

12) забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та цього Кодексу.

Розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, шляхом доведення йому бюджетних асигнувань та надання відповідних коштів бюджету (на безповоротній чи поворотній основі). ***Одержувач бюджетних коштів*** використовує такі кошти відповідно до вимог бюджетного законодавства на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань. Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

Розпорядники бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні яких перебувають об'єкти, щодо яких здійснюється закупівля енергосервісу, мають право брати довгострокові зобов'язання за енергосервісом на підставі істотних умов договору енергосервісу, затверджених центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (щодо об'єктів державної власності), Верховною Радою АРК, відповідною місцевою радою (щодо об'єктів комунальної власності).

Бюджетні повноваження держави складаються під впливом політичних та економічних інтересів України як цільного, суверенного, незалежного суб'єкта бюджетної діяльності. Україна реалізує свої інтереси через державні органи влади різного рівня компетенції, тобто учасників бюджетної діяльності. Ці інтереси впроваджуються Державним бюджетом та регіональними бюджетами. Конституційні норми регулюють діяльність представницьких та виконавчих органів влади. Реалізація бюджетних повноважень на рівні суспільних інтересів втілюється у правах та обов'язках державних представницьких органів влади та її виконавчих органів зверху до низу. Верховна Рада України на своїх сесіях вирішує певні питання, що за Регламентом належать до спеціальних процедур. Серед таких спеціальних процедур, що здійснюються Верховною Радою України, потрібно назвати розгляд, затвердження Державного бюджету України та контроль за його виконанням. Відповідно до Конституції України ст. 98 контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом. Також Конституцією України визначено, що Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ст. 106). Ст. 116 визначає, що Кабінет Міністрів України розробляє проєкт Закону про Державний бюджет України та

забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання. Стаття 119 визначає, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів і звіт про виконання відповідних бюджетів і програм.

Норми БКУ деталізують діяльність усіх суб'єктів, розподіляють права та обов'язки між ними. Відповідно до БКУ до бюджетних повноважень ***Верховної Ради України*** з питань контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить:

1) розгляд Бюджетної декларації;

2) розгляд проєкту та прийняття Закону про Державний бюджет України;

3) внесення змін до Закону про Державний бюджет України;

4) виконання Закону про Державний бюджет України, зокрема шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм);

5) розгляд річного звіту про виконання Закону про Державний бюджет України;

6) використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій.

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених законом.

До повноважень ***Комітету Верховної Ради України*** з питань бюджету належать:

1) підготовка питання щодо Бюджетної декларації та попередній розгляд проєкту Закону про Державний бюджет України;

2) надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроєктів висновків щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;

3) попередній розгляд річного звіту про виконання Закону про Державний бюджет України та підготовка проєкту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України;

4) попередній розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання Закону про Державний бюджет України впродовж відповідного бюджетного періоду;

5) взаємодія з Рахунковою палатою (включаючи попередній розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства).

За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування надають інформацію про державний бюджет та місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань. Комітети Верховної Ради України беруть участь у попередньому розгляді питання щодо Бюджетної декларації та проєкту Закону про Державний бюджет України, а також попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) в частині, що віднесена до компетенції комітетів.

Відповідно до статті 110 БКУ повноваження ***Рахункової палати*** з контролю за дотриманням бюджетного законодавства полягають у здійсненні контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, зокрема за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та за використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 82 БКУ, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню. Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання Закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

Відповідно до БКУ стаття 111 визначає повноваження ***Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів*** з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України. Міністерство фінансів України в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законодавством.

Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів. Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи у встановленому законодавством порядку одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання.

Відповідно до БКУ ст. 112 повноваження ***Державної казначейської служби України*** з контролю за дотриманням бюджетного законодавства можна визначити так. До повноважень Казначейства України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, крім випадку, передбаченого абзацами третім і четвертим частини другої статті 78 БКУ, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;

2) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;

3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

5) відповідністю платежів взятих бюджетних зобов'язань та відповідним бюджетним асигнуванням.

Казначейство України в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ і контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності.

Відповідно до БКУ ст. 113 до повноважень ***органів державного фінансового контролю*** з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) цільовим, ефективним та результативним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита);

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

3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

5) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом, затвердженим в установленому порядку умовами закупівлі енергосервісу;

6) веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету;

7) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, щомісячно надає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетні повноваження інших суб'єктів бюджетної діяльності України можливо розглянути з двох боків. По-перше, це повноваження, пов'язані з виконанням представницьких функцій регіональних органів влади або інших державних органів, по-друге – з виконанням обов'язків щодо формування та виконання власних бюджетів. Ці повноваження відрізняються від повноважень органів влади держави на вищому рівні тим, що вони повинні здійснювати діяльність під впливом Закону про Державний бюджет України відповідно до власного бюджету та бюджету регіонів. Адміністративно-територіальні формування мають самостійність у бюджетній діяльності, але залежать від правового регулювання з боку вищих суб'єктів. Особливість бюджетних повноважень цих суб'єктів полягає у тому, що чим нижче знаходиться регіональний орган влади, тим менше він має бюджетних коштів, які залежать від кількості мешканців даного регіону, і тим менше він виконує функцій у бюджетній системі. Усі регіональні органи влади мають право на самостійні бюджети. Бюджетні права місцевих органів влади встановлюються згідно з Конституцією України статті 138, 142, 143 та БКУ, статті 28, 43, 44, 46, 52, 61, 63, 64–70, а також Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до БКУ ст. 114 ***Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради*** з контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють:

1) контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет;

2) інші повноваження, передбачені цим Кодексом, Законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет.

Відповідно до БКУ ст. 115 «Повноваження Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства» врегульовують такі питання. Контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється:

1) Радою міністрів АРК – щодо бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів АРК;

2) обласними державними адміністраціями – щодо бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів;

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

5) виконавчими органами міських рад – щодо бюджетів районів у містах.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть складові бюджетної класифікації.
2. Для чого використовується бюджетна класифікація?
3. За якими розділами класифікуються доходи бюджету?
4. За якими розділами класифікуються видатки та кредитування бюджету?
5. За якими розділами класифікується фінансування бюджету?
6. За якими розділами класифікується борг?
7. Який нормативний акт встановлює бюджетну класифікацію та для чого вона використовується?
8. Хто належить до головних розпорядників бюджетних коштів і які їх повноваження?
9. Які повноваження у бюджетній діяльності мають органи місцевого самоврядування?
10. Охарактеризуйте правові засади розподілу доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи.
11. Хто відповідає за організацію виконання Державного бюджету України?
12. Які риси відрізняють повноваження вищих органів влади та органів місцевого самоврядування у бюджетній діяльності?

Тести

1. Бюджетні норми поділяються за часом дії на:
а) постійнодіючі;
б) тимчасові;
в) матеріальні;
г) постійнодіючі та тимчасові.

2. Бюджетні норми поділяються за змістом на:
а) матеріальні;
б) місцеві та загальнодержавні;
в) матеріальні та процесуальні;
г) постійнодіючі та тимчасові.

3. Суб'єктами бюджетних правовідносин є :
а) головні розпорядники бюджетних коштів;
б) розпорядники бюджетних коштів;
в) одержувач бюджетних коштів;
г) правильної відповіді не має.

4. Бюджетна система України складається з:
а) державного бюджету та загального бюджету;
б) державного бюджету та місцевих бюджетів;
в) спеціального фонду та загального фонду;
г) загального фонду та місцевих бюджетів.

5. Сукупність усіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, – це:
а) Зведений бюджет України;
б) Державний бюджет України;
в) бюджети АРК;
г) місцевий бюджет України.

6. Місцевими бюджетами є:

а) бюджет АРК, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;

б) бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст;

в) бюджети об'єднаних територіальних громад;

г) районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

7. Бюджетний процес – це

а) регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України;

б) розпис грошових доходів і витрат держави, підприємства, установи, сім'ї, окремої особи на визначений період;

в) система економічних відносин, які пов'язані з формуванням, утворенням, розподілом (перерозподілом) і використанням фінансових ресурсів;

г) система грошових відносин, що виникає разом з державою та нерозривно пов'язана з її існуванням і функціонуванням.

8. Формування бюджету – це

а) сукупність дій уповноважених осіб, на основі норм бюджетного права, органів державної влади та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету, а також звітування про його виконання; це інструмент стабілізації економіки і засіб контролю державних видатків;

б) сукупність пов'язаних між собою суспільних відносин, які розкривають планування органами виконавчої влади пріоритетних видатків, вишукування достатніх для цього джерел, видання правових актів, що регулюють процес планування;

в) регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України;

г) етап діяльності держави чи місцевого органу, внаслідок якого бюджет набуває форми правового акта.

9. Учасниками бюджетного процесу є:

а) органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами);

б) суб'єкти управління бюджетною системою;

в) органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування;

г) платники податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів.

10. Принцип балансового методу:

а) спрямований на встановлення правильного співвідношення між доходами і видатками всіх бюджетів, а також між натуральними і фінансовими показниками;

б) означає, що відображення показників бюджету у взаємозв'язку із загальноекономічними показниками відбувається шляхом використання засобів максимальної інформативності результатів порівняльного аналізу, визначення темпів і пропорцій економічного розвитку;

в) полягає у тому, що доходи мають включатися до бюджету за джерелами, видатки –за цільовим призначенням;

г) полягає у систематизації доходів і видатків бюджету за певними ознаками, які дають можливість здійснити загальнодержавне і міжнародне зіставлення бюджетних даних.

11. Повноваження Міністерства фінансів

а) складає проєкт Державного бюджету України;

б) організовує та здійснює виконання Державного бюджету з принципу єдиного казначейського рахунку;

в) подає до Верховної Ради України проєкт основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

г) усі відповіді неправильні.

Список рекомендованих джерел

1. Бюджетний кодекс: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text (дата звернення: 27.10.2021).

2. Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 27.10.2021).

3. Податковий кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 (дата звернення: 27.10.2021).

4. Латковський П. Місце бюджетної системи у структурі фінансової системи України. *Проблеми та судження. Юридичний вісник*. 2018. Вип. 3. С. 25–30.

5. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: навчальний посібник / за заг. ред. В. В. Зубенка; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». К., 2017. 184 с.

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

7. Фоменко Ю. О. Правове регулювання бюджетного процесу в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. 237 с.

РОЗДІЛ 4
БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ. ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДІЙ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

4.1. Поняття, зміст та завдання бюджетного процесу

Кожна держава для забезпечення своїх завдань і функцій потребує грошових ресурсів, зокрема їхнього правильного, обґрунтованого та планомірного накопичення, розподілу, а також використання. Бюджет кожної країни займає ключове місце у фінансовій системі держави та є основним засобом, за допомогою якого здійснюється регулювання економічного відтворення.

У сучасному трактуванні під бюджетом розуміють законодавчий акт, за допомогою якого узаконюється розпис доходів і видатків, зокрема у формі фінансового документа, а тільки вищий законодавчий орган уповноважений наділити бюджет силою закону шляхом ухвалення рішень за демократичними процедурами.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Державний бюджет – це невід'ємний атрибут кожної країни, основний фінансовий план держави. В умовах сьогодення особливої актуальності набуває проблема побудови ефективної та прозорої бюджетної системи, зокрема державного бюджету, враховуючи його значення для розвитку держави[12].

Г. С. Андрущенко вважає, що у статті 2 Бюджетного кодексу України бюджет доцільно визначити як основний фінансовий документ держави чи адміністративно-територіального утворення, що передбачає доходи й видатки (порядок їхнього формування, розподілу і використання) на бюджетний рік для виконання

[12] Бюджетний кодекс України. ULR: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/2456-17.

завдань і функцій держави або органів місцевого самоврядування та затверджується відповідними представницькими органами державної влади чи місцевого самоврядування[13].

Л. К. Воронова зазначає, що це «встановлений нормами закону, який прийнятий Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або певної території) фонду грошових коштів, який необхідний для виконання завдань і функцій держави в цілому й адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування»[14].

В економічному аспекті бюджет – це сукупність економічних (грошових) відносин, які виникають у зв'язку з утворенням, розподілом, перерозподілом і використанням централізованих грошових фондів, призначених для здійснення спільних державних та муніципальних завдань і виконання функцій відповідних органів влади й управління[15].

О. Д. Василик зазначав, що «Державний бюджет України – централізований фонд фінансових ресурсів держави, який використовується для виконання покладених на неї функцій, передбачених Конституцією України» [16].

Зокрема, сутність бюджету знаходить своє відображення у відносинах між державою, суб'єктами господарювання та населенням. Як учасник цих відносин держава має необхідність у фінансових ресурсах для можливості виконати свої завдання. Суб'єкти господарювання як учасники таких відносин можуть бути як постачальники грошових коштів до бюджету (платники податків), так і споживачі залежно від ролі в економічній системі країни[17].

---

[13]Андрущенко Г. С. Становлення та розвиток бюджетного законодавства України. URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/ae7/dis_Andrushchenko%20H.S.pdf

[14] Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2007. С. 11.

[15] Финансовое право / под ред. Н. И. Химичевой. М., БЕК, 1999. С. 139.

[16] Василик О. Д. Державні фінанси України. К.: Вища шк., 1997. С. 28.

[17] Дропа Ярослав Богданович. Фінансові ресурси розвитку національної економіки України: монографія / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017. С. 340.

Разом з тим бюджет – це необхідна складова фінансового планування, адже основою будь-якого оперативного чи поточного фінансового плану є система відповідних бюджетів. У наукових джерелах розглядається поняття «бюджетування». Бюджетування, орієнтоване на результат, є найбільш відомим сучасним методом підвищення ефективності бюджетних витрат. Безумовно, результативне бюджетування є частиною більш широкої і загальної моделі результативного управління і передбачає, що виділення бюджетних ресурсів в обов'язковому порядку має на увазі досягнення певних цілей[18].

Варто зазначити, що поняття «бюджет» займає провідне місце у науці фінансового права і дослідженні процесуальної діяльності управління державними фінансами, зокрема під час бюджетного процесу, а саме початку та закінчення кожної нормативно визначеної стадії. У вузькому значенні поняття «процес» – це лише компетенція або юрисдикція, тобто коло питань, що належать до повноважень конкретної установи. У широкому розумінні процес не обмежується врегулюванням суперечностей між учасниками правовідносин та виходить за рамки юрисдикції[19].

Безперечно, що ознаки юридичного процесу, які є загальновизнаними, характерні і бюджетному процесу в Україні: суб'єкти, що наділені владними повноваженнями, існування стадій, непостійний характер, який залежить від конкретних завдань. Бюджетний процес забезпечує порядок реалізації матеріальних правових норм бюджетного права за аналогією з кримінальним та конституційним правом, у яких реалізація матеріальних правових норм забезпечується визначеним порядком. Зі свого боку взаємозв'язок матеріальних і процесуальних норм бюджетного права суттєво відрізняється від характеру зв'язку, цивільного матеріального та

[18] Болтинова О. В. Становление и развитее бюджета и бюджетного процесса в Российской Федерации: финансово-правовые аспекты. Москва: ООО «Издательство «Элит», 2008. С. 82.

[19] Чуприна Л. М. Правова характеристика поняття «процесу» в бюджетному праві. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 126–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_2_30

цивільного процесуального права, які є самостійними галузями права. Бюджетний процес і матеріальні норми – окремі правові інститути, але об'єднані в інститут бюджетного права[20].

У тлумачному словнику Т. Ф. Єфремова зазначає, що процес пояснюється як «перебіг, хід будь-якого явища, а також сукупність послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату»[21].

О. П. Орлюк вважає, що «бюджетний процес – це сукупність дій уповноважених на основі норм бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання»[22].

Є. А. Ровінський зазначає, що «бюджетний процес – це регламентована державою діяльність її органів щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також складання і затвердження звітів про виконання бюджету»[23].

На думку М. А. Гурвіч, бюджетний процес – це формування бюджету, тобто його складання і затвердження. Він стверджує, що «поняття бюджетного процесу тотожне поняттю законодавчого процесу як сукупності здійснюваних стадій, що ведуть до виникнення закону»[24].

Погоджуємося із В. В. Бесчеревних, що бюджетний процес – це процес «складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання і затвердження звітів про їхнє виконання»[25].

---

[20] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

[21] Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толковословообразовательный: св. 136000 словарных статей, ок. 250000 семантических единиц: в 2 т. Т. 2: П–Я. 2-е изд., стер. Москва: Рус. яз., 2001. С. 1085.

[22] Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 528.

[23] Ровинский Е. А. Советское финансовое право. Москва, 1961. С. 130.

[24] Гурвич А. М. Бюджетное право по законодательству РСФСР. Москва, 1918. С. 17.

[25] Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. Москва, 1976. С. 148.

Усі стадії бюджетного процесу регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, тому бюджетний процес – це регламентована нормами бюджетного права діяльність державних органів щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, а також щодо складання і затвердження звітів про виконання бюджетів.

Згідно з п. 11 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України «бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України»[26].

Основним завданням бюджетного процесу є допомога суб'єктам, що беруть участь у бюджетному процесі:

1. Встановити загальні цілі для ухвалення рішень.

2. Розробити підходи до досягнення цілей.

3. Розробити бюджет, що узгоджується з підходами до досягнення цілей. Треба підготувати та затвердити фінансовий план і бюджет, що ведуть до досягнення цілей, зважаючи на обмеження наявних ресурсів.

4. Оцінювати ефективність і корегувати її. Програму і фінансову ефективність треба постійно оцінювати і корегувати, щоб заохочувати наближення до цілей.

4.2. Стадії бюджетного процесу

Сьогодні науковці визначають, що бюджетний процес поділяють на стадії бюджетного процесу, зокрема складання, розгляду, затвердження бюджету; виконання і завершення бюджету; складання і затвердження звіту про виконання бюджету, інші його обмежують лише складанням бюджету, тобто його формуванням і затвердженням[27].

---

[26] Котляревский С. А. Бюджетное право СССР. Институт советского права / под ред. А. Г. Гойхбарга. Москва, 1925. С. 110.

[27] Бугай Т. В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетного процесу в Україні. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=762

Стадії бюджетного процесу – сукупність пов'язаних між собою заходів, які мають початок і закінчення та мають на меті досягнення конкретних цілей[28].

Н. В. Сидорова вважає, що розглядати бюджет необхідно тільки після закінчення робіт щодо складання проєкту бюджету, оскільки на цій стадії уже складений проєкт повинен аналізуватися спеціальними комісіями, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України і подавати від імені органів виконавчої влади для затвердження[29].

Стадія розгляду завершується схваленням правового акта – акта про схвалення висновків і пропозицій, яким оформляють повноваження державних органів. Остаточним результатом стадії розгляду є опрацьований, з внесеними поправками проєкт бюджету, що позитивно сприяє підвищенню відповідальності учасників бюджетного процесу за проєкт бюджету, що передається на затвердження[30].

Характерним є те, що ці стадії бюджетного процесу взаємообумовлені та взаємопов'язані за своїм змістом і діями. Усі стадії, регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, покликані забезпечити ефективне планування бюджету і дотримання бюджетної дисципліни, що на практиці не спостерігається. Заслуговує на увагу думка, що доцільно внести зміни до статті 19 Бюджетного кодексу України щодо кількості стадій, а саме: закріпити процедуру прийняття рішення щодо бюджету в окрему стадію, чітко визначивши як обов'язки, так і відповідальність учасників бюджетного процесу[31].

Л. К. Воронова, О. М. Горбунова, Є. А. Ровінський, Н. І. Хімічова[32] виділяють п'ять стадій бюджетного процесу: складання,

---

[28] Бюджетний менеджмент: підруч. / за ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погріщук. Тернопіль: Крок, 2015.

[29] Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права. Харків, Бізнес Інформ, 1998. С. 236, [178] с.

[30] Платформа реалізації ідей для покращення твого міста. URL: https://lviv.pb.org.ua

[31] Касьяненко Л. М., Цимбалюк А. В., Фоменко Ю. О. Фінансове право України (альбом схем): навч. посіб. / за заг. редакцією Л. М. Касьяненко. Київ: Алерта, 2014. 270, [109–111] с.

[32] Химичева Нина Ивановна. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: НОРМА, 2008. 768, [554] с.

розгляд, затвердження, виконання бюджету, а також складання і затвердження звіту про його виконання. Враховуючи останні зміни до БКУ, передбачена аналогічна кількість стадій. Проте законодавець розподілив їх за п'ятьма пунктами, не роз'єднуючи стадію розгляду і затвердження (прийняття) бюджету, доповнивши вже існуючий перелік стадією складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) й прийняття рішення щодо них. Підтримуємо позицію законодавчого органу, оскільки затвердження державного бюджету є результатом його розгляду.

Проєкт бюджету повинен ґрунтуватися на об'єктивній статистичній економічній інформації, що відображає реалії господарського життя держави чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, на цій стадії визначаються соціально-економічні пріоритети держави на перспективу[33].

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що стадія бюджетного процесу – це сукупність визначених, законодавчо обґрунтованих дій учасників бюджетного процесу, під час яких бюджет переходить з одного якісного стану в інший.

Учасники бюджетного процесу не можуть встановлювати терміни стадій самостійно, оскільки вони визначені законодавством і не можуть змінюватися або призупинятися[34].

Бюджетний процес в Україні характеризується циклічністю та періодичністю. Бюджетний цикл складає час від початку формування бюджету на плановий рік до затвердження звіту про його виконання, а бюджетний період дорівнює календарному року[35].

---

[33] Фоменко Ю. О. Проблеми теорії фінансового права в сучасний період. *Проблеми розгляду та затвердження державного бюджету:* матеріали науково-практичного круглого столу / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 13 листопада 2013 р. Запоріжжя: КПУ, 2013. 76, [56] с.

[34] Котляренко Ю. О. Законодавчі проблеми бюджетного процесу. *Система фінансового права*: збірник матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 27–28 травня 2009 р. Одеса: Фенікс, 2009. С. 200–202.

[35] Болтинова О. В. Становление и развитее бюджета и бюджетного процесса в Российской Федерации: финансово-правовые аспекты. Москва: ООО «Издательство «Элит», 2008. С. 82.

Бюджетний цикл в Україні включає періоди:

– формування бюджету;
– затвердження бюджету;
– виконання бюджету;
– минулорічні асигнування за капітальними вкладеннями;
– звітності.

Отже, бюджетний процес складається з певних стадій, які реалізують повноваження державних органів, у результаті чого їх діяльність набуває нових якостей. Відповідно до п. 1 ст. 19 БКУ стадіями бюджетного процесу є[36]:

– «складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
– складання проєктів бюджетів;
– розгляд проєкту та прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
– виконання бюджету, включаючи внесення змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
– підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього».

Зазначені стадії характерні всім бюджетам бюджетної системи України: державному бюджету і місцевим бюджетам. Учасники бюджетного процесу щороку переглядають розміри доходів та видатків бюджету, оскільки формування бюджетів забезпечує національний дохід, який змінюється.

Усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому зазначені стадії слідують чітко послідовно, одна за одною та їх порядок не може бути змінений ні в якому разі[37].

Перша стадія – це складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них.

---

[36] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI / *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

[37] Бугай Т. В. Бюджетний процес в Україні: теоретичний аспект. *Глобальні та національні проблеми*. 2015. № 7. С. 632–637.

Бюджетна декларація на 2020–2022 роки (далі – Бюджетна декларація) узгоджується з основними стратегічними та програмними документами, зокрема з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з другої (далі – Угода про асоціацію), Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, Стратегією сталого розвитку «Україна-2020».

Бюджетна декларація як новий стратегічний документ держави покликаний забезпечити досягнення ключових цілей стратегічного розвитку, серед яких подолання бідності та скорочення нерівності, забезпечення всеохоплюючої та справедливої якісної освіти, забезпечення здорового способу життя, сприяння сталому економічному зростанню, створення стійкої інфраструктури. Саме на ці цілі буде спрямовано зусилля уряду і бюджетне фінансування.

Бюджетна декларація на 2020–2022 роки розроблена МФ України.

ГРК – головний розпорядник коштів за бюджетними програмами за КВКВ 350 «Міністерство фінансів України».

Друга стадія складання проєктів бюджетів, мета якої полягає у підготовці обґрунтованого та узгодженого проєкту бюджету для його подальшого внесення на розгляд та затвердження у законодавчий орган чи орган місцевого самоврядування. Проєкт бюджету повинен ґрунтуватися на об'єктивній статистичній економічній інформації, що відображає реалії господарського життя держави чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, на цій стадії визначаються соціально-економічні пріоритети держави на перспективу.

Рівень планування бюджету залежить від трьох ключових чинників:

– правильного формулювання завдань і кінцевої мети, які тотожні з інтересами держави;

– коректності та достовірності інформації, що використана під час планування;

– ефективності методів, застосовуваних під час планування.

Згідно зі ст. 116 Конституції України та гл. 6 Бюджетного кодексу складання проєкту бюджету і проєкту закону про державний бюджет здійснює Кабінет Міністрів України. Зі свого боку Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад готують проєкти рішень про відповідні місцеві бюджети.

Міністерство фінансів України визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету, дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проєкту Державного бюджету України та його індикативних прогнозних показників на наступні за плановим два бюджетні періоди. Основними матеріалами, що необхідні для цього, є прогнозні показники економічного та соціального розвитку на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди й аналіз виконання бюджету за попередні та поточний бюджетні періоди.

Відповідальним органом за складання проєкту Закону про Державний бюджет є Міністерство фінансів України, проте розробляє проєкт Закону про Державний бюджет та подає його Верховній Раді України на розгляд Кабінет Міністрів України.

Третя стадія – розгляд проєкту та прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), є досить відповідальною. Згідно з Конституцією Верховна Рада України займається розглядом проєкту Закону про Державний бюджет України та його затвердженням.

Поданий Кабінетом Міністрів України проєкт Закону про Державний бюджет України на наступний рік необхідно надати народним депутатам та Рахунковій палаті не пізніше ніж за 4 дні до його представлення у Верховній Раді України.

Відповідальною особою за представлення проєкту Закону про Державний бюджет України на пленарному засіданні Верховної Ради України є міністр фінансів України. Термін представлення документа не пізніше ніж через 5 днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

У випадку відхилення Верховною Радою України проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов’язаний протягом семи днів з дня набрання чинності відповідного рішенням подати до Верховної Ради

України оновлений проєкт Закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахування пропозицій ВРУ та обґрунтувати внесені зміни. У результаті терміни підготовки і розгляду проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому та другому читаннях повинні збільшитися на 5 днів.

Розгляд проєкту Закону про Державний бюджет України відрізняється від стандартної процедури розгляду проєктів законів, що складається з трьох стадій. Під час його розгляду застосовують спеціальну більш складну процедуру із введенням додаткового читання.

Під час першого читання голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету виступає з доповіддю щодо відповідності проєкту закону Бюджетному кодексу і затвердженим Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період. Подальший розгляд законопроєкту можливий за умови затвердження рішення про прийняття до розгляду проєкту закону в першому читанні.

Далі народні депутати, комітети, депутатські фракції та групи Верховної Ради України до 1 жовтня року, що передує плановому, повинні сформувати власні пропозиції до проєкту Закону про Державний бюджет України та направити їх до комітету з питань бюджету.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету повинен розглянути пропозиції до проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік, висновки Рахункової палати і підготувати висновки та пропозиції щодо нього (які викладаються у вигляді проєкту постанови Верховної Ради України) до 15 жовтня року, що передує плановому.

Проєкт постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік надається народним депутатам не пізніше ніж за два дні до розгляду Верховною Радою України проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

Верховна Рада України розглядає проєкт Закону про Державний бюджет на наступний рік у першому читанні не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому.

Термін затвердження – до 20 листопада року, що передує планованому.

Проєкт Закону про Державний бюджет України, що був підготовлений Кабінетом Міністрів для другого читання, має бути розглянутий Комітетом Верховної Ради з питань бюджету, останній в свою чергу готує висновок щодо врахування у ньому Бюджетних висновків Верховної Ради України. Треба звернути увагу на те, що при цьому пропозиції народних депутатів, комітетів до проєкту Закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання, не розглядаються.

Проєкт закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні повинен бути розглянутий до 20 листопада року, що передує плановому.

Розгляд проєкту Закону про Державний бюджет України у другому читанні починається з доповідей міністра фінансів щодо доопрацьованого законопроєкту та голови комітету ВРУ з питань бюджету щодо врахування висновків Верховної Ради України у підготовленому законопроєкті.

Після цього починається обговорення. Потім Верховна Рада України проводить голосування щодо прийняття у другому читанні проєкту Закону про Державний бюджет України з урахуванням висновку комітету з питань бюджету щодо врахування у цьому законопроєкті Бюджетних висновків Верховної Ради України. У разі прийняття проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні проводиться голосування про прийняття цього законопроєкту в цілому.

У випадку якщо Верховна Рада України не підтримала рішення про ухвалення проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні, тоді проводиться розгляд і голосування статей, які пропонують народні депутати.

Після затвердження рішення Верховної Ради України про ухвалення проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні комітет ВРУ з питань бюджету має підготувати його до третього читання у термін не пізніше ніж 25 листопада року, що передує плановому.

Після цього відбувається голосування винесених пропозицій комітету з питань бюджету щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проєкту Закону про Державний бюджет України та прийняття проєкту закону в цілому.

У випадку якщо проєкт Закону про Державний бюджет України не був прийнятий, тоді його за рішенням Верховної Ради України направляють на повторне третє читання з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Отже, під час третього читання проєкту Закону про Державний бюджет України заслуховуються доповіді голови комітету ВРУ з питань бюджету та міністра фінансів України про пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Враховуючи значення Закону про Державний бюджет України, для нього встановлюється чіткий термін прийняття – до 1 грудня року, що передує плановому. Після остаточного прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України на наступний рік він має бути опублікований. Чіткий термін прийняття Закону про Державний бюджет сприяє ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні. Оскільки не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону повинні бути затверджені бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК, міст обласного значення). Бюджети місцевого самоврядування (міські [міст районного значення], районні у містах, селищні та сільські бюджети) затверджуються не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження місцевих бюджетів вищого рівня. Така послідовність затвердження бюджетів сприяє можливості врахувати усі міжбюджетні трансферти між усіма елементами бюджетної системи України.

Четверта стадія – це виконання бюджету, включаючи внесення змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).

Виконання бюджетів здійснюють Кабінет Міністрів України та відповідні місцеві органи державної виконавчої влади. Зі свого боку на Міністерство фінансів України покладені обов’язки

забезпечити загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координувати діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Згідно з БКУ[38] в основу виконання державного бюджету і місцевих бюджетів у нашій державі покладено казначейське обслуговування бюджетних коштів. Державна казначейська служба України, діяльність якої спрямовується і координується через міністра фінансів України, використовуючи єдиний казначейський рахунок (далі – ЄКР), забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Державний бюджет України виконується за Бюджетним розписом. Цей розпис має бути затверджений міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у термін до 1 місяця після того дня, коли був прийнятий Закон про Державний бюджет України. До того моменту, коли міністр фінансів затвердить розпис Державного бюджету України, має бути затверджений тимчасовий розпис.

Зі свого боку виконання місцевих бюджетів здійснюється відповідно до розписів, що затверджуються згідно з бюджетними призначеннями, керівниками місцевих фінансових органів щодо місцевих бюджетів.

У разі виникнення потреби Міністерство фінансів України через Кабінет Міністрів України або сам уряд можуть ініціювати внесення змін до певних статей Закону про Державний бюджет України. Проте в жодному разі ці зміни не можуть вноситися до захищених статей видатків бюджету (оплата праці працівників бюджетних установ, придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів, обслуговування державного боргу, поточні трансферти населенню тощо).

Розгляд проєкту закону про внесення змін до Закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України здійснюється за процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

---

[38] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

П’ятою стадією є підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й ухвалення рішення щодо нього. Метою цієї стадії бюджетного процесу є зведення, складання і подання звітності про виконання бюджету. Учасниками бюджетного процесу на цій стадії є головні розпорядники та Державна казначейська служба України.

Звітність про виконання бюджетів є періодичною, тобто вона може бути річною (за наслідками виконання бюджету в межах бюджетного року), квартальною, місячною та оперативною (тобто звіт про стан виконання бюджету на конкретну дату).

Річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України має бути підготовленим Кабінетом Міністрів України у термін до 1 квітня року, наступного за звітним, та поданим до Верховної Ради України.

Упродовж двох тижнів від дати подання звіту Рахункова палата має надати висновки щодо використання коштів Державного бюджету України. Після цієї процедури можливий подальший розгляд та затвердження його Верховною Радою України.

Публікацію затвердженого звіту здійснює Міністерство фінансів України.

Річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України і Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України складається з:

1) звіту про фінансовий стан Державного бюджету України;

2) звіту про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до Закону про Державний бюджет України);

3) звіту про фінансові результати виконання Державного бюджету України;

4) звіту про рух грошових коштів;

5) звіту про власний капітал;

6) інформації про виконання захищених видатків Державного бюджету України;

7) звіту про бюджетну заборгованість;

8) звіту про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;

9) звіту про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;

10) звіту про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;

11) звіту про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, зокрема звіту про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;

12) зведених показників звітів про виконання бюджетів;

13) інформації про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих, відповідно, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

14) інформації про здійснені операції з управління державним боргом;

15) інформації про надані державні гарантії;

16) інформації про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;

17) інформації про виконання текстових статей Закону про Державний бюджет України;

18) іншої інформації, визнаної Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Подання річного звіту про виконання місцевого бюджету до Верховної Ради АРК, відповідних місцевих рад, перевірка поданих звітів за участю Рахункової палати АРК, комісій з питань бюджету відповідних рад, самих представницьких органів місцевої влади та місцевого самоврядування та їх затвердження (або прийняття іншого рішення) відповідно до законодавства має бути реалізоване до 1 березня року, наступного за звітним[39].

[39] Партин Г. О., Селюченко Н. Є. Фінансовий менеджмент: підручник. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2018. 388 с.

Отже, поділ бюджетного процесу на стадії хоча і регламентований законодавством, проте його можна вважати умовним, так як деякі стадії можуть проходити паралельно. Наприклад, у процесі виконання бюджету (4 стадія) може бути проведене складання проєкту щодо внесення змін до нього (2 стадія) з наступним їх розглядом (3 стадія).

4.3. Принципи організації бюджетної діяльності

Принципи організації бюджетної діяльності доцільно розглянути як принципи побудови бюджетного права, а саме як підгалузі фінансового права, тому що це є засобами побудови правового режиму регулювання суспільних відносин у сфері функціонування бюджетної системи України, бюджетного процесу, міжбюджетних відносин і відповідальності.

Так, відповідно до ст. 7 БКУ «Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1) принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних

джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню усі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату у разі використання визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів» .

О. П. Орлюк доповнює вказаний перелік такими принципами:

– принцип реальності включення показників доходів і видатків. Доходи повинні включатися до бюджету за джерелами, видатки – за цільовим призначенням;

– принцип порівняльності, який полягає у систематизації доходів і видатків бюджету за певними ознаками, що дають можливість здійснити загальнодержавне і міжнародне зіставлення бюджетних даних;

– принцип повноти обсягу в бюджеті, який означає, що до кожного бюджету включаються усі кошти, що направляються із прибутково-видаткової частини;

– принцип застосування балансового методу, який спрямований на встановлення правильного співвідношення між доходами і видатками всіх бюджетів, а також між натуральними і фінансовими показниками[40].

У підручнику з фінансового права України за редакцією Л. К. Воронової визначаються такі принципи бюджетного процесу:

– принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької та виконавчої влади. Законодавство встановлює такий розподіл повноважень за стадіями бюджетного процесу: формування та виконання бюджетів віднесено до компетенції виконавчих органів, а розгляд, затвердження та здійснення контролю за виконанням бюджету – до компетенції представницьких органів;

– принцип спеціалізації бюджетних показників, що реалізується через бюджетну класифікацію, яка згідно зі ст. 8 БКУ, закріплюючи вичерпний перелік доходів та видатків бюджетів, полягає у конкретизації доходів за джерелами, а видатків – за цільовим призначенням;

---

[40] Гетманець О. П. Принципи державного контролю бюджетного процесу в Україні. *Форум права.* 2006. № 1. С. 30–39. ULR: http//www/nbuv//

– принцип щорічності бюджету, тобто обов'язковості прийняття бюджету щороку до початку планового року, що дає змогу виявити тенденції розвитку країни, дослідити зміни темпу зростання виробництва тощо;

– принцип гласності, що передбачає широке обговорення проєкту бюджету, доведення його до населення, публікацію затвердженого бюджету; наочності – відображення показників бюджету у взаємозв'язку з економічними показниками розвитку України; достовірності – передбачає використання під час формування бюджету його реальних показників тощо, послідовність залучень до бюджетної діяльності державних органів влади[41].

Аналізуючи принципи бюджетної системи України на сучасному етапі розвитку держави, А. С. Нестеренко дійшов висновку про необхідність відокремлення принципів бюджетного процесу на законодавчому рівні (ст. 7 БКУ) і вказав, що бюджетний процес здійснюється на таких принципах:

– принцип ефективності – у процесі складання та виконаня бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату у разі використання визначеного бюджетом обсягу коштів;

– принцип відповідальності учасників бюджетного процесу – кожний учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу;

– принцип публічності і прозорості – Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними радами[42].

Одне з основних завдань системи «Прозорий бюджет» – автоматизувати бюджетний процес та ліквідувати корупційну складову в ньому. Інформаційно-аналітична система «Прозорий

---

[41] Вдовічен В. Принципи та функції фінансово-правової відповідальності за порушення законодавства в сфері виконання бюджетів за доходами. *Публічне право.* 2016. № 1(21). С. 141–146.

[42] Нестеренко А. С. Принципи бюджетної системи України на сучасному етапі розвитку держави. *Юридичний вісник.* 2008. № 2. С. 45–49.

бюджет» повинна забезпечити прозорість кожної стадії бюджетного процесу та її процедур на державному та місцевому рівнях, а також забезпечити громадянам всебічний контроль за використанням публічних коштів розпорядниками та одержувачами, зокрема державними підприємствами, Пенсійним фондом та Фондом соціального страхування[43].

Крім того, реалізовуючи основи правової держави та демократії, конституційне визначення принципу народовладдя у ст. 5 Конституції нашої держави закріплює особливе місце народу України у законодавчому процесі, зокрема це стосується розгляду проєкту бюджету та контролю за виконанням прийнятого закону[44].

Враховуючи це, особливість принципу гласності та прозорості у бюджетному процесі реалізується шляхом вчасного опублікування у засобах масової інформації проєкту бюджету та затвердженого Державного бюджету України (місцевого бюджету), а також інформації, що стосується бюджетної звітності та є результатом виконання бюджету. Так інформація доводиться до відома громадян, є публічною, що сприяє забезпеченню прозорості діяльності органів державної влади, а саме учасників бюджетного процесу. Достатньо велика кількість недоопрацювань у бюджеті зумовлена першочерговістю вирішення проблем соціальної сфери, а тому проблеми благоустрою, оновлення комунікацій та автошляхів із року в рік недоотримують фінансових ресурсів для їх ефективного вирішення. Як відомо, ці проблеми також є актуальними для платників податків, а тому органи державної влади повинні сприяти участі населення держави під час складання проєкту бюджету, забезпечувати прозорість та доступність інформації про бюджет з метою її аналізу та врахування пропозицій, що є умовою підвищення рівня відповідальності кожного громадянина за його виконання, зокрема під час сплати податків та зборів чи інших обов'язкових платежів. В умовах сьогодення незакріплені критерії для визначення результативності виконання державного

[43] Дем'янишин В. Г., Юрій С. І., Кириленко О. П., Дерлиця А. Ю. Бюджетна система: підручник / за заг. ред. С. І. Юрій. Тернопіль: ТНЕУ, 2013 С. 623.
[44] Конституція України від 28.06.1996. Дата оновлення: 21.02.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

чи місцевого бюджету, які були б чіткими, однозначними та зрозумілими для кожного та надавали б розуміння кількості, а також якості послуг, які отримали платники податків від держави чи міста за конкретний період[45].

Під час складання проєкту бюджету провідним принципом є принцип застосування балансового методу, спрямований на з'ясування правильного та ефективного взаємозв'язку показників доходів та видатків бюджетів усіх рівнів[46].

Стадія складання проєкту бюджету характеризується ще й принципом плановості бюджетного процесу, який характеризується тим, що діяльність та повноваження учасників бюджетного процесу пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням бюджетних коштів, реалізується на основі прогнозування показників економічного і соціального розвитку держави на плановий рік[47].

Отже, бюджетно-процесуальна діяльність суб'єктів бюджетних правовідносин здійснюється відповідно до загальних принципів бюджетного права та спеціальних принципів бюджетного процесу, які визначають цілі правового регулювання бюджетних відносин.

Принципами бюджетного процесу є:

1) принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької та виконавчої влади;

2) принцип спеціалізації бюджетних показників;

3) принцип збалансованості;

4) принцип повноти;

5) принцип обґрунтованості;

6) принцип ефективності та результативності. Вказаний перелік принципів не є вичерпним і може бути доповнений[48].

---

[45] Бабінова О. О. Шляхи підвищення прозорості та ефективності бюджетного процесу територіальних органів влади. URL: www. municipal.gov.ua/data/loads/babinova_2004.doc

[46] Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 808.

[47] Бекерская Д. А. Бюджетное право и бюджетный процес в Украине. Одеса: Юрид. літ., 2004. 208, [91] с.

[48] Гетманець О. П., Коробцова Д. В. Принципи бюджетного права України: монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 268 с. URL: file:///C:/Users/Tanya/AppData/Local/Temp/pXRRtJ8KKLFXX-2SpRNJrSG5npuJdmBR(1).pdf

4.4. Учасники бюджетного процесу

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами)[49].

Повноваження основних учасників бюджетного процесу

Учасники бюджетного процесу	Повноваження
Президент України	1) підписує Закон про Державний бюджет України на (бюджетний) рік; 2) у разі незгоди із Законом про Державний бюджет, прийнятий Верховною Радою, накладає вето; 3) вносить в установленому чинним законодавством порядку зміни та доповнення до державного бюджету
Президент України Верховна Рада України	1) вносить на розгляд Верховної Ради України законопроєкти, зокрема в першочерговому порядку, які стосуються бюджетного процесу; 2) видає укази, які можуть регулювати окремі поточні питання, що стосуються бюджетного процесу; 3) розробляє пропозиції до проєкту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період з конкретних макроекономічних показників, визначених у Бюджетному кодексі; 4) приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики; 5) розглядає проєкт бюджету в трьох читаннях; 6) ухвалює Закон про Державний бюджет України; 7) вносить зміни і доповнення у Закон про Державний бюджет України; 8) розглядає та приймає рішення щодо звіту про виконання Закону про Державний бюджет України
Кабінет Міністрів України	1) подає на розгляд Верховної Ради проєкт Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) розробляє проєкт Закону про Державний бюджет; 3) доопрацьовує проєкт Закону про Державний бюджет України після першого та другого читання у Верховній Раді України

[49] Сучасна бюджетна система, правила процедури: навч. посіб. Київ 2017. С. 185.

Питання для самоконтролю

1. Описати бюджетне планування як складову бюджетного процесу.
2. Визначити процес здійснення бюджетного планування.
3. Правосуб'єктність органів у сфері забезпечення процесу формування дохідної частини бюджетів.
4. Зазначити систему органів, що здійснюють загальне управління та контроль за формуванням доходів держави.
5. Які існують завдання та функції органів спеціальної компетенції у сфері формування дохідної частини бюджетів.
6. Загальна характеристика бюджетного процесу та порядок складання проєкту бюджету.
7. Описати процедуру розгляду та затвердження Державного бюджету України.
8. Як відбувається виконання Державного бюджету України?
9. Контроль та звітність про виконання бюджету.
10. Організація та принципи виконання бюджету.
11. Визначте бюджетну систему України та її принципи.

Тести

1. Бюджетний процес – це:

а) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

б) основний фінансовий план держави;

в) регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

2. З скількох основних моментів складається бюджетний процес:

а) з двох;

б) з трьох;

в) з п’яти.

3. До стадій бюджетного процесу відносять:

а) розгляд проєкту та прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

б) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;

в) підготовку та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього;

г) усі відповіді правильні.

4. Принцип гласності бюджетного процесу передбачає:

а) використання під час формування бюджету його реальних показників;

б) обговорення проєкту бюджету, доведення його до населення, публікацію затвердженого бюджету;

в) відображення показників бюджетів у взаємозв’язку з економічними показниками розвитку України.

5. Функції державного бюджету:

а) розподільча і стимулююча;

б) соціальна і контрольна;

в) усі відповіді правильні.

6. До основних учасників бюджетного процесу відносять:

а) Міністерство фінансів України;

б) Президента України;

в) Верховну Раду України.

7. Друга стадія бюджетного процесу – це:

а) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;

б) підготовка обґрунтованого та узгодженого проєкту бюджету для його подальшого внесення на розгляд та затвердження у законодавчий орган чи орган місцевого самоврядування;

в) розгляд проєкту та прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).

8. Поданий Кабінетом Міністрів України проєкт Закону про Державний бюджет України на наступний рік необхідно надати народним депутатам та Рахунковій палаті до його представлення у Верховній Раді України не пізніше ніж:

а) за 4 дні;

б) за10 днів;

в) за місяць.

9. Після затвердження рішення Верховної Ради України про прийняття проєкту Закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні комітет ВРУ з питань бюджету має підготувати його до третього читання у термін не пізніше ніж _____ року, що передує плановому:

а) 20 вересня;

б) 25 листопада;

в) 1 січня.

10. Річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України складається з:

а) звіту про власний капітал;

б) звіту про прострочену заборгованість суб’єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, в тому числі звіту про платежі з виконання державою гарантійних зобов’язань;

в) інформації про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

г**)** усі вищезазначені відповіді.

Список рекомендованих джерел

1. Воронова Л. К. Фінансове право України: підруч. Київ: Прецедент: Моя книга, 2007. 448 с.

2. Іванський А. Й. Фінансове право: підручник. Київ: Київський міжнародний університет, 2014. 685 с.

3. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право: навч. посіб. Київ: Ін Юре, 2018. 348 с.

4. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник / О. П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

5. Перощук З. І. Правові проблеми регулювання бюджетної системи України. Чернівці: «Місто», 2014. 384 с.

6. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, О. А. Лукашев та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2016. 440 с.

7. Фінансове право: навч. посіб. / Л. К. Воронова, Н. Ю. Пришва, Н. Я. Якимчук та ін.; за заг. ред. професора Н. Ю. Пришви. Київ: Видавництво Ліра-К, 2018. 376 с.

8. Фінансове право : підручник / Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків: Екограф, 2015. 500 с.

9. Фінансове право України (альбом схем): навч. посіб. / Л. М. Касьяненко, А. В. Цимбалюк, Ю. О. Фоменко; за заг. ред. Л. М. Касьяненко. Київ: Алерта, 2014. 270 с.

РОЗДІЛ 5
ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЦІЛЬОВИХ ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ КОШТІВ

5.1. Поняття, ознаки публічних фондів грошових коштів України

Значення публічних фондів грошових коштів для держави, зокрема органів місцевого самоврядування, надзвичайно велике. Оскільки як уже було розглянуто в розділі 1 цього підручника, публічні фонди грошових коштів, їх різновиди акумулюють у собі всі можливі публічні надходження, що дає можливість у майбутньому використовувати грошові кошти цих фондів на фінансування публічних потреб населення. І від того, наскільки чітко будемо розуміти, що таке публічні фонди грошових коштів, які види фондів до них відносять, які специфічні ознаки їх визначають, який правовий статус вони мають, з яких надходжень вони формуються і на які публічні потреби кошти конкретного фонду можуть бути використані, настільки прозоро вони будуть функціонувати й ефективно витрачатися.

У цьому розділі розглянемо правовий статус і функціонування саме публічних цільових централізованих фондів грошових коштів. Але перш ніж перейти до їх розгляду, згадаємо: що таке публічність та які фонди грошових коштів є публічними, які специфічні ознаки їх характеризують і які на сьогодні існують їх види?

Отже, нагадаємо, що ні українське законодавство, ні теорія фінансового права не містять однозначного визначення поняття «публічні фонди грошових коштів». Саме тому на основі проведеного нами дослідження українського законодавства та наукових праць, яке було висвітлено у підрозділі 1.2 цього посібника, нами було визначено поняття «публічний» та виокремлені специфічні ознаки публічних фондів грошових коштів, що дозволило сформулювати ці поняття.

***Публічний** – це той, що належить об'єднанню людей (за територіальною чи колективною приналежністю), визнання якого формально виражене в нормативно-правових актах імперативного характеру органів держави чи органів відповідної територіальної одиниці, є об'єктом громадського контролю, використання якого задовольняє потреби і має велике значення для суспільства в цілому, держави, адміністративно-територіальної одиниці або певного колективу людей.*

Ознаки публічних фондів грошових коштів:

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

2) створення публічного фонду – уповноваженими органами публічної влади;

3) орган управління коштами фонду – вищі органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування;

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

5) створення фонду з метою забезпечення публічних потреб населення;

6) встановлення чіткого порядку використання коштів публічного фонду на суворо визначені цілі;

7) забезпечення відкритості і прозорості на всіх етапах функціонування фонду (формування, розподілу, використання, управління і контролю), тобто проведення публічного фінансового контролю.

***Публічні фонди грошових коштів** – це фонди грошових коштів, які створюються з метою забезпечення публічних потреб населення, 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 в нормативно-правових актах імперативного характеру та є об'єктом публічного фінансового контролю на всіх стадіях свого функціонування.*

Усі існуючи публічні фонди грошових коштів, що функціонують як на рівні держави, так і на рівні органів місцевого самоврядування, класифікуються за відповідними класифікаційними ознаками, що дозволяє визначити їх види, а саме:

1. За способом формування публічні фонди коштів поділяються на:

централізовані – місцеві бюджети;

децентралізовані – підприємства, установи, організації комунальної форми власності.

2. За організаційно-правовою формою:

у формі юридичної особи (наприклад, комунальні банки, заклади освіти, комунальні підприємства);

у формі спеціальних рахунків (наприклад місцевий бюджет).

3. За цільовим призначенням:

нецільові (наприклад, місцевий бюджет; державний бюджет);

цільові (наприклад, економічні; фінансові; соціальні; екологічні тощо).

4. Щодо бюджету:

бюджетні (наприклад, місцевий бюджет, зокрема загальний фонд, цільові фонди, що входять до структури спеціального фонду бюджету;

позабюджетні (наприклад, фонди, що формуються поза бюджетом).

Розглянемо більш детально визначення та функціонування централізованих і децентралізованих фондів.

У науковій літературі зустрічається поділ публічних фондів на дві великі групи: централізовані публічні фонди та децентралізовані. Щоб розмежувати між собою ці дві групи та чітко зрозуміти, який фонд до якої групи належить, треба звернутися до критеріїв поділу цих фондів, які були виокремлені та запропоновані науковцями А. Ємельяновим, Н. Хімічевою, О. Дмитрик. Це дало змогу узагальнити їх пропозиції і сформувати власний варіант критеріїв.

Критеріями розмежування централізованих та децентралізованих фондів є:

1. Залежно від методів правового регулювання, що регулюють порядок формування, розподілу, управління та використання фондів:

для централізованих фондів – застосовуються виключно імперативні норми;

для децентралізованих фондів – як імперативні, так і диспозитивні норми (за виключенням місцевих бюджетів).

2. Наявність податкових надходжень та надходжень від загальнообов'язкових зборів і платежів:

для централізованих фондів – дохідну частину становлять: податки, збори, обов'язкові платежі (бюджетна класифікація);

для децентралізованих фондів – кошти від бюджетного фінансування, доходи від господарської діяльності, дозволеної законом, а також дотації та субвенції.

3. Масштаби задоволення суспільних потреб залежно від території:

для централізованих фондів – сукупні потреби населення усієї держави чи всієї адміністративно-територіальної одиниці;

для децентралізованих фондів – потреби якоїсь частини території адміністративно-територіальної одиниці.

4. Наявність підприємницької функції у суб'єкта-власника фонду:

для централізованих фондів – не здійснюють підприємницьку чи господарську діяльність;

для децентралізованих фондів – ведуть або можуть вести підприємницьку чи господарську діяльність.

5. Залежно від форми створення:

для централізованих фондів – у формі бюджетів відповідних рівнів та цільових фінансових фондів;

для децентралізованих фондів – у формі фондів підприємств, установ, організацій (за виключенням фінансових фондів).

6. Обов'язковість публічного контролю:

для централізованих фондів – публічний контроль щодо діяльності таких фондів є обов'язковим на всіх стадіях його функціонування;

для децентралізованих фондів – обов'язковий у випадку, якщо фонд належить до державної чи комунальної форми власності на всіх стадіях його функціонування у межах публічних коштів.

7. Залежно від суб'єкта створення:

для централізованих фондів – обов'язково публічний суб'єкт;

для децентралізованих фондів – можуть бути приватні особи.

8. Щодо бюджетів бюджетної системи:

для централізованих фондів – можуть бути як бюджетні, так і позабюджетні;

для децентралізованих фондів – тільки позабюджетні.

Отже, ***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 з 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.*

Наприклад, до таких фондів можна віднести: місцеві бюджети (згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу України формуються за рахунок податків, зборів, обов'язкових платежів), державний бюджет (згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу України – формується за рахунок податків, зборів, обов'язкових платежів), Фонд соціального страхування України (згідно з п. 11 ст. 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» формується за рахунок обов'язкових зборів – єдиний внесок на загальнообов'язкове соціальне страхування).

Публічні децентралізовані фонди грошових коштів *– це публічний фонд грошових коштів підприємства, установи, організації, діяльність яких спрямована 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.

Крім того, розрізняють **цільові** та **нецільові фонди** грошових коштів.

Цільові публічні фонди грошових коштів – це фонди, які створені для реалізації однієї конкретно визначеної цілі публічного характеру, зазвичай ця ціль фонду відображається у назві цього фонду. *Приклад 1:* на загальнодержавному рівні одним із таких фондів є **Фонд соціального страхування України**, правовий статус якого визначений в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»[50], або **Пенсійний фонд України,** правовий статус якого визначений в Постанові Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280 «Положення про Пенсійний фонд України». *Приклад 2: на місцевому рівні одним з таких фондів є* **Фонд охорони навколишнього природного середовища Хмельницької міської територіальної громади**, який функціонує згідно з Положенням про такий фонд[51].

Нецільові публічні фонди грошових коштів – це фонди грошових коштів, які створені для задоволення публічних потреб і реалізації публічного інтересу та не мають єдиної мети створення. *Наприклад,* місцевий бюджет, державний бюджет.

До бюджетних фондів грошових коштів відносять усі ті фонди, що формуються у межах функціонування державного або будь-якого місцевого бюджету. *Наприклад,* **Фонд охорони навколишнього природнього середовища**[52], де у частині 1 визначено, що фонд є складовою Державного бюджету України.

---

[50] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

[51] URL: https://khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-fond-ohorony-navkolyshnogo-pryrodnogo-seredovyshcha

[52] Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2006 р. № 462. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/33460274

Щодо централізованих позабюджетних фондів

Під час визначення правового статусу фондів у законодавстві України чітко не зазначається, чи є фонд позабюджетний. Крім того, у пункті 9 статті 13 Бюджетного кодексу України зазначено, «*створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається*». Проте під час закріплення статусу фонду грошових коштів у нормативно-правових актах чітко визначається, де цей фонд утворюється (у межах відповідного бюджету чи поза ним) і за рахунок яких джерел. Так, у частині 4 статті 4 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»[53], де визначається статус **Фонду соціального страхування України,** зазначено, «що кошти Фонду не включаються до складу Державного бюджету України та використовуються тільки за цільовим призначенням». Отже, цей фонд є ***позабюджетним,*** *оскільки його кошти акумулюються* ***поза бюджетом****,* і *цільовим, оскільки в назві цього фонду визначено призначення.* До таких позабюджетних фондів відносять: Пенсійний фонд України[54], Фонд загальнообов'язкового державного страхування України на випадок безробіття (п. 7.3 розділу 7 Положення «*кошти фонду не включаються до складу Державного бюджету України»*)[55].

Крім того, публічні фонди коштів можуть бути як юридичною особою (наприклад, Фонд соціального страхування або Пенсійний фонд), так і просто сукупністю рахунків, створених для акумуляції грошей на відповідну публічну ціль (бюджети, грошові кошти в межах бюджетів [загальний фонд, спеціальний фонд тощо] у відповідній фінансово-кредитній установі).

---

[53] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

[54] Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 № 280. URL: https://www.pfu.gov.ua/2148251-polozhennya-pro-pensijnyj-fond-ukrayiny/

[55] Статут Фонду загальнообов'язкового державного страхування України на випадок безробіття: Постанова Правління Фонду від 06.07.2000 № 2 зі змінами від 23.09.2021 № 32. URL: https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/statut_fondu_zi_zminamy_vid_23.09.2021.pdf

Щодо закріплення правового статусу, то зазвичай рішення про створення закріплюється в імперативному правовому акті суб'єктом владних повноважень (представницьким чи виконавчим органом), а особливості його функціонування можуть бути закріплені в Статуті (у разі якщо публічний фонд коштів є юридичною особою).

5.2. Правовий статус публічних цільових фондів грошових коштів України

У попередньому розділі дали визначення поняттям публічні фонди грошових коштів як загального поняття, окремо визначили їх ознаки. Крім того, були дані визначення таким одиничним поняттям, як: «централізовані публічні грошові фонди» та «децентралізовані публічні грошові фонди», а також окремо охарактеризували поняття «цільові публічні грошові фонди» і «нецільові публічні грошові фонди». Це дає змогу дати визначення поняття «публічні централізовані цільові грошові фонди України» та окреслити їх специфічні ознаки, провести аналіз на прикладах закріплення правового статусу цих фондів у законодавстві України.

Отже, ***Публічний централізований цільовий грошовий фонд*** – це *публічний фонд грошових коштів, що створений з метою задоволення конкретно визначеної публічної потреби населення держави чи адміністративно-територіальної одиниці та функціонує на підставі імперативно-правових норм з додержанням принципів плановості, строковості, обов'язковості, відповідальності, 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.*

Специфічні ознаки цього фонду:

1. **Публічний –** *загальнонеобхідний, корисний для всіх.*
2. **Наявність спеціального рахунку для акумулювання коштів** *у фінансово-кредитній установі.*

3. **Мета створення** – *задоволення конкретно визначеної публічної потреби населення держави чи адміністративно-територіальної одиниці.*

4. **Правовий статус про створення та функціонування (порядок формування розподілу, управління і використання коштів)** – *визначений в нормах імперативного характеру.*

5. **Діє на підставі принципів:** *плановості, строковості, обов'язковості, відповідальності.*

6. **Джерелом формування** *є податки, збори, обов'язкові платежі.*

7. **Є об'єктом публічного фінансового контролю** *на всіх стадіях свого функціонування.*

8. **Суб'єкт управління фонду** *не здійснює підприємницьку діяльність.*

9. **Форма створення** – може бути створений або у формі юридичної особи, або у форму сукупності рахунків.

10. **Щодо бюджету** – може бути створений як бюджетний, так і позабюджетний фонд.

Отже, враховуючі визначення та специфічні ознаки цього виду фондів, розглянемо особливості закріплення їх правового статусу.

Фонд соціального страхування України. Фонд має подвійну *правову природу*, він, з одного боку, згідно з частиною 1 статті 4 Закону України № 1105-XIV «*є органом, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням*», а з іншого – згідно з частиною 2 статті 4 та частина 6 статті 4 Закону України № 1105-XIV закріплює те, що «*Фонд є некомерційною самоврядною організацією, юридичною особою*[56]. Саме тому його правовий статус визначений у двох нормативних актах: у Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне

[56] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

страхування»[57] (імперативному акті) та в Статуті (диспозитивному акті) як некомерційної юридичної особи. Проте, що Фонд не є господарюючим суб'єктом і *не може займатися господарською діяльністю,* закріплено в частині 3 статті 4 Закону України № 1105-XIV. Крім того, у цій частині підкреслено і його *цільовий характер*: «*Фонд не може займатися іншою діяльністю, крім тієї, для якої його створено, та використовувати свої кошти на цілі, не пов'язані з цією діяльністю*».

Крім того, щодо правового статусу, то Фонд соціального страхування України, згідно з пунктом 5 розділу VII Закону України № 1105-XIV, «*є правонаступником Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, його виконавчої дирекції, управлінь виконавчої дирекції цього Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, відділень у районах і містах обласного значення, а також Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, його виконавчої дирекції, відділень цього Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та їх робочих органів*», згідно зі змінами 2015 року до Закону України № 1105-XIV та розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» ці фонди мають припинити свою діяльність до 06.01.2015 разом зі своїми територіальними відділеннями. Проте станом на листопад 2021 року на порталі *zakon.rada.gov.ua* у нормативних документах, що визначають правовий статус цих фондів[58], відсутня інформація про втрату чинності цих нормативних актів і припинення функціонування вищезазначених фондів, що заплутує користувачів законодавства. Крім того, на сьогодні діючими є і сайти візитівки цих фондів, які

[57] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

[58] Про затвердження Статуту Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України: Постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 18.04.2000 № 4 (редакція від 01.01.2011). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004583-00#Text

також не містять інформації про припинення їх діяльності, де викладена інформація станом на 23.10.2021[59]. Саме тому й електронні ресурси, і нормативно-правові акти імперативного та диспозитивного характеру необхідно привести у відповідність.

Публічний характер фонду підкреслюється у його основних завданнях і функціях Фонду соціального страхування України, що визначені у статті 9 Закону та розділі 2 Статуту Фонду[60] *«Реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичного страхування; надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг відповідно до Закону»*[61].

У частині 4 статті 4 Закону України № 1105-XIV визначено, що кошти фонду *не включаються до складу Державного бюджету України* та використовуються *тільки за цільовим призначенням*. Отже, цей фонд є ***позабюджетним цільовим.***

У частині 1 статті 11 Закону України № 1105-XIV визначений порядок формування та використання коштів Фонду соціального страхування України, де визначено, що джерелами наповнення фонду є: 1) страхові внески страхувальників та застрахованих осіб; 2) суми фінансових санкцій та інші. Відповідно до пункту 11 частини 1 статті 1 Закону України № 1105-XIV «***страхові внески страхувальників*** *– це кошти, що надходять від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування*»[62].

---

[59] Сайт Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. URL: https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id496/npa

[60] Статут Фонду соціального страхування України: Постанова правління Фонду соціального страхування України від 8 лютого 2017 р. № 12. URL: http://komspip.rada.gov.ua/uploads/documents/30443.pdf

[61] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

[62] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

Відповідно до статті 21 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI «***Єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування*** *– це консолідований страховий внесок на пенсійне страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, медичне страхування, страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, страхування на випадок безробіття, який в обов'язковому порядку сплачується страхувальниками з метою забезпечення реалізації прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за соціальним страхуванням»*[63], що вказує на те, що страхові внески є публічними обов'язковими платежами, а від так відповідають ознакам централізованого фонду, який і формується за рахунок обов'язкових платежів. Отже, **Фонд соціального страхування є** *публічним централізованим цільовим позабюджетним фондом грошових коштів*, оскільки в імперативному правовому акті закріплені всі специфічні ознаки, що характеризують цей фонд як такий.

Також у законі відображена ознака проведення *публічного контролю* за функціонуванням фонду. Так, у статті 53 Закону України № 1105-XIV визначено: *«Метою контролю є забезпечення виконання фондом його статутних завдань і цільового використання коштів цього фонду. Контроль за діяльністю фонду здійснює Громадська рада фонду, що утворюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»*[64].

Отже, враховуючи вищевикладене, пропонуємо внести зміни до Закону України № 1105-XIV[65], дати визначення Фонду соціального страхування як публічного централізованого цільового позабюджетного фонду грошових коштів, що чітко б підкреслювало його правовий статус.

---

[63] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#n773

[64] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

[65] Там само.

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. *Правовий статус* якого визначений в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III[66] та у Статуті Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, що затверджений Постановою Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 06.07.2000 № 2[67] із змінами і доповненнями. Проте під час визначення правового статусу у статті 8 Закону України № 1533-III зазначено, що *«фонд є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією*». Отже, фонд одразу розглядається як «*цільовий централізований страховий фонд*». У п. 2 Статуту, що розміщений на сайті *zakon.rada.gov.ua*[68] у розділі «Загальні положення» також визначено, що «*фонд є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією. Гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг. Фондом є держава*». Цей Статут розміщений у редакції від 26.07.2012, проте на сайті Державного центру зайнятості[69] міститься уже нова редакція Статуту фонду від 23.09.2021 № 32. І на сайті *zakon.rada.gov.ua* не помічено, що ця редакція вже не чинна і не діє, що створює колізії та правову невизначеність. Саме тому редакції треба узгодити та залишити єдину чинну. Особливо це стосується офіційного порталу Верховної Ради України.

---

[66] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III (редакція від 14.08.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1533-14#Text

[67] Про Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття: Постанова Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 06.07.2000 № 2 (редакція від 26.07.2012). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0002568-00#Text

[68] URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0002568-00#Text

[69] Сайт Державного центру зайнятості. URL: https://www.dcz.gov.ua/storinka/dokumenty-shcho-regulyuyut-diyalnist-fondu

Аналізуючи законодавство на предмет правового статусу фонду, знаходимо у пункті 2.1 Статуту визначення, що фонд є органом, який здійснює управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття»[70], що також вказує на подвійну правову природу фонду. Однак те, що фонд є органом управління, в Законі України № 1533-III не йдеться, отже, спостерігається колізія між нормативно-правовими актами, яку необхідно усунути.

Щодо ознаки *«публічності»,* то під час визначення напрямів діяльності фонду у частині 1 статті 8 Закону України № 1533-III вказується, що фонд створюється з метою *«управління страхуванням на випадок безробіття, акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг».* Отже, він є суспільно корисним та необхідним, а отже, публічним. Крім того, в цьому визначені також проявляється його *цільове спрямування* діяльності. У частині 4 статті 8 цього Закону вказується, що *«фонд не може провадити будь-яку діяльність, крім передбаченої цим Законом та статутом фонду»*[71], що також підтверджує його цільову спрямованість. Фонд є *позабюджетним,* оскільки у частині 4 статті 8 Закону України № 1533-III вказується, що *«кошти фонду не включаються до складу Державного бюджету України»,* отже, є ***позабюджетними.***

Щодо здійснення публічного фінансового контролю, то в абзаці 3 частини1 статті 14 Закону України № 1533-III зазначено, що орган фінансового контролю «*має право безперешкодно здійснювати в адміністративних приміщеннях робочих органів виконавчої дирекції фонду перевірки з питань призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних*

[70] Про Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття: Постанова Правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 06.07.2000 № 2 (редакція 23.09.2021). URL: https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/statut_fondu_zi_zminamy_vid_23.09.2021.pdf

[71] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III (редакція від 14.08.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1533-14#Text

послуг та інших видів матеріального забезпечення, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням». Отже, контроль за грошовими коштами здійснюється на всіх етапах його функціонування.

Порядок формування, розподілу, управління і використання чітко визначено в пункті 7.1 розділу VII Статуту[72] та статею 16 розділу IV Закону України № 1533-III (частина 1 цієї сттатті визначає джерела формування; частина 2 – порядок використання). Так, у статті 16 розділу IV Закону України № 1533-III «Кошти страхування на випадок безробіття» зазначено, що джерелом коштів фонду є «*страхові внески страхувальників, суми фінансових санкцій»* та інші. Як і у Фонді соціального страхування, що був розглянутий вище, це є показником ознаки *централізованого фонду*. Оскільки відповідно до пункту 11 частини 1 статті 1 Закону України № 1105-XIV «***страхові внески страхувальників*** *– це кошти, що надходять від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування*»[73]; відповідно до статті 21 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI «***Єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування*** *– це консолідований страховий внесок на пенсійне страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, медичне страхування, страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, страхування на випадок безробіття, який в обов'язковому порядку сплачується страхувальниками з метою забезпечення реалізації прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за соціальним страхуванням»*[74],

---

[72] Про Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття: Постанова Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 06.07.2000 № 2 (редакція 23.09.2021). URL: https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/statut_fondu_zi_zminamy_vid_23.09.2021.pdf

[73] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

[74] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#n773

що вказує на те, що страхові внески є публічними обов'язковими платежами, а отже, відповідають ознакам централізованого фонду, який і формується за рахунок обов'язкових платежів. Отже, **Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є** *публічним централізованим цільовим позабюджетним фондом грошових коштів*, оскільки в імперативному правовому акті закріплені всі специфічні ознаки, що характеризують цей фонд як такий.

Також до публічних цільових централізованих позабюджетних фондів грошових коштів відносять і **Пенсійний фонд України.**

Ще необхідно розглянути такі види фондів, як публічні централізовані цільові бюджетні фонди грошових коштів, що функціонують на рівні держави, до них відносять: *Фонд охорони навколишнього природнього середовища, Дорожній фонд України* та інші. Розглянемо для прикладу **Фонд охорони навколишнього природнього середовища.** Щодо *правового статусу* фонду, то він закріплюється у Бюджетному кодексі України, в щорічному Законі України «Про Державний бюджет на відповідний рік» і Положенні про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції від 7 квітня 2006 р. № 462, отже, відповідає першій ознаці щодо регулювання правового статусу актом *імперативного характеру.* Але знову, досліджуючи Урядовий портал[75], де розміщується Положення фонд, з'ясовується, що воно у редакції 2006 року і більше не оновлювалося. Проте на порталі Верховної Ради України це Положення розміщено в редакції від 17.09.2020[76], що також заплутує користувачів законодавства та може створити відповідні проблеми, саме тому необхідно узгодити й уніфікувати інформацію на

[75] Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції від 7 квітня 2006 р. № 462. *Урядовий портал*. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/33460274

[76] Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції від 17.09.2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF#Text

офіційних державних порталах щодо чинності нормативно-правових актів як імперативного, так і диспозитивного характеру. Щодо *порядку формування, управління, розподілу та використання* коштів фонду, то він закріплений в пунктах 4–7 Положення № 634[77].

Щодо віднесення фонду до видів *бюджетних* фондів, то у пункті 1 Положення № 634 зазначено, що «*Державний фонд охорони навколишнього природного середовища (далі – Фонд) є складовою частиною Державного бюджету України»*. Щодо публічної мети, то пункт 2 Положення № 634 свідчить про те, що «*Фонд створено з метою фінансування природоохоронних заходів та заходів, пов'язаних з раціональним використанням і збереженням природних ресурсів (далі – природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи*)», що вказує на наявність ознаки *публічності* та *цільовий характер*. Крім того, про цільовий характер Фонду свідчить пункт 4 Положення: «*кошти Фонду спрямовуються за бюджетними програмами відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів (далі – головні розпорядники) в установленому законодавством порядку».*

Щодо ознаки, що вказує на *централізованість* фонду, то вона міститься у пункті 3 Положення: *«Фонд формується за рахунок частини коштів, що надійшли від сплати екологічного податку, та інших джерел, визначених законодавством»*, оскільки саме наявність податкових платежів (екологічного податку) є основною ознакою, що дозволяє віднести фонд до централізованих фондів.

З приводу *фінансового контролю*, то процедура проведення перевірки законності формування, розподілу, управління та використання коштів фонду визначається у Бюджетному кодексі України, оскільки цей фонд є частиною спеціального фонду Державного бюджету України.

---

[77] Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції від 17.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF#Text

Відповідно до Положення фонд не є юридичною особою чи органом управління, а є виключно сукупністю рахунків та частиною Державного бюджету України.

Отже, з огляду на вищезазначене можна зробити висновок, що **Фонд охорони навколишнього природнього середовища** – *публічний централізований цільовий бюджетний фонд грошових коштів.*

5.3. Публічні фонди органів місцевого самоврядування

Публічні фонди коштів органів місцевого самоврядування – *це фонди грошових коштів, які створюються органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень з метою забезпечення публічних потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, кошти яких акумулюються на спеціалізованих рахунках у відповідній фінансово-кредитній установі, які функціонують на засадах відкритості і прозорості та щодо яких визначений порядок формування, розподілу, використання, управління і контролю в нормативно-правових актах імперативного характеру.*

Ознаки, які характеризують публічні фонди коштів органів місцевого самоврядування:

1. **Закріплення правового статусу** публічних фондів і визначення порядку їх формування, розподілу, управління та використання у нормативно-правових актах імперативного характеру.
2. **Створення публічного фонду** – органами місцевого самоврядування.
3. **Орган управління коштами фонду** – територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування.
4. **Наявність окремого спеціалізованого рахунку** у відповідній фінансово-кредитній установі.
5. **Створення фонду з метою забезпечення публічних потреб населення** відповідної території.

6. **Встановлення чіткого порядку використання коштів** фонду на суворо визначені цілі в межах повноважень органів місцевого самоврядування.

7. **Забезпечення відкритості і прозорості** на всіх етапах функціонування фонду (формування, розподілу, використання, управління і контролю).

Отже, з огляду на ознаки і визначення публічних фондів коштів треба з'ясувати, які публічні фонди грошових коштів мають органи місцевого самоврядування.

Аналізуючи законодавство, що встановлює фінансову та матеріальну основу органів місцевого самоврядування, встановлюємо, що у ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження[78].

Отже, з визначення видно, що органи місцевого самоврядування мають такі фонди, як місцевий бюджет, пенсійні фонди і ще в літературі зустрічається поняття «позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування».

Статус **загального фонду місцевого бюджету** розглядали в іншій темі, тому приділимо увагу іншим фондам.

Наприклад, такі **фонди, як пенсійні**, на створення яких органи місцевого самоврядування отримали право згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», але вони насправді не є об'єктами комунальної власності. Так, органи

[78] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n941

місцевого самоврядування не є власниками територіальних відділень пенсійного фонду, оскільки останні створюються відповідно до п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про Положення про Пенсійний фонд України» від 23 липня 2014 р. № 280[79]. До того ж відповідно до пп. 4 п. 10 цього ж Положення *«Положення про територіальні органи Пенсійного фонду України»,* а не органи місцевого самоврядування, визначають порядок формування, розподілу, управління та використання, а відтак відділення пенсійних фондів не є публічними фондами органів місцевого самоврядування і підлягають виключенню зі статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Щодо **позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування**.

Інститут позабюджетних, валютних та інших цільових фондів в Україні запроваджено лише в кінці 1990 року, після прийняття законодавства про місцеве самоврядування та Закону «Про бюджетну систему Української РСР». Так, ст. 15 Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» визначала «можливість і джерела формування місцевими радами єдиного позабюджетного фонду, а саме: додаткові доходи і заощаджені кошти, одержані за рахунок організованих місцевими радами заходів із розв'язання економічних і соціальних проблем; добровільні внески і пожертвування громадян, підприємств, установ, об'єднань; доходи від місцевих позик, грошово-речових лотерей, аукціонів, штрафи за необґрунтований прибуток, від продажу майна ліквідованих, безгосподарних комунальних підприємств і конфіскованого майна; орендна плата за землю, екологічний податок, штрафи за забруднення НПС, порушення правил санітарних норм; штрафи за адміністративні правопорушення, доходи від продажу квартир населенню; виявлені податковими перевірками приховані або занижені доходи організацій, підприємств[80]. Крім того, у 1990 році ст. 16 Закону України

[79] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text

[80] Про місцеві ради народних депутатів Української СР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 року № 533-XII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1996. Ст. 104.

«Про бюджетну систему Української РСР» було визначено право ради усіх рівнів утворювати і використовувати позабюджетні фонди, затверджувати статут (положення) фонду, яким визначалася б сфера його дії, мета, завдання, структура[81]. Окремі уточнення щодо статусу та джерел формування позабюджетних фондів було внесено Законом України 1992 р «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Цим законом було скасовано поняття «єдиний позабюджетний фонд» та надано право радам формувати позабюджетні та цільові фонди[82]. Були окреслені нові джерела формування, інші джерела були скасовані, серед них: екологічний податок, укриті або занижені доходи, що були виявлені внаслідок перевірок податковими органами, доходи від продажу квартир громадянам, крім комунальної власності. 1993 року плата за землю теж перестала бути джерелом доходу позабюджетних фондів місцевих рад, позабюджетні цільові фонди почали створюватися радами різних рівнів. Особливо багато їх було створено на місцях за ініціативою місцевих органів виконавчої влади[83]. Отже, до 1995 року ці фонди були джерелом позабюджетних коштів органів місцевого самоврядування, які не надходили від центральної влади – Державного бюджету[84]. У середині 1996 року в Україні діяло понад 140 позабюджетних фондів, створених центральною владою та від 100 до 300 фондів у областях, створених за ініціативою виконавчих органів місцевої влади. Оскільки згодом за рішеннями рад до позабюджетних фондів почали включати як неподаткові, так і податкові платежі, а також платежі від операцій з капіталом, тобто деякі доходи, які

---

[81] Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990; в редакції Закону України від 29. 07.1995 № 253/95-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1995. Ст. 96.

[82] Про місцеві ради народних депутатів української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 року № 533-XII. *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 1996. Ст. 104.

[83] Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 144.

[84] Шолкова Т. Б. Значення публічних позабюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування у забезпечення соціальних гарантій населення. *Юридична Україна*. 2007. № 3. С. 34–35.

мали б наповнювати місцеві бюджети, стали спрямовуватися у позабюджетні фонди. Таке зловживання правами органів місцевого самоврядування змусило уряд України переглянути чинне законодавство. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.1996 міністерствам було доручено ліквідувати всі цільові позабюджетні фонди, діяльність яких не передбачена законами. За даними Міністерства статистики України, загальна сума коштів, що містилася на рахунках позабюджетних фондів, на 01.07.1996 становила 8375,6 млрд крб[85]. Саме тоді держава заборгувала виплату заробітної плати працівникам бюджетних сфер за 3 роки. Тому було прийнято рішення направити вилучені з позабюджетних фондів кошти на погашення бюджетної заборгованості з виплати зарплат та соціальних виплат, включити позабюджетні фонди до складу бюджетів і враховувати під час визначення дохідної і видаткової бази адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, органи місцевого самоврядування на деякий час втратили самостійність та додаткове джерело доходів. Але 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відновив статус позабюджетних фондів. Ст. 65 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[86] визначила право місцевих органів влади утворювати такі фонди, а також встановила, що їх кошти перебувають на спеціальних рахунках в установах банків, не підлягають вилученню та формуються і використовуються відповідно до порядків, які встановлюються положенням про ці фонди і затверджуються відповідними радами. При цьому була допущенна серйозна помилка – не було враховано недоліки попереднього правового регулювання функціонування позабюджетних фондів, розроблено єдиних принципів формування, використання, управління таких фондів, а також чіткого визначення

[85] Фінансове право: підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.; керівник авт. колективу і від. ред. Л. К. Воронова. Х.: Фірма «Консум», 1998. С. 198.

[86] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. С. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n941

статусу цих фондів, їх порядку реєстрації, класифікації, можливих джерел наповнення, для кожного їх виду не був визначений порядок звітності і дієва система державного і громадського контролю за рухом грошових ресурсів у цих фондах.

У результаті з'явилися численні порушення з боку місцевих органів щодо утворення та використання позабюджетних фондів. Тому 2001 року з прийняттям Бюджетного кодексу України знову було заборонено створення позабюджетних фондів органам місцевого самоврядування в ч. 8 ст. 13 Бюджетного кодексу України[87]. Але, ввівши заборону на створення нових позабюджетних фондів, Бюджетний кодекс України не врегулював питання функціонування (чи ліквідації) тих фондів, які були створені, порядок ліквідації та переведення коштів цих фондів до складу бюджетів, цим самим створивши колізію у законодавстві. Не вирішив це питання і новий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»» від 06.09.2005, як і БКУ, він встановив заборону на створення нових позабюджетних цільових (зокрема валютних) фондів, позбавив права органи місцевого самоврядування створювати позабюджетні цільові фонди, а також позбавив права сільського, селищного і міського голову розпоряджатися коштами таких фондів. При цьому ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування» було дозволено створювати цільові фонди у складі спеціального фонду бюджету[88].

Незважаючи на негативний досвід України щодо функціонування позабюджетних фондів, такі фонди в зарубіжних країнах існують. Практика розвинених зарубіжних країн показує, що наявність позабюджетних фондів у органів місцевого самоврядування дає більше самостійності і гнучкості органам на місцях виконувати свої функції. Адміністративно-територіальна одиниця втрачає якоюсь мірою залежність від держави. Так, наприклад, у багатьох

---

[87] Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 37–38, С. 189: URL: http://zakon. rada. gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

[88] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n941

країнах органам місцевого самоврядування дозволено створювати страхові фонди для забезпечення гарантованих умов повернення коштів, залучених від муніципальних позик. Комунам у Франції дозволено створювати гарантійні фонди при кредитних установах, що дають гарантії по кредитах заново створеним підприємствам[89]. До сьогодні позабюджетні фонди діють в Польщі, Росії, в країнах Близького Сходу (у Саудівській Аравії – Фонд індустріального розвитку, в Кувейті – Фонд майбутніх поколінь), у канадській провінції (Фонд спадщини), США на Алясці (Фонд перспективного розвитку), в Норвегії (Нафтовий фонд), у Нідерландах (фонди розвитку для структурної перебудови та вирішення проблем зайнятості) тощо[90]. Деякі країни мають господарські регіони, що спеціалізуються на видобутку сировини. Після того, як запаси вичерпуються, утворюють спеціальні позабюджетні фонди, джерелами доходів яких є місцеві доходи. Влада регіонів використовує кошти цих фондів для перепрофілювання економіки після згортання такого виробництва[91]. Отже, спеціальні позабюджетні фонди слугують для створення нових робочих місць у регіонах, перепрофілювання вивільнених робітників підприємств, їх соціальної адаптації, для розвитку соціальної сфери на певних територіях. За допомогою цих фондів відновлюються втрачені природі ресурси в процесі суспільного виробництва, підтримується розвиток нових підприємств, здійснюється інноваційна діяльність, оновлюються основні фонди комунальних та сільськогосподарських підприємств, підтримується сільське господарство, відбудовується нове житло та взагалі використовуються кошти цих фондів на нагальні потреби, що існують в окремо взятому регіоні[92].

---

[89] Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. К.: Вища освіта, 2004. С. 54, 69.

[90] Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 156–157.

[91] Там само. С. 158.

[92] Шолкова Т. Б. Значення публічних позабюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціальних гарантій населення. *Юридична Україна*. 2007. № 3. С. 36.

Отже, доцільність та ефективність існування позабюджетних фондів підтверджується міжнародною практикою. Розвинені країни не відмовляються від створення таких фондів, але створюють належні правові режими їх функціонування, щоб воно було економічно, соціально та політично доцільним.

На сьогодні особливий статус і специфічний порядок формування має **спеціальний фонд місцевих бюджетів**, внаслідок того, що всі цільові позабюджетні фонди були включені в його структуру. Саме тому він вимагає особливої уваги з боку вчених і потребує дослідження.

Щодо правової природи спеціального фонду, то відповідно до статті 13 БК України він є складовою частиною місцевого бюджету. Спеціальний фонд необхідно розглядати окремо від загального фонду, тому що він має специфічний статус, оскільки включає у свою структуру ряд фондів, але ст. 13 БКУ не визначає статус, особливості та ознаки спеціального фонду. Крім того, у ст. 13 взагалі відсутня інформація про те, що в межах спеціального фонду функціонують будь-які цільові фонди[93]. Натомість регламентацію складу та внутрішньої структури спеціального фонду місцевих бюджетів знаходимо в ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій зазначено, що «*органам місцевого самоврядування надається право утворювати цільові фонди, які є складовою частиною спеціального фонду відповідного місцевого бюджету*»[94], що вказує на прогалину в законодавстві[95]. Аналіз рішень місцевих рад «про місцеві бюджети на відповідний рік», таких як: Ірпінської міської ради[96], Хмельницької

---

[93] Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 37–38. С. 189. URL: http://zakon. rada. gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

[94] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n941

[95] Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 37–38. С. 189. URL: http://zakon. rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

[96] Про бюджет Ірпінської міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Ірпінської міської територіальної громади: 4 сесія VIII скликання від 24 грудня 2020 № 46-4-VIII. URL: https://imr.gov.ua/rishennya-shchodo-miskogo-byudzhetu

міської ради[97], Дніпропетровської міської ради[98], Кам'янської міської ради[99], Вінницької міської ради[100], вказує, що місцеві бюджети, а точніше їх спеціальні фонди, мають у своїй структурі цільові фонди, які можна поділити на такі: **група 1** – є у будь-якому місцевому бюджеті, незалежно від місця розташування територій, кількості населення, від видів соціальних структур населення та інше; **група 2** – створенні виключно на певній території, їх створення обумовлене певними обставинами, які є актуальними виключно для конкретної території. Такими обставинами можуть бути: наявність певних продуктивних сил, географічне положення, наявність чітких соціальних груп населення, здоров'я населення, що проживають на цій території, демографічна ситуація, періодичне виникнення певних екологічних обставин та ін.

Взагалі щодо окреслення видів цільових публічних фондів, що створюються органами місцевого самоврядування і входять до складу спеціального фонду, їх визначити досить складно, оскільки відсутній їх будь-який реєстр, чітка регламентація у рішеннях рад «про місцеві бюджети» (оскільки, крім назви, в структурі місцевих бюджетів «цільові фонди», «інші фонди», «цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади» більше ніякі фонди не зазначаються). До того ж у рішеннях рад про місцеві бюджети не зазначено ні джерела

---

[97] Бюджет Хмельницької міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Хмельницької міської ради. URL: https://openbudget.gov.ua/local-budget/22564000000/info/profile

[98] Про бюджет Дніпровської міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Дніпровської міської ради від 16.12.2020 № 13/1-2. URL: https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/42154/rishennya-miskoi-radi-vid-16-12-2020-131-2-pro-byudzhet-dniprovskoi-miskoi-teritorialnoi-gromadi-na-2021-rik

[99] Про бюджет Кам'янської міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Кам'янецької міської ради від 18.12.2020 № 32-03/VIII. URL: https://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/ContentLibrary/https://kam.gov.ua/byudzhet/rishennya_pro_miskiy_byudzhet/rishennya_byudzhet_2021_rik/rishennya_byudzhet_na_2021_rik

[100] Про місцевий бюджет Вінницької об'єднаної територіальної громади на 2021: рішення Вінницької міської ради. URL: https://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/ContentLibrary/

надходжень, ні видатки, що можуть бути здійсненні з відповідного фонду в кількісному виразі. У більшості випадків законодавство, що регулює порядок утворення фондів, не систематизоване, що значно ускладнює процес роботи при пошуку правової регламентації публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування.

Але незважаючи на це, за допомогою аналізу нормативно-правових актів можна систематизувати наявні фонди з визначених груп:

– *до першої групи цільових фондів* можна віднести: Бюджет розвитку (фонд розвитку); Резервний фонд;

– *до другої групи* – інші фонди або цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Розглянемо деякі з них на предмет правового регулювання їх формування.

Проаналізуємо спеціальний фонд місцевого бюджету, чи відповідає він ознакам публічного цільового централізованого бюджетного фонду.

Отже, щодо *правового статусу* та порядку закріплення формування, розподілу, управління та використання коштів фонду. Його правовий статус закріплений у ст. 13 БК України[101], ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законі України «Про Державний бюджет на відповідний рік», рішеннях відповідної ради «Про місцевий бюджет на відповідний рік», рішенні про затвердження Положення про публічний централізований цільовий фонд грошових коштів органів місцевого самоврядування, нормативно-правових актах МФ України, Державної казначейської служби України тощо, тобто нормативно-правових актах імперативного характеру. Щодо ознаки *публічності,* то прямої вказівки в статтях, що регулюють функціонування спеціального фонду місцевого бюджету, немає, проте спеціальний фонд є складовою будь-якого бюджету, а державний чи місцевий

[101] Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 37–38. С. 189. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

бюджет, згідно з БК України, – це фонд, який створений саме для забезпечення публічних потреб населення та фінансування реалізації функцій усіх органів державної та представницької влади на всіх рівнях. *Ознака правового регулювання імперативними нормативними актами* функціонування спеціального фонду дотримана, оскільки у стст. 13, 69-1 БК України детально розписано порядок формування, джерела надходження спеціального фонду та у ст. 70 БК України – використання, процедура розподілу передбачена у главах 6–7 БК України, що ще додатково відповідає ознаці публічного централізованого фонду грошових коштів[102]. Щодо *ознак створення та управління спеціальним фондом органом місцевого самоврядування*, то у частині 6 статті 13 БК України визначено: «*Підставою для рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно цей Кодекс і Закон про Державний бюджет України*»[103]. Про ознаку цільового характеру фонду було описано вище, а щодо ознаки централізованого фонду, то якщо переглянути статтю 69-1 БК України, яка закріплює види надходжень до цього фонду, то можна дійти висновку, що дійсно спеціальний фонд місцевого бюджету є централізованим фондом.

Якщо свідчити про інші фонди грошових коштів цільового призначення, що входять до складу спеціального фонду місцевого бюджету, то їх можна проаналізувати аналогічним способом, наприклад, таким як Бюджет розвитку, територіальні дорожні фонди, Фонд охорони навколишнього природного середовища тощо.

Бюджет розвитку. Ч. 3 ст. 71 БК України визначає, що «*Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів*»[104]. З огляду на цю статтю спеціальний фонд місцевих бюджетів має в своїй структурі «бюджет розвитку». Пункт 19 ст. 1 Закону України «Про місцеве

---

[102] Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 37–38. С. 189. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

[103] Там само.

[104] Там само.

самоврядування в Україні» дає визначення поняттю «*бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази*»[105], а ч. 5 ст. 63 цього Закону визначає поняття «*доходи бюджету розвитку – вони формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів*»[106], що зі свого боку ще й підтверджує *цільовий характер* цього фонду. Крім вищезазначених нормативно-правових актів, правову регламентацію надходжень до цього фонду забезпечують Закон України «Про Державний бюджет України» та відповідні рішення рад про місцеві бюджети, де визначаються додатково джерела надходжень до цього фонду. Отже, це вказує на наявні ознаки публічного фонду, що його *правовий статус* і правова регламентація закріплюються імперативними нормативно-правовими актами. Щодо органу створення, то і БК України, і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказують на те, що *органом створення та управління* є органи місцевого самоврядування. Не дивлячись на те, що в текстових статях рішень рад про місцевий бюджет є регламентація порядку формування цього фонду, в додатках до таких рішень, які визначають структуру бюджету (його дохідну та видаткову частину), і відповідно у розписах бюджет розвитку не виділений в окремий рядок. На те, що Бюджет розвитку створюється з метою задоволення публічних потреб територій, вказує частина 2 статті 71 БК України, де визначені видатки та напрями використання на такі потреби[107]. Отже, ще ознака публічних цільових централізованих фондів виявлена. Щодо ознаки *відкритості і прозорості*, то з огляду на

---

[105] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n941

[106] Там само.

[107] Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 37–38. С. 189. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

принципи бюджетної системи, які закріплені в п. 10 частини 1 статті 7 БК України, держава, закріплюючи цей принцип, гарантує *«інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів»*[108]. Щодо ознаки цетралізованого фонду, то частина 1 статті 71 БК України, в якій міститься перелік джерел надходжень, не містить таких обов'язкових надходжень, як податки, збори й обов'язкові платежі, це і ставить під сумнів, чи є Бюджет розвитку централізованим фондом, проте цей фонд формується з публічних коштів, наприклад, з коштів від продажу землі та за надання місцевих гарантій й інших платежів публічного характеру, тому його можна прирівняти до публічних централізованих цільових бюджетних фондів грошових коштів.

Питання для самоконтролю

1. Що таке публічні централізовані цільові фонди грошових коштів?
2. Які ознаки характеризують поняття «публічні централізовані фонди грошових коштів»?
3. Які публічні централізовані цільові фонди грошових коштів функціонують на рівні держави?
4. Які публічні централізовані цільові фонди грошових коштів, а які на рівні органів місцевого самоврядування?
5. Чи функціонують публічні централізовані цільові позабюджетні фонди грошових коштів на рівні органів місцевого самоврядування?
6. За якими ознаками можна розмежувати централізовані та децентралізовані фонди грошових коштів?

---

[108] Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 37–38. С. 189. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

7. Чи можуть органи місцевого самоврядування створювати пенсійні фонди, якщо так, чим це передбачено?

8. Чи функціонує Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням?

9. Чи функціонує Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України?

10. Який правовий статус у Фонду соціального страхування?

Тести

1. Бюджет розвитку є складовою:

а) загального фонду місцевого бюджету;

б) спеціального фонду місцевого бюджету;

в) фонду нагромадження;

г) поточного бюджету.

2. Пенсійний внесок – це:

а) самостійний страховий платіж, що сплачується до Пенсійного фонду України;

б) частина єдиного внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування, яка надходить на окремий казначейський рахунок;

в) самостіний платіж, який сплачується до Фонду соціального страхування;

г) частина єдиного внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування, що надходить до Державного бюджету України.

3. Резервний фонд місцевого бюджету – це:

а) обов'язковий децентралізований бюджетний цільовий;

б) необов'язковий децентралізований бюджетний цільовий;

в) децентралізований бюджетний нецільовий;

г) централізований бюджетний нецільовий.

4. Пенсійний фонд України – це:

а) публічний централізований цільовий позабюджетний фонд;

б) публічний децентралізований бюджетний фонд;

в) публічний централізований бюджетний фонд;

г) публічний централізований нецільовий бюджетний фонд.

5. Централізовані фонди – це:

а) фонди грошових коштів, які формуються за рахунок податків, зборів та платежів, яке забезпечується державним примусом;

б) 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;

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

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

6. Спеціальний фонд місцевого бюджету – це:

а) централізований, цільовий, бюджетний;

б) децентралізований, цільовий, позабюджетний;

в) централізований, нецільовий, бюджетний;

г) децентралізований, цільовий, позабюджетний.

7. До централізованих фондів грошових коштів належать фонди:

а) державного бюджету, місцевого бюджету, пенсійного фонду;

б) місцевого бюджету, пенсійного фонду, фонди підприємств, установ, організацій;

в) пенсійного фонду, фонди підприємств, установ, організацій, державного бюджету;

г) тільки Державного бюджету України.

8. Фонд соціального страхування є:

а) централізованим бюджетним;
б) децентралізованим бюджетним;
в) централізованим позабюджетним;
г) децентралізованим позабюджетним.

9. Принцип публічності означає:

а) відкритості;
б) забезпечення інтересів суспільства;
в) прозорості;
г) демократичності.

10. В якому році вперше було ліквідовано всі цільові позабюджетні фонди, що належали органам місцевого самоврядування:

а) 2010;
б) 1992;
в) 1996;
г) 2000.

11. Грошові фонди поділяють на:

а) централізовані та суспільні;
б) суспільні муніципальні;
в) централізовані і децентралізовані;
г) приватні і децентралізовані.

12. Дорожний фонд України:

а) децентралізований бюджетний цільовий;
б) централізований бюджетний цільовий;
в) децентралізований бюджетний нецільовий;
г) централізований бюджетний нецільовий.

Список використаних джерел

1. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

2. Про затвердження Положення про Фонд охорони навколишнього природного середовища Хмельницької міської територіальної громади: рішення п'ятої сесії № 68 від 21.04.2021. URL: https://khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-fond-ohorony-navkolyshnogo-pryrodnogo-seredovyshcha

3. Положення Про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2006 р. № 462. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/33460274

4. Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції від 17.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF#Text

5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

6. Про затвердження Статуту Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України: Постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 18.04.2000 № 4 (редакція від 01.01.2011). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004583-00#Text

7. Сайт Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. URL: https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id496/npa

8. Статут Фонду соціального страхування України: Постанова правління Фонду соціального страхування України від 8 лютого 2017 р. № 12. URL: http://komspip.rada.gov.ua/uploads/documents/30443.pdf

9. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Законі України від 02.03.2000 № 1533-III (редакція від 14.08.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1533-14#Text

11. Про Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття: Постанова Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 06.07.2000 № 2 (редакція 23.09.2021). URL: https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/statut_fondu_zi_zminamy_vid_23.09.2021.pdf

12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III (редакція від 14.08.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1533-14#Text

13. Про Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття: Постанова Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 06.07.2000 № 2 (редакція 23.09.2021). URL: https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/statut_fondu_zi_zminamy_vid_23.09.2021.pdf

14. Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції від 7 квітня 2006 р. № 462. *Урядовий портал.* URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/33460274

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n941

16. Про місцеві ради народних депутатів української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 року № 533-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1996. Ст. 104. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text

17. Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990; в редакції закону України від 29.07.1995 № 253/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. Ст. 96.

18. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 року № 533-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. Ст. 104.

19. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 144.

20. Шолкова Т. Б. Значення публічних позабюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування у забезпечення соціальних гарантій населення. *Юридична Україна*. 2007. № 3. С. 34–35.

21. Фінансове право: підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.; керівник авт. колективу і від. ред. Л. К. Воронова. Х.: Фірма «Консум», 1998. С. 198.

22. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n941

23. Бюджетний кодекс України: за станом на 1 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 37–38. Ст. 189. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14

24. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. К.: Вища освіта, 2004. С. 54, 69.

25. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 156–157.

26. Шолкова Т. Б. Публічні централізовані бюджетні цільові фонди місцевого самоврядування України, правовий статус. *Форум права*. 2014. № 3. С. 90–95. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_.pdf

27. Шолкова Т. Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2011. 189 с.

28. 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).

29. Про бюджет Ірпінської міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Ірпінської міської територіальної громади: 4 сесія VIII скликання від 24 грудня 2020 № 46-4-VIII. URL: https://imr.gov.ua/rishennya-shchodo-miskogo-byudzhetu

30. Бюджет Хмельницької міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Хмельницької міської ради. URL: https://openbudget.gov.ua/local-budget/22564000000/info/profile

31. Про бюджет Дніпровської міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Дніпровської міської ради від 16.12.2020 № 13/1-2. URL: https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/42154/rishennya-miskoi-radi-vid-16-12-2020-131-2-pro-byudzhet-dniprovskoi-miskoi-teritorialnoi-gromadi-na-2021-rik

32. Про бюджет Кам'янської міської територіальної громади на 2021 рік: рішення Кам'янецької міської ради від 18.12.2020 № 32-03/VIII. URL: https://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/ContentLibrary/https://kam.gov.ua/byudzhet/rishennya_pro_miskiy_byudzhet/rishennya_byudzhet_2021_rik/rishennya_byudzhet_na_2021_rik

33. Про місцевий бюджет Вінницької об'єднаної територіальної громади на 2021: рішення Вінницької міської ради. URL: https://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/ContentLibrary/

РОЗДІЛ 6
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ БЮДЖЕТНИХ ДОХОДІВ ТА ЇХ СИСТЕМА

6.1. Поняття та види публічних доходів

Для забезпечення фінансової діяльності та виконання завдань і функцій держава повинна мати у своєму розпорядженні необхідні фінансові ресурси. Основним джерелом доходів держави є ВВП, частину якого вона використовує для покриття власних видатків, що відбувається шляхом переходу до державної власності у вигляді різних видів платежів. Важливу роль державних доходів закріплено в Основному Законі країни (Конституція України, ст. 92). Виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

Відповідно до ст. 142 Конституції України та ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» власні доходи мають територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах, якими розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування.

Усі ланки фінансової системи беруть участь у формуванні публічних доходів. Публічні потреби задовольняють не лише за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів. Публічні доходи є категорією, відмінною від категорії фінансових ресурсів держави, які є ширшим поняттям. Це доходи не лише держави, а й усіх фізичних та юридичних осіб, які отримують їх на території України і за межами та володіють на праві власності.

Публічні доходи не мають визначення у чинному законодавстві України, так само як і публічні фінанси. Водночас практика функціонування зарубіжних фінансових систем свідчить про

розповсюдженість цієї термінології. Наприклад, питанням публічних фінансів присвячено розділи конституцій Польщі (розділ X), Словенії (розділ VI), Бразилії (глава II). У конституції Князівства Монако в титулі IV ідеться не тільки про «публічні фінанси», а й про «публічні доходи». Зокрема, у ст. 37 зазначено, що національний бюджет охоплює всі публічні доходи. Конституція Румунії в розділі IV визначає як публічні не тільки фінанси, а й бюджет. У ст. 57 Основного закону Оману вжито термін «публічні грошові кошти». У деяких країнах є спеціальні закони, присвячені врегулюванню відносин у сфері публічних фінансів чи публічних доходів.

Отже, в теорії фінансового права розрізняють такі поняття, як:

1) публічні доходи;
2) державні доходи;
3) доходи місцевого самоврядування.

Щодо поняття «доходи», то це відповідні грошові кошти, які отримує суб'єкт, надаючи послуги, виконуючи відповідні роботи, за використання або продаж майна.

Крім того, «публічні доходи» можна розглядати у широкому та вузькому значенні.

У вузькому значенні «публічні доходи» – це грошові кошти, які в порядку, визначеному в бюджетному законодавстві, надходять виключно до відповідних бюджетів і використовуються для задоволення публічних потреб населення.

Публічні доходи в широкому значені – це грошові кошти, що надходять у порядку, встановленому в законодавстві, до відповідних бюджетів, публічних централізованих позабюджетних цільових фондів та публічних (державних, комунальних) децентралізованих фондів з метою задоволення публічних потреб населення.

До того ж розрізняють публічні доходи, що отримані в межах країни – «внутрішні публічні доходи», і за її межами – «зовнішні публічні доходи».

Як зазначалося під час вивченя загальної частини фінансового права, бюджетна система складається з двох рівнів (Державного бюджету України і місцевих бюджетів).

Бюджет як фінансово-правова категорія – це публічний централізований нецільовий фонд грошових коштів, у межах якого акумулюються публічні грошові кошти (доходи). Наприклад, якщо це Державний бюджет – то це державні доходи, якщо місцевий бюджет – це місцеві доходи.

Отже, можна визначити, що ***публічні доходи – це одержані під час розподілу й перерозподілу національного доходу ресурси, на підставі норм фінансового права скеровані до фондів коштів, які використовуються на задоволення публічного інтересу у разі реалізації завдань і функцій держави, муніципальних органів та органів, яким держава доручає представляти публічний фінансовий інтерес.***

Публічні доходи класифікують за рядом ознак, зокрема:

1. З**а *правовим режимом*** (порядок правового регулювання окремих видів доходів, який закріплено правовими нормами та забезпечено сукупністю юридичних засобів) публічні доходи можна класифікувати на:

- податки;
- інші платежі, що входять до складу податкової системи;
- неподаткові обов'язкові платежі до бюджету (платежі, що є складовими податкової системи);
- платежі до позабюджетних цільових публічних фондів;
- платежі, які ґрунтуються на договорі;
- добровільні надходження;
- доходи бюджетних установ, зараховані до спеціального фонду кошторису та спеціального фонду бюджету.

2. Залежно ***від джерела й форми отримання*** публічні доходи поділяють на:

- доходи від використання державного і комунального майна;
- доходи, одержані від фізичних і юридичних осіб, які вилучені у вигляді податків, зборів, інших платежів;
- доходи бюджетної установи, що надійшли з відповідного фонду бюджету (державного чи місцевого).

3. Залежно ***від порядку формування системи*** публічних доходів:

- централізовані – кошти, що утворюються в процесі розподілу валового продукту і надходять до державних та муніципальних публічних централізованих фондів, зокрема цільових позабюджетних;
- децентралізовані – доходи, що залишаються у розпорядженні підприємств, установ, організацій, заснованих на державній або комунальній формі власності під час розподілу та перерозподілу і формуються переважно за рахунок їх прибутку.

4. За основними ***фінансовими інструментами*** формування доходів є:

- податки, що становлять плату суспільства державі за виконання нею певних завдань та функцій, відрахування частини ВВП на суспільні цілі та потреби;
- відрахування, що здійснюються за встановленими нормативами та передбачають цільове призначення платежів, зокрема під час зарахування до спеціального фонду бюджету;
- плати, які передбачають певну еквівалентність взаємовідносин між державою і платниками, оскільки держава є власником ресурсів або має монопольне право на надання певних послуг, яких потребують юридичні та фізичні особи.

БКУ (п. 23 ст. 2) закріплює поняття «доходи бюджету» – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Крім того, не потрібно ототожнювати доходи бюджету з таким поняттям, як надходження бюджету, так, згідно з п. 37 ст. 2 БКУ, «надходження бюджету – це доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів», тобто це поняття набагато ширше за поняття доходи.

Безпосередньо ст. 9 БКУ «Класифікація доходів бюджету» встановлює структуру доходів бюджету, яка призначена для чіткого розмежування доходів бюджетів різних рівнів за об'єктивними характерними ознаками з детальним розподілом їх на розділи. Кожний розділ об'єднує певні види доходів за джерелами і способами їх отримання. Визначальною базою формування складу й обсягів доходів, форм їх мобілізації до державного й місцевих бюджетів є відносини власності, рівень соціально-економічного розвитку національної економіки, обсяг бюджетних видатків.

Класифікація є уніфікована й обов'язкова для всіх територіальних одиниць держави та гармонізована з бюджетними класифікаціями інших країн.

Відповідно до ст. 9 БКУ доходами бюджету, незалежно від рівнів бюджетної системи, є:

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

Крім БКУ, бюджетну класифікацію регулює наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 № 11, де закріплені всі коди кожного надходження до бюджету.

Податкові надходження посідають провідне місце серед різних методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки, вони є найбільш адекватним і об'єктивним відображенням стану національної економіки (економічного зростання або спаду).

Відповідно до ч. 2 ст. 9 БКУ податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

Стаття 29 БКУ закріплює перелік усіх державних доходів, а статті 64, 66, 69, 69-1 та 71 цього Кодексу закріплюють доходи місцевих бюджетів. Податкові надходження становлять близько 80 % від загального обсягу доходів.

Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів. Проте їх обсяг значно менший від податкових надходжень.

Склад неподаткових надходжень державного й місцевих бюджетів також визначено стст. 29, 64, 66 і 69 БКУ та назвами кодів неподаткових надходжень згідно із класифікацією доходів.

Неподатковими надходженнями визнаються:

- доходи від власності та підприємницької діяльності;
- адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;
- власні надходження бюджетних установ;
- інші неподаткові надходження.

Доходи від операцій з капіталом здійснюються шляхом надходження коштів до бюджету:

- від продажу основного капіталу;
- надходження від реалізації державних запасів товарів;
- від продажу землі і нематеріальних активів.

Трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Мобілізація фінансових ресурсів забезпечується набором фінансово-правових норм, що регулюють відносини, які виникають у разі: встановлення та введення податків, неподаткових доходів до бюджетів та цільових фондів; визначення принципів мобілізації фінансових ресурсів, структури доходів бюджетної системи; справляння податків і обов'язкових зборів, плат тощо; здійснення контрою за надходженням коштів до бюджету; застосування уповноваженими органами санкцій за порушення фінансового законодавства.

Отже, без публічних доходів ні держава, ні органи місцевого самоврядування існувати не можуть, оскільки це їх фінансова основа і за рахунок них забезпечується задоволення публічних потреб населення, які закріплені в Основному Законі держави – Конституції України, це є основним безпосереднім завданням держави та органів місцевого самоврядування, заради чого вони й існують.

Держава на рівні нормативно-правового регулювання чітко закріплює коло повноважень органів державної та місцевої влади, місцевого самоврядування, інших уповноважених органів щодо їх участі в акумуляції публічних доходів до публічних фондів коштів.

6.2. Податкові надходження та їх значення в наповненні бюджетів

Податкові надходження посідають провідне місце серед різних методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки, вони є найбільш адекватним і об'єктивним відображенням стану національної економіки (економічного зростання або спаду).

Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори (ч. 2 ст. 9 БКУ).

ПКУ у статті 6.1 закріплює визначення податку: «Податок є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу».

Оскільки бюджетна система в Україні дворівнева, тобто є загальнодержавний бюджет і місцеві бюджети, то і податки поділяються на загальнодержавні і місцеві.

Так, ст. 9 ПКУ закріплює виключний перелік податків, які мають бути сплачені до державного бюджету:

1) податок на прибуток підприємств (ППП);
2) податок на доходи фізичних осіб (ПДФО);
3) податок на додану вартість (ПДВ);
4) акцизний податок;
5) екологічний податок;
6) рентні плати;
7) мито.

Найбільшу частку в структурі загального фонду державного бюджету податкових надходжень становлять внутрішні податки на товари та послуги (ПДВ та акцизи). У своїй сукупності мають

упродовж тривалого періоду більше ніж 50 % від усіх податкових надходжень. Так, загальний обсяг надходжень від ПДВ з вітчизняних товарів 2018 року становив 8,53 %, а саме 79 130,9 млн грн, 2019 року надходження з вітчизняних товарів – 8,91 %, а саме 88 929,8 млн грн, а 2020 року ця категорія надходжень становила 11,76 % у сумі 126 486,6 млн грн. Відповідно, за роками надходжень з імпортних товарів: 31,83 % (295 377,3 млн грн), 29,03 % (289 760,4 млн грн), 25,47 % (274 113,5 млн грн).

Від акцизів з вироблених товарів в Україні 2018 р. 7,67 %, це 71 143,8 млн грн, 2019 р. – 7,00 % (69 897,1 млн грн), 2020 р. – 7,48 %, що становить 80 449,3 млн грн. Водночас з ввезених товарів: 2018 рік – 5,14 % (47 708,6 млн грн); 2019 рік – 5,36 % (53 460,8 млн грн); 2020 рік – 5,38 % (57 846,9 млн грн).

Друга група податків за своїм сукупним розміром надходжень за 2020 рік становить: податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості, до якої відносять податок на прибуток підприємств та податок з доходів фізичних осіб, які у сукупності становлять 21,0 %, (225 976,3 млн грн).

Усі інші види доходів не мають такого значення для наповнення загального фонду бюджету.

Таблиця 6.1

Доходи Державного бюджету України за статтями доходів у 2018–2020, млн грн

	2018		**2019**		**2020**	
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
Усього	928 108,3	100,00 %	998 278,9	100,00 %	1 076 016,7	100,00 %
Податкові надходження	753 815,6	81,22 %	799 776,0	80,12 %	851 115,6	79,10 %
Податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості	188 624,1	20,32 %	217 040,4	21,74 %	225 976,3	21,00 %
Податок на доходи фізичних осіб	91 741,8	9,88 %	109 954,0	11,01 %	117 281,3	10,90 %
Податок на прибуток підприємств	96 882,3	10,44 %	107 086,3	10,73 %	108 695,0	10,10 %

Продовження таблиці 6.1

1	2	3	4	5	6	7
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	45 265,7	4,88 %	46 746,9	4,68 %	52 475,7	4,88 %
Внутрішні податки на товари та послуги	493 360,6	53,16 %	502 048,1	50,29 %	538 896,2	50,08 %
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	71 143,8	7,67 %	69 897,1	7,00 %	80 449,3	7,48 %
Акцизний податок з ввезених в Україну підакцизних товарів	47 708,6	5,14 %	53 460,8	5,36 %	57 846,9	5,38 %
Податок на додану вартість з вітчизняних товарів (з урахуванням бюджетного відшкодування)	79 130,9	8,53 %	88 929,8	8,91 %	126 486,6	11,76 %
Податок на додану вартість з імпортних товарів	295 377,3	31,83 %	289 760,4	29,03 %	274 113,5	25,47 %
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	27 076,6	2,92 %	30 086,0	3,01 %	30 460,5	2,83 %
Ввізне мито	26 560,4	2,86 %	29 855,4	2,99 %	30 203,2	2,81 %
Вивізне мито	516,2	0,06 %	230,6	0,02 %	257,3	0,02 %
Збори на паливно-енергетичні ресурси	–6,2	0,00 %	–0,3	0,00 %	0,7	0,00 %
Інші податки та збори	–505,1	–0,05 %	3 855,0	0,39 %	3 306,2	0,31 %
Неподаткові надходження	164 676,5	17,74 %	186 684,2	18,70 %	212 946,9	19,79 %
Доходи від власності та підприємницької діяльності	87 170,4	9,39 %	114 414,8	11,46 %	119 155,9	11,07 %

Продовження таблиці 6.1

1	2	3	4	5	6	7
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної діяльності	18 413,6	1,98 %	10 377,8	1,04 %	9 772,0	0,91 %
Інші неподаткові надходження	12 399,9	1,34 %	15 762,6	1,58 %	15 038,2	1,40 %
Власні надходження бюджетних установ	46 692,6	5,03 %	46 129,0	4,62 %	68 980,8	6,41 %
Доходи від операцій з капіталом	657,5	0,07 %	183,0	0,02 %	79,4	0,01 %
Надходження від продажу основного капіталу	33,6	0,00 %	30,0	0,00 %	38,5	0,00 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	573,2	0,06 %	76,0	0,01 %	2,4	0,00 %
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	50,8	0,01 %	77,0	0,01 %	38,4	0,00 %
Кошти від закордонних країн і міжнародних організацій	1 464,8	0,16 %	1 139,9	0,11 %	1 029,7	0,10 %

Крім того, у ст. 29 БКУ закріплюється розподіл усіх доходів держави між загальним фондом та спеціальним фондом державного бюджету.

Таблиця 6.2

У частині 2 статті 29 до доходів загального фонду Державного бюджету України належать	
1	**2**
1. ПДФО – податок на доходи фізичних осіб	у розмірі 25 % на відповідній території України та у розмірі 60 % – на території міста Київ
2. ПДФО податок на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів у вигляді відсотків на поточний або *депозитний* (вкладний) банківський рахунок, *відсотків на вклад* (депозит) члена кредитної спілки у кредитній спілці	повністю
3. Військовий збір, що сплачується згідно з п. 16-1 пп. 10 розділу XX ПКУ	повністю
4. ППП – податку на прибуток підприємств	90 %
5. ППП – податок на прибуток підприємств державної власності	в повному обсязі
6. Рентна плата за спеціальне використання *лісових ресурсів* у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування	50 %
7. Рентна плата за спеціальне використання *води* (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)	45 %
8. Рентна плата за користування надрами для видобування *корисних копалин* загальнодержавного значення	75 %
9. Рентна плата за користування надрами для *видобування нафти, природного газу* та газового конденсату	95 %
10. ПДВ – податок на додану вартість	повністю
11. АП – акцизний податок *з вироблених* в Україні підакцизних товарів	крім тих, що зараховуються до МБ
12. АП – акцизний податок *з ввезених* на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	повністю
13. Ввізне мито	повністю
14. Вивізне мито	повністю

Продовження таблиці 6.2

1	2
15. Рентна плата за *транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними* нафтопроводами та нафтопродуктопроводами територією України	повністю
16. Рентна плата за *транзитне* транспортування трубопроводами *аміаку* територією України	повністю
17. Екологічний податок	45 %
18. Збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження	повністю
19. Частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету відповідно до закону, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	повністю
20. Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»	повністю
21. Плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету	повністю
22. Платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території ~~України, відповідно до укладеної 28 травня~~ 1997 року Угоди між Урядом України й Урядом Російської Федерації про взаємні розрахунки, пов'язані з поділом Чорноморського флоту та перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України	повністю
23. Кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону (крім штрафів, визначених пунктами 37–39 частини першої статті 64, пунктами 26 і 27 частини першої статті 66 та пунктами 11, 12, 13 і 13^1 частини першої статті 69 цього Кодексу)	повністю
24. Плата за надання адміністративних послуг	повністю
25. Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	повністю

Щодо місцевих податків і зборів, то вони регулюються окремою статтею ПКУ. Так, ст. 10 ПКУ закріплює перелік місцевих податків і зборів, порядок їх встановлення та введення на відповідній території адміністративно-територіальної одиниці.

До місцевих податків належать:

- податок на майно;
- єдиний податок.

До місцевих зборів належать:

- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

На сьогодні існує законодавча прогалина у визначені статей Кодексу. Так, стаття 10 БКУ називається «Місцеві податки», натомість ч. 2 цієї статті ще й визначає перелік місцевих зборів. Отже, неправомірно розширюється поняття податків, включаючи збори, які є протилежними поняттями, мають свої специфічні ознаки, що відмежовують ці поняття одне від одного. Крім того, це заплутує користувачів законодавства, вносить плутанину та створює колізію. Саме тому ця прогалина вимагає виправлення і погодження структури і предмета регулювання. А отже, мусить називатись «Місцеві податки і збори».

Крім того, ПКУ встановлює і закріплює межі повноважень органів місцевого самоврядування у податкових правовідносинах. Так, у ст.10.2-1 ПКУ визначено обов'язок для місцевих рад установлювати єдиний податок та податок на майно, в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі (згідно із змінами від 23.11.2018).

Місцевим радам статтею 10.3 ПКУ надано право в межах повноважень вирішувати питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі.

Натомість стаття 10.4 ПКУ забороняє установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Кодексом.

У статті 10.5 ПКУ чітко визначено, що зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до БКУ.

Крім ПКУ, надходження до місцевих бюджетів та розподіл доходів від усіх видів, зокрема і від місцевих податків і зборів,

між різними рівнями бюджетів у межах бюджетної системи України визначається у статтях 63–69 БКУ.

Так, стаття 63 БКУ закріплює структуру місцевих бюджетів, а саме в ній зазначається, що «місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади АРК, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету».

Стаття 64 БКУ безпосередньо визначає склад доходів загального фонду бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, міст Київ та Севастополь, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Таблиця 6.3

Склад доходів усіх рівнів місцевих бюджетів	
Податок на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1-1 частини другої статті 29)	60 %
Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується на території міст Київ та Севастополь	40 % 100 %
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування	37 %
Податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності)	10 %
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	повністю
Податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування	повністю
Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)	45 %
Рентна плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину)	25 %
Рентна плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу)	3 %
Рентна плата за користування надрами для видобування бурштину, що зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) бурштину; від 14.11.2019 № 293-IX	30 %
Та інші, всього 44 надходження	

Стаття 66 БКУ встановлює склад доходів загального фонду бюджету АРК, обласних бюджетів.

Таблиця 6.4

Склад доходів загального фонду бюджету АРК, обласних бюджетів	
Податок на доходи фізичних осіб (крім податку, визначеного пунктом 1-1 частини другої статті 29 цього Кодексу)	15 %
Податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності)	10 %
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, заснованих цими радами	повністю
Рентна плата за спеціальне використання води	45 %
Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину)	25 %
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, до доходів бюджету АРК	повністю
Та інші, всього 34 надходження	

Стаття 67-1. Особливості взаємовідносин державного бюджету з бюджетами Автономної Республіки Крим та міста Севастополь.

Стаття 67-2. Особливості формування та виконання місцевих бюджетів у Донецькій та Луганській областях на період проведення антитерористичної операції та/або операції Об’єднаних сил.

Стаття 68. Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах.

1. Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах (у разі їх створення) визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним у містах радам.

2. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між міським бюджетом та бюджетами районів у місті (у разі їх створення) здійснюється у порядку, затвердженому міською радою.

Стаття 69. Доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів. На сьогодні визначено 21 надходження, яке формує склад доходів таких видів місцевих бюджетів.

Окрема стаття 69^1 БКУ регулює надходження до спеціального фонду місцевих бюджетів, до яких належать:

1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів (визначені в частині першій статті 71 цього Кодексу);

2) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100 % – до бюджетів міст Київ та Севастополь, 25 % – до бюджету АРК та обласних бюджетів, 75 % – до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, 15 % – до районних бюджетів, 60 % – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;

3) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;

4) 70 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, зокрема до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 50 %, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20 %, бюджетів міст Київ та Севастополь – 70 %;

5) 55 % екологічного податку, зокрема: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 25 %, обласних бюджетів та бюджету АРК – 30 %, бюджетів міст Київ та Севастополь – 55 %;

6) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

7) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

8) надходження до цільових фондів, утворених ВР АРК та місцевими радами;

9) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

10) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;

11) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

12) надходження у рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.

Отже, структура спеціального фонду місцевого бюджету свідчить, що, крім екологічного податку, інші види податків не наповнюють спеціальний фонд, а надходять виключно до загального фонду місцевих бюджетів.

Податкові надходження відіграють важливу роль у наповненні бюджетів.

Таблиця 6.5

Державний бюджет України за статтями доходів у 2018–2020, млн грн						
	2018		**2019**		**2020**	
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
Усього	928 108,3	100,00 %	998 278,9	100,00 %	1 076 016,7	100,00 %
Податкові надходження	753 815,6	81,22 %	799 776,0	80,12 %	851 115,6	79,10 %
Податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості	188 624,1	20,32 %	217 040,4	21,74 %	225 976,3	21,00 %
Податок на доходи фізичних осіб	91 741,8	9,88 %	109 954,0	11,01 %	117 281,3	10,90 %
Податок на прибуток підприємств	96 882,3	10,44 %	107 086,3	10,73 %	108 695,0	10,10 %
Рентная плата та плата за використання інших природних ресурсів	45 265,7	4,88 %	46 746,9	4,68 %	52 475,7	4,88 %
Внутрішні податки на товари та послуги	493 360,6	53,16 %	502 048,1	50,29 %	538 896,2	50,08 %

Продовження таблиці 6.5

1	2	3	4	5	6	7
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	71 143,8	7,67 %	69 897,1	7,00 %	80 449,3	7,48 %
Акцизний податок з ввезених в Україну підакцизних товарів	47 708,6	5,14 %	53 460,8	5,36 %	57 846,9	5,38 %
Податок на додану вартість з вітчизняних товарів (з урахуванням бюджетного відшкодування)	79 130,9	8,53 %	88 929,8	8,91 %	126 486,6	11,76 %
Податок на додану вартість з імпортних товарів	295 377,3	31,83 %	289 760,4	29,03 %	274 113,5	25,47 %
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	27 076,6	2,92 %	30 086,0	3,01 %	30 460,5	2,83 %
Ввізне мито	26 560,4	2,86 %	29 855,4	2,99 %	30 203,2	2,81 %
Вивізне мито	516,2	0,06 %	230,6	0,02 %	257,3	0,02 %
Збори на паливно-енергетичні ресурси	–6,2	0,00 %	–0,3	0,00 %	0,7	0,00 %
Інші податки та збори	–505,1	–0,05 %	3 855,0	0,39 %	3 306,2	0,31 %
Неподаткові надходження	164 676,5	17,74 %	186 684,2	18,70 %	212 946,9	19,79 %
Доходи від власності та підприємницької діяльності	87 170,4	9,39 %	114 414,8	11,46 %	119 155,9	11,07 %
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної діяльності	18 413,6	1,98 %	10 377,8	1,04 %	9 772,0	0,91 %
Інші неподаткові надходження	12 399,9	1,34 %	15 762,6	1,58 %	15 038,2	1,40 %
Власні надходження бюджетних установ	46 692,6	5,03 %	46 129,0	4,62 %	68 980,8	6,41 %
Доходи від операцій з капіталом	657,5	0,07 %	183,0	0,02 %	79,4	0,01 %
Надходження від продажу основного капіталу	33,6	0,00 %	30,0	0,00 %	38,5	0,00 %

Продовження таблиці 6.5

1	2	3	4	5	6	7
Надходження від реалізації державних запасів товарів	573,2	0,06 %	76,0	0,01 %	2,4	0,00 %
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	50,8	0,01 %	77,0	0,01 %	38,4	0,00 %
Кошти від закордонних країн і міжнародних організацій	1 464,8	0,16 %	1 139,9	0,11 %	1 029,7	0,10 %
Цільові фонди	187,5	0,02 %	1 770,8	0,18 %	187,1	0,02 %
Офіційні трансферти	7 306,3	0,79 %	8 725,0	0,87 %	10 658,0	0,99 %

Отже, 2020 року податкові надходження становили 79,10 %, неподаткові надходження – 19,79 %, надходження від операцій з капіталом – 0,01 %, надходження від офіційних трансфертів – 0,99 %.

6.3. Поняття та види неподаткових надходжень і доходи від операцій з капіталом

Неподаткові публічні доходи об’єднані у досить неоднорідну групу платежів, елементи якої відмінні між собою як за правою природою, так і за особливостями правового регулювання джерела їх надходжень. Вони вирізняються за методами справляння, джерелами та суб’єктами платежів, направленістю зарахування, але їх об’єднує одна важлива спільна риса – вони не є податковими платежами.

Неподаткові доходи – це врегульовані правовими нормами обов’язкові та добровільні платежі до Державного та місцевого бюджетів, державних цільових фондів, позабюджетних фондів, які вносяться юридичними та фізичними особами, мають, як правило, цільовий, відплатний або компенсаційний характер і не залежать від доходу (прибутку) платника і сплачуються для задоволення публічних потреб на підставах, встановлених законодавством.

Формування неподаткових публічних доходів – це процес встановлення, адміністрування та акумулювання неподаткових платежів без застосування інструментів і принципів фіскального тиску на підставах, встановлених законодавством.

Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів. Проте їх обсяг значно менший від податкових надходжень.

Склад неподаткових надходжень державного й місцевих бюджетів також визначено стст. 29, 64, 66 і 69 Бюджетного кодексу України та назвами кодів неподаткових надходжень, згідно з класифікацією доходів, та у наказі Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 № 11, де закріплені всі коди кожного надходження до бюджету, та детально можна ознайомитись, які саме надходження належать до неподаткових.

Неподатковими надходженнями визнаються:

1) доходи від власності та підприємницької діяльності;

2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;

3) власні надходження бюджетних установ;

4) інші неподаткові надходження (гранти, дарунки, благодійні внески).

Щодо неподаткових надходжень, то вони 2018 року становили 17,74 %, або 164 676,5 млн грн, 2019 р. – 18,70 %, або 186 684,2 млн грн, а 2020 р. ці надходження від загальної суми доходів Державного бюджету України становили 19,79 % у сумі 212 946,9 млн грн. Статистичні дані підтверджують зростання частки неподаткових надходжень до бюджету.

Найбільшу частку надходжень забезпечують доходи від власності та підприємницької діяльності. Так, 2018 року становили 9,39 %, або 87 170,4 млн грн, уже 2019 р. – 11,46 %, або 114 414,8 млн грн, а 2020 р. показник дещо менший, він становив 11,07 %, або 119 155,9 млн грн.

Другим джерелом за обсягом неподаткових надходжень є власні надходження бюджетних установ. Їх загальний обсяг становив у загальній сукупності неподаткових платежів 2020 року 6,41 %, або 68 980,8 млн грн. Порівняно з 2018 роком, показники якого були 5,03 %, або 46 692,6 млн грн, то вони стали більшими.

Усі інші види неподаткових надходжень 2020 року та в принципі й останні три роки є незначними і не перевищують 2 %, спостерігається тенденція до зниження доходів від цих видів надходжень Так, 2018 року доходи від адміністративних зборів та платежів, доходи від некомерційної діяльності становили 1,98 %, 2019 року цей відсоток зменшився до 1,04 % і 2020 року становив 0,91 %; інші неподаткові надходження 2018 року становили 1,34 %, 2019 року – 1,58 %, 2020 року – 1,4 %.

Зниження неподаткових надходжень до бюджету 2020 року від адміністративних зборів та платежів, доходи від некомерційної діяльності пояснюються політикою уряду, яка спрямована на послаблення регуляторного тиску на бізнес, що супроводжується зменшенням кількості дозвільних процедур, ліцензованих видів підприємницької діяльності, перевірок, а, відповідно, і штрафних санкцій та надходжень від них.

Неподаткові публічні доходи містять чималі резерви зростання, але на сьогодні недостатньо регламентуються прогнозування, справляння та контроль за такими надходженнями на законодавчому рівні.

Одним з видів доходів до Державного бюджету є доходи від операцій з капіталом. Зі свого боку ці доходи поділяються відповідно до бюджетної класифікації на: надходження від продажу основного капіталу; надходження від реалізації державних запасів товарів; кошти від продажу землі і нематеріальних активів. Як відбувалося надходження до бюджету цього джерела, можна відслідкувати за результатами звітів щодо виконання бюджету.

Таблиця 6.6

Доходи від операцій з капіталом

Доходи від операцій з капіталом 2020 року:	**79,4 млн грн**	**0,01 %**
Надходження від продажу основного капіталу	38,5 млн грн	0,00 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	2,4 млн грн	0,00 %
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	38,4 млн грн	0,00 %
Доходи від операцій з капіталом 2019 року:	**183,0 млн грн**	**0,02 %**
Надходження від продажу основного капіталу	30,0 млн грн	0,00 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	76,0 млн грн	0,01 %
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	77,0 млн грн	0,01 %
Доходи від операцій з капіталом 2018 року:	**657,5 млн грн**	**0,07 %**
Надходження від продажу основного капіталу	33,6 млн грн	0,00 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	573,2 млн грн	0,06 %
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	50,8 млн грн	0,01 %
Доходи від операцій з капіталом 2017 року:	**286,9 млн грн**	**0,04 %**
Надходження від продажу основного капіталу	39,8 млн грн	0,01 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	182,0 млн грн	0,02 %
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	65,1 млн грн	0,01 %

Отже, можемо констатувати, що доходи від цих надходжень щороку скорочуються, що пов’язано з відповідною політикою держави та проведеною раніше приватизацією державного майна.

6.4. Загальна характеристика бюджетних трансфертів: поняття, види та правове регулювання

Ст. 2 БКУ у п. 32 дає визначення міжбюджетних трансфертів як коштів, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до другого.

Крім того, у п. 48 ст. 2 БКУ визначено поняття «субвенції» – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Натомість із термінологічного словника Бюджетного кодексу України зникло поняття «дотація вирівнювання» як другий та один з основних видів міжбюджетних трансфертів.

Глава 16 БКУ «Міжбюджетні трансферти» містить статті 96–108, які визначають порядок функціонування такого фінансового інструменту як міжбюджетні трансферти.

Основні види трансфертів визначені у статті 96 БКУ, які поділяються на:

1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

4) додаткові дотації.

Обсяги офіційних трансфертів 2019 року, порівняно з 2017 та 2018 роками, становили 8 034,4 млн грн, або 0,89 %, (2018 – 7 306,3, або 0,79 %, 2017 – 5 967,7 млн грн, або 0,75 %), що вказує на розширення можливостей у використанні такого фінансового інструменту, як міжбюджетні трансферти.

Щодо трансфертів, то відповідно до змін, прийнятих Законом України від 28.12.2014 № 79-VIII[1] «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», до БКУ були внесенні зміни шляхом включення ст. 103-2 «Освітня субвенція», ст. 103^{-4} «Медична субвенція», які були введені державою з метою підтримки відповідних та перспективних,

суспільно-необхідних галузей, які вимагають термінового реформування та значних бюджетних фінансових вливань.

Наведемо приклад механізму розподілу «Освітньої субвенції». Кошти цієї субвенції на підтримку і в рамках проведеної реформи децентралізації виділяються з державного бюджету єдиною сумою з врахуванням встановлених нормативів фінансового забезпечення, вони минають обласний рівень і відразу потрапляють до бюджетів органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, які потім на свій розсуд розподіляють кошти субвенції між навчальними закладами. Ця субвенція не виділяється малокомплектним, сільським школам, що в майбутньому призведе до їх закриття внаслідок значного недофінансування. Але для забезпечення доступу всіх дітей до загальної середньої освіти будуть створені освітні округи та опорні школи й організація доставки дітей та викладачів до цих закладів. Крім того, кошти субвенції, які залишилися не використані, не будуть вилучатися, а залишатимуться на наступний рік для використання на капітальні видатки.

Отже, держава, ухваливши такі зміни, розширює самостійність територіальних громад у задоволенні місцевих публічних доходів.

Питання для самоконтролю

1. Дати визначення поняття «публічні доходи».
2. Як можна класифікувати публічні доходи?
3. Чим відрізняються за змістом поняття «публічні доходи», «бюджетні доходи», «фінансові ресурси держави»?
4. Які фінансові інструменти формування публічних доходів?
5. Які відносини у сфері акумуляції фінансових ресурсів регулюють норми фінансового права?
6. Дати характеристику видів бюджетних доходів.
7. Охарактеризувати структуру податкових надходжень.
8. У чому полягає значення податкових надходжень?
9. Види неподаткових надходжень.
10. Характеристика доходів від операцій з капіталом.
11. Правове регулювання бюджетних трансфертів.

Тести

1. Доходи бюджету поділяються згідно з бюджетною класифікацією:

а) за функціями, з виконанням яких вони пов'язані;

б) за бюджетними програмами;

в) на податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій за капіталом та трансферти;

г) усі відповіді правильні.

2. За суб'єктом формування бюджет може бути:

а) державним;

б) розвитку;

в) поточним;

г) місцевим.

3. Обсяг міжбюджетних трансфертів визначається з використанням показників:

а) фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів до них;

б) кількості мешканців та споживачів соціальних послуг;

в) індексу відносної податкоспроможності бюджету;

г) усіх вищевказаних.

4. Доходи бюджетів, залежно від повноти зарахування, поділяються на:

а) поточні та розвитку;

б) капітальні та розвитку;

в) закріплені та регульовані;

г) постійні та раптові.

5. За розділами, відповідно до Бюджетного кодексу України, бюджетні доходи – це:

а) податки, збори;

б) закріплені та регулювальні;

в) податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти;

г) звичайні та надзвичайні.

6. Передбачені податковим законодавством України загальнодержавні та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) – це:

а) неподаткові надходження;

б) податкові надходження;

в) доходи від операцій з капіталом;

г) міжнародні трансферти.

7. Доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності – це:

а) неподаткові надходження;

б) податкові надходження;

в) доходи від операцій з капіталом;

г) міжнародні трансферти.

8. Безоплатні та безповоротні платежі, отримані від інших органів державного управління, недержавних джерел або міжнародних організацій, – це:

а) податкові надходження;

б) неподаткові надходження;

в) офіційні трансферти;

г) доходи від операцій з капіталом.

9. Доходи від реалізації основного капіталу, державних запасів, землі та нематеріальних активів – це:

а) офіційні трансферти;

б) податкові надходження;

в) неподаткові надходження;

г) доходи від операцій з капіталом.

10. Державний бюджет України складається з двох фондів:

а) загального та спеціального;

б) загального та зведеного;

в) державного та місцевих;

г) обласного та сільського.

Список рекомендованих джерел

1. Конституція України: офіц. текст. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2010. № 50–51. Ст. 572.

3. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.

4. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

5. Про внесення змін до податкового кодексу України: Закон України від 28.12.2014 № 71.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 03.08.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text (дата звернення: 20.08.2022).

7. Головашевич О. О., Котенко А. М., Смичок Є. М. Податкове право України: підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2019. 440 с.

8. Кучерявенко М. П. Фінансове право: підручник. Харків: Право, 2017. 372 с.

9. Кучерявенко М. П. Податкове право України: підручник. Харків: Право, 2012. 528 с.

10. Вибрані праці Л. К. Воронова / упоряд.: М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Головашевич, Є. М. Смичок; відп. за вип. М. П. Кучерявенко. Харків: Право, 2016. 952 с.

11. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків / НДІ фін. права. Вид. 2-ге, стер. Чернівці: Рута, 2006. 262 с.

12. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

13. Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: монографія / НДІ фін. права. Київ: КНТ, 2008. 197 с.

РОЗДІЛ 7
РОЛЬ ПОДАТКІВ У ДОХІДНІЙ ЧАСТИНІ БЮДЖЕТІВ. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

7.1. Податки в дохідній частині бюджетів: поняття, ознаки, функції, класифікація податків

Податкові надходження посідають провідне місце серед різних методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки, вони є найбільш адекватним і об'єктивним відображенням стану національної економіки. Використання податків як фінансових важелів ґрунтується на запровадженні різноманітних інструментів регулювання економічних пропорцій, забезпеченні необхідного рівня соціальних гарантій тощо. Для будь-якої держави з ринковою економікою податки є своєрідним важелем регулювання та попередження негативних тенденцій в економіці. Податки є своєрідним механізмом, що забезпечує взаємозв'язок між загальнодержавними інтересами та інтересами окремих суб'єктів господарювання. Саме податки визначають характер взаємовідносин між підприємствами усіх форм власності з державним та місцевим бюджетами, з банківськими установами, державними органами виконавчої влади тощо.

Крім того, саме за рахунок податкових надходжень формується значна частка дохідної частини бюджету України, яка, згідно з Бюджетним кодексом України, визначається як податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, стягнення яких передбачено законодавством України. Природа податкових вилучень обумовлює характер утворення податкових надходжень бюджету, формування яких здійснюється державою шляхом вилучення частини доходів чи інших активів платників податків на основі реалізації конституційного права на суверенітет в оподаткуванні.

Вагомою складовою формування доходів бюджету є податкові надходження, що становлять основну частину ВВП, яка перерозподіляється через бюджет. У цьому контексті найбільш повною мірою проявляються основні їх функції. У процесі мобілізації частини новоствореної вартості і формування фонду фінансових ресурсів з використанням різних форм податкових надходжень (податків, зборів, обов'язкових платежів) здійснюється регулювання фінансово-господарської діяльності окремих суб'єктів підприємництва і розширеного відтворення країни в цілому.

Податковими надходженнями визнаються встановлені законодавством загальнодержавні та місцеві податки і збори, які посідають провідне місце серед методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки. Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами побудова сучасної податкової системи, що забезпечує обґрунтований рівень податкового навантаження, передбачає: підвищення стабільності та прогнозованості податкової системи; підвищення якості та ефективності податкового адміністрування; розширення бази оподаткування; підвищення рівня дотримання вимог податкового законодавства платниками податків; удосконалення системи митного контролю.

Податкові надходження посідають важливе місце у бюджетних доходах, займають найбільшу питому вагу у їх структурі, що зі свого боку впливає на соціально-економічний розвиток держави, а також є одним із інструментів державного регулювання економіки.

Загалом податкові надходження, їх формування, розподіл та використання є важливим елементом системи бюджетно-податкового регулювання, а його значення посилюється в умовах трансформації економічної системи.

Формування податкових надходжень бюджету – це процес мобілізації, адміністрування та акумулювання податків із застосуванням інструментів фіскального тиску.

Податкові надходження – важлива форма перерозподілу валового внутрішнього продукту. Вони забезпечують значну частину доходів Державного бюджету України.

Розглядаючи важливість ефективного та своєчасного наповнювання державного бюджету в контексті забезпечення ключових функцій у сфері економічних та соціальних функцій держави, вважаємо з необхідне проаналізувати динаміку частки податкових надходжень у Державному бюджеті України за період з 2014 року по другий квартал 2020 року включно.

Для цього скористаємося нижченаведеною діаграмою (рис. 7.1), на якій наочно зображена динаміка доходів бюджету та частки податкових надходжень за відповідний проміжок часу.

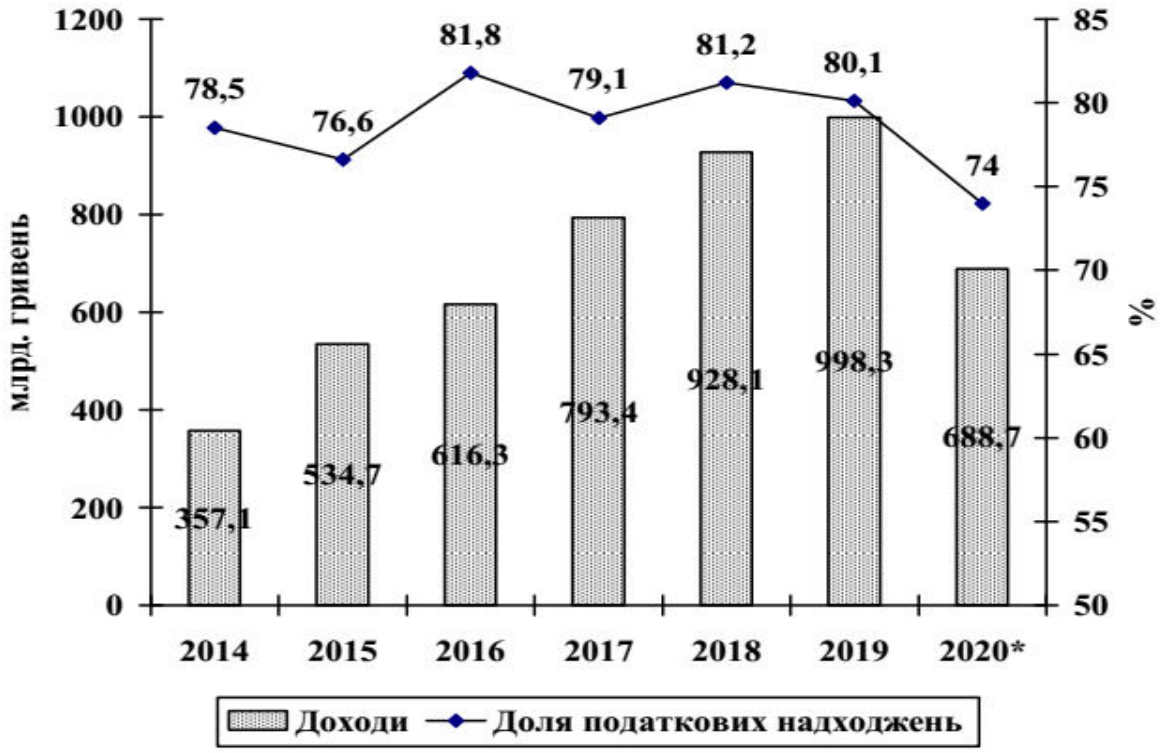


Рис. 7.1. Динаміка доходів Державного бюджету України (млрд грн) та частка (%) податкових надходжень у доходах бюджету за 2014–2020 рр. [10–16]

Зважаючи на вищенаведену діаграму, потрібно зауважити, що податкові надходження становлять приблизно 75–80 % від загального обсягу доходів Державного бюджету України. Також важливою тенденцією є скорочення частки податкових надходжень за умови стрімкого зростання доходів бюджету (у 2015 та 2017 роках). Ця тенденція може свідчити про те, що податки значною мірою формують доходи бюджету, проте подальше зростання обсягів доходів бюджету залежить від неподаткових надходжень.

У більшості країн світу, зокрема в Україні, податки є «ефективним знаряддям державної політики» щодо життєдіяльності суспільства, а саме:

– перерозподілу ВВП у соціальному, віковому, територіальному, галузевому аспектах;

– розміщення ресурсів і забезпечення суспільними благами;

– заохочення бізнесу, ділової та інвестиційної активності, мотивації до праці, підтримання рівня зайнятості, стабілізації ринкової кон'юктури.

Термін «податок» може розглядатися як правова, економічна і прикладна категорії.

Правова категорія – це перехід права власності від платника до держави, тобто зміна форми власності під час внесення платником податку до бюджету. Встановлюється виключно законами України, тобто вищим законодавчим органом.

Прикладна категорія – податок становить нецільовий, безвідплатний, безповоротний, безумовний і обов'язковий платіж, що надходить від юридичних і фізичних осіб до бюджету відповідного рівня на підставі акта ВРУ.

Економічна категорія – податок є формою фінансових відносин між державою, органами місцевого самоврядування і юридичними та фізичними особами з метою створення централізованих фондів коштів, необхідних для здійснення державою, органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій.

За економічним змістом податки – це інструмент державного розподілу і перерозподілу доходів та фінансових ресурсів.

Ст. 6 ПКУ дає визначення податку, збору.

6.1. **Податком** є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку згідно з Податковим кодексом України.

6.2. **Збором (платою, внеском)** є обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів з умовою отримання ними спеціальної вигоди, зокрема внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій.

Податки – основне джерело бюджетних доходів.

Обов'язок сплати податку за Конституцією України виникає тоді, коли у власника з'являється дохід; які податки повинен сплачувати цей власник, скільки і коли визначає податкове законодавство.

Платники податків у будь-якій державі користуються фондами громадського споживання – безоплатною початковою і середньою освітою, мінімальною медичною допомогою.

У чому полягає істотна відмінність податків від зборів не завжди зрозуміла. Деякі вчені виходять з того, що обов'язкові платежі – це родове поняття, а податкові збори – його видові форми. Інші вчені стверджують, що податок відрізняється від усіх інших платежів такими особливостями:

1) вводяться податки виключно законами;

2) під час справляння податків відбувається відчуження власності фізичних і юридичних осіб на користь держави або органу місцевого самоврядування;

3) існує індивідуальна безвідплатність;

4) відсутність цільового призначення;

5) застосування примусової сили у разі невиконання припису держави.

Мито і збір відрізняються від податків:

1) за метою: податки – задовольняють потреби держави; мито і збір – певні потреби чи витрати фізичних та юридичних осіб;

2) за характером обов'язку: податок є обов'язковим, іншим притаманна певна добровільність дій;

3) за періодичністю: збори, платежі мають одноразовий характер, здійснюються без певної системи, податкам притаманна постійність.

Ні державний, ні муніципальний орган не погрожує примусом суб'єктам, які добровільно не сплатили збір, просто їм не будуть надані послуги (ліцензії, дозволи), а покарають тих, хто працює без дозволу.

Податок і збір мають такі загальні риси:

– обов'язковість сплати податків і зборів;

– надходження до бюджетів державного та місцевого;

– справляння на основі законодавчо закріпленої форми й порядку справляння;

– примусовий характер вилучення;

– здійснення контролю за їх справлянням спеціально уповноваженими контролюючими органами;

– безеквівалентний характер платежів.

Ознаки податку:

– обов'язковий характер (у платника немає вибору платити чи не платити, зокрема ст. 67 Конституції України обов'язок сплачувати);

– безумовний характер (у разі потреби будуть застосовані заходи примусового характеру);

– надходження у бюджет відповідного рівня (відповідно до рівня бюджетної класифікації);

– нецільовий характер податку;

– індивідуальна безоплатність (кошти, які сплачуються до бюджету, як податок не мають прямого відшкодування або задоволення для платника);

– безповоротний характер (кошти використовуються на суспільні блага і тільки у виключних випадках повертаються (неправомірно стягнені, повернення ПДВ – відшкодування);

– внесення у бюджет відбувається лише в грошовій формі.

Функції податків. Класифікація податків

Функції податків можна згрупувати в два блоки:

Блок І

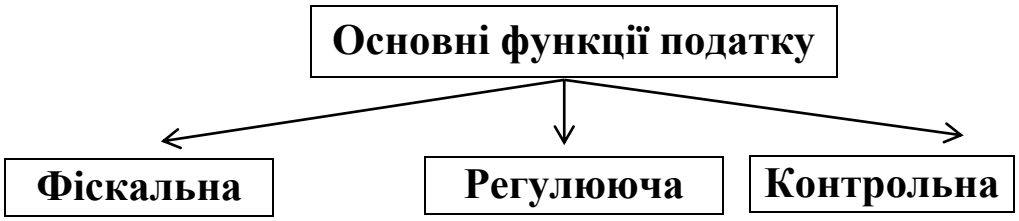


Рис. 7.2. Основні функції податку

Блок ІІ

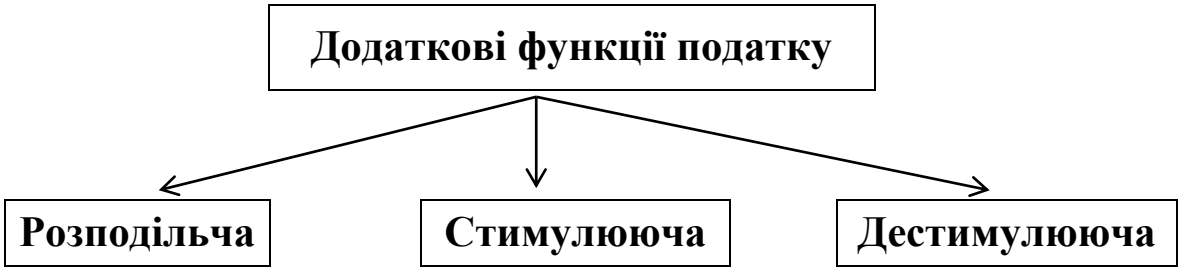


Рис. 7.3. Додаткові функції податку

Саме на базі цих функцій будується податковий механізм, і, діючи спільно, вони утворюють цілісний комплекс. Додаткові деталізують головні цілі, реалізовані через підсистему основних.

1. Найважливішою є фіскальна (fiscus – державна скарбниця). Відповідно до цієї функції податки виконують своє основне призначення – насичення дохідної частини бюджету, доходів держави для задоволення потреб суспільства.

2. Регулююча – регулювання виробництва і споживання (непрямі податки). Податкове регулювання, наприклад пільги, податковий тиск.

3. Контрольна. За допомогою цієї функції оцінюють раціональність, збалансованість податкової системи, кожного важеля окремо, перевіряють, наскільки податки відповідають реалізації мети у сформованих умовах.

Податкові функції податку утворюють підсистему, що охоплює кілька видів функцій:

1) розподільну – наповнити скарбницю, щоб потім розподілити отримані кошти;

2) стимулюючу (дестимулюючу) – створює орієнтири для розвитку або згортання виробничої діяльності. Застосовується механізм пільг, зміна об'єкта оподаткування, зменшення податкової бази.

Класифікація

1. Залежно від компетенції органу, що вводить дію податкового платежу на відповідній території:

а) загальнодержавні;

б) місцеві (перелік встановлює ВРУ, а вводять у дію місцеві органи самоврядування).

2. Залежно від каналу надходження – закріплені та регульовані.

Закріплені безпосередньо і повністю надходять до конкретного бюджету чи позабюджетного фонду.

Можна деталізувати цю групу податків:

а) державні – повністю надходять до державного бюджету;

б) місцеві – повністю надходять до місцевих бюджетів;

в) пропорційні – надходять до державного і місцевих бюджетів у певній пропорції;

г) регульовані – можуть зараховуватися до різних бюджетів, тобто розподіляються між різними рівнями бюджетної системи.

3. Залежно від платника:

а) податок з юридичних осіб (податок на прибуток);

б) податки з фізичних осіб (податок на доходи фізичних осіб);

в) змішані (земельний податок).

4. Залежно від форми оподаткування:

а) прямі (прибутково-майнові) – податки, що стягуються у процесі придбання та акумуляції матеріальних благ, визначаються розміром об'єкта обкладання, включаються у ціну товару і сплачуються виробником або власником;

б) непрямі (на споживання) – податки, що стягуються у процесі витрати матеріальних благ, визначаються розміром споживання, включаються у вигляді надбавки до ціни реалізації товару і сплачуються споживачем.

5. Залежно від способу стягнення:

а) часткові (кількісні) – розмір податку встановлюють для кожного платника окремо з урахуванням його майнового стану і можливості сплати;

б) розкладкові (репартіаційні) – податок нараховується на корпорацію платників, що самостійно здійснюють між собою остаточний розподіл податкового тягаря.

6. Залежно від характеру використання:

а) загального призначення – на загальні цілі без конкретизації використання;

б) цільові податки (збори) – зараховуються до позабюджетних цільових фондів.

7. Залежно від періодичності стягнення:

а) разові (власники земельних ділянок);

б) систематичні (регулярні) – щомісячно, поквартально.

8. Залежно від обліку податкового платежу:

а) податки, що фінансуються споживачем (акциз, ПДВ);

б) податки, що включаються у собівартість (земельний податок);

в) податки, що фінансуються за рахунок балансового прибутку (податок на майно);

г) податки, що фінансуються за рахунок чистого прибутку, тобто прибутку після сплати податку.

7.2. Поняття та характеристика податкової системи, її структура. Податкова політика та її завдання

Поняття та характеристика податкової системи, її структура

Податкова система – основа економічної системи країни. З одного боку, вона забезпечує фінансову базу держави, а з іншого – є основним знаряддям реалізації її економічної доктрини.

У ПКУ поняття податкової системи зазначено у ст. 6 п. 6.3 «Сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються в установленому ПКУ порядку, становлять податкову систему України».

Окремі елементи утворюють податкову систему лише тоді, коли між ними формуються зв'язки сумісності, взаємоузгодженості, відповідності. Системо-утворюючими чинниками під час побудови податкової системи є принципи оподаткування.

Основними принципами сучасної податкової системи є:

1) ефективність, що визначається регулюючою і стимулюючою функціями податків;

2) справедливість – передбачає недоцільність і неможливість перекладання податкового тягаря на бідні версти населення і навіть частковий перерозподіл через механізм оподаткування частини національного доходу на користь найбідніших верств;

3) корисність – стягнені з працівників через податкову систему кошти мають повернутися до них у формі соціальних витрат;

4) оптимальне співвідношення між економічною ефективністю і справедливістю, що передбачає недоцільність надмірного перерозподілу національного доходу через податковий механізм (оскільки це гальмувало б інвестиції) або вилучення із заробітної плати таких податків, які підривали б зацікавленість безпосередніх працівників у зростанні продуктивності праці;

5) ефективність адміністрування, витрати на управління мають бути мінімальними, саме управління повинно ґрунтуватися на раціональних законах, а механізм оподаткування – бути зрозумілим для основної маси платників;

6) економічна обґрунтованість податків – розміри податків повинні встановлюватися на основі показників розвитку економіки країни та її фінансового стану;

7) стабільність податкового законодавства – податки не повинні змінюватися впродовж бюджетного року;

8) рівняння та унеможливлення дискримінації – забезпечення однакового підходу до суб'єктів господарювання;

9) рівномірність сплати – податки повинні сплачуватися певною мірою;

10) гнучкість – податкове законодавство повинно вчасно реагувати на зміни соціально-економічного життя держави без порушень стійкості податкового законодавства;

11) інфляційна нейтральність;

12) недопущення подвійного оподаткування одного і того самого об’єкта оподаткування;

13) доступність та однозначність норм податкового законодавства;

14) гласність – офіційне опублікування відомостей про суми зібраних податків та їх витрачання.

Суттєвими умовами оподаткування, що характеризують податкову систему в цілому, є:

– порядок встановлення і введення в дію податків, їх зміна, скасування, забезпечення їх сплати, організація контролю і контролюючих органів;

– види податків;

– права та обов’язки платників податків;

– порядок розподілу податків між бюджетами різних рівнів;

– відповідальність учасників податкових правовідносин.

Зміст податкової системи має певні особливості:

– розподіл функцій між центральними й місцевими органами державної влади щодо оподаткування;

– частка податків серед джерел доходів бюджету;

– ступінь контролю центральної адміністрації за органами місцевої влади.

*Структурно податкова систем*а поділяється на два блоки:

1) податкова система – це сукупність податків, зборів, платежів, яка є механізмом визначених, законодавчо закріплених важелів акумуляції доходів держави;

2) податкова система охоплює досить широкий спектр процесуальних відносин щодо встановлення, зміни, скасування податків, зборів, забезпечення їх сплати, організації контролю і встановлення відповідальності за порушення податкового законодавства.

Податки – не самоціль, а засіб для виконання державою своїх функцій.

7.3. Види податків і зборів. Загальні засади їх встановлення. Правовий механізм податку та його елементи

Згідно з ПКУ (ст. 8) в Україні встановлюються загальнодержавні та місцеві податки і збори.

До загальнодержавних належать податки та збори, що встановлені Податковим кодексом України і є обов'язковими до сплати на усій території України, крім випадків, передбачених Податковим кодексом України.

Стаття 9 закріплює такі види загальнодержавних податків та зборів:

До **загальнодержавних** належать такі податки та збори:

9.1.1. Податок на прибуток підприємств;

9.1.2. Податок на доходи фізичних осіб;

9.1.3. Податок на додану вартість;

9.1.4. Акцизний податок;

9.1.5. Екологічний податок;

9.1.6. Рентна плата;

9.1.7. Мито.

Відносини, пов'язані з установленням та справлянням мита, регулюються митним законодавством, якщо інше не передбачено Податковим кодексом України.

Зарахування загальнодержавних податків і зборів до державного і місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України.

Установлення загальнодержавних податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом України, забороняється.

До *місцевих належать* податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Стаття 10 ПКУ зазначає **місцеві** податки та збори:

10.1. До місцевих податків належать:

10.1.1. податок на майно;

10.1.2. єдиний податок.

10.2. До місцевих зборів належать:

10.2.1. збір за місця для паркування транспортних засобів;

10.2.2. туристичний збір.

Місцеві ради обов'язково установлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок.

Місцеві ради в межах повноважень, визначених Податковим кодексом України, вирішують питання, відповідно до вимог Кодексу, щодо встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом України, забороняється.

Зарахування місцевих податків і зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України.

Також стаття 11 ПКУ визначає спеціальні податкові режими, що встановлюються та застосовуються у випадках і порядку, визначених виключно Податковим кодексом України.

Спеціальний податковий режим – система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів.

Спеціальний податковий режим може передбачати особливий порядок визначення елементів податку та збору, звільнення від сплати окремих податків та зборів.

Загальні засади встановлення податків та зборів. Правовий механізм податку та його елементи

Правове регулювання податкових платежів визначається як особливостями компетенції органів державної влади й управління щодо їх встановлення, зміни й скасування, так і чітким закріпленням усіх елементів, що характеризують податок (збір) як цілісний досконалий механізм.

Встановлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюється відповідно до ПКУ – ВРУ, а також ВРУ АРК, територіальними громадами, сільськими, селищними, міськими радами у межах їх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Принцип встановлення податків винятково законами закріплений у Конституції України й містить два аспекти:

1) встановлення податків повинно здійснюватися компетентними органами державної влади;

2) встановлення податків повинно здійснюватися виключно законами.

Приклад. Закріплення, встановлення місцевих податків і зборів є компетенцією ВРУ, введення рішенням місцевих рад.

Акти про податки і збори повинні мати норми, сформульовані у такий спосіб, щоб кожний суб'єкт точно знав, які податки (збори), коли, у якому порядку він повинен сплачувати до бюджетів.

Регулювання правового механізму податку здійснюється шляхом закріплення імперативного набору елементів, що визначають зміст й особливості реалізації податкового обов'язку.

Основні елементи визначають фундаментальні, сутнісні характеристики податку, які формують основне уявлення про зміст податкового механізму. На підставі цього до основних належать: платники податку, об'єкт оподаткування, база оподаткування.

Додаткові – деталізують специфіку конкретного платежу, створюють завершену й повну систему податкового механізму, забезпечують логічний і раціональний режим його закріплення.

Податок вважається встановленим лише в тому випадку, коли визначені платники податків і елементи оподаткування, а ст. 7 ПКУ зазначає, що під час встановлення податку обов'язково визначаються такі елементи:

7.1.1. платники податку;

7.1.2. об'єкт оподаткування;

7.1.3. база оподаткування;

7.1.4. ставка податку;

7.1.5. порядок обчислення податку;

7.1.6. податковий період;

7.1.7. строк та порядок сплати податку;

7.1.8. строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

Під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги та порядок їх застосування, а також факультативні елементи, які є не обов'язковими, можуть закріплюватися, а можуть бути і відсутніми (спеціальні кадастри).

Будь-які питання щодо оподаткування регулюються Податковим кодексом України і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до ПКУ та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

Елементи податку, визначені в пункті 7.1 статті 7, підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування визначаються виключно Податковим кодексом України.

1. Платники податків (ст. 15 ПКУ)

Платниками податків визнаються фізичні особи (резиденти і нерезиденти України), юридичні особи (резиденти і нерезиденти України) та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно з Податковим кодексом України або податковими законами, і на яких покладено обов'язок зі сплати податків та зборів згідно з Податковим кодексом України.

Кожний з платників податків може бути платником податку за одним або кількома податками та зборами.

2. Об'єкт оподаткування (ст. 22 ПКУ)

Об'єктом оподаткування може бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку.

3. База оподаткування (ст. 23 ПКУ)

Базою оподаткування визнаються конкретні вартісні, фізичні або інші характеристики певного об'єкта оподаткування.

База оподаткування – це фізичний, вартісний чи інший вираз об'єкта оподаткування, до якого застосовується податкова ставка і який використовується для визначення розміру податкового зобов'язання.

База оподаткування і порядок її визначення встановлюються Податковим кодексом України для кожного податку окремо.

У випадках, передбачених Податковим кодексом України, один об'єкт оподаткування може утворювати кілька баз оподаткування для різних податків.

У випадках, передбачених Податковим кодексом України, конкретна вартісна, фізична або інша характеристика певного об'єкта оподаткування може бути базою оподаткування для різних податків.

4. Ставка податку (стст. 25, 26, 27, 28, 29 ПКУ)

Ставкою податку визнається розмір податкових нарахувань на (від) одиницю (одиниці) виміру бази оподаткування.

Базова (основна) ставка податку

Базовою (основною) ставкою податку визначається ставка, що визначена такою для окремого податку відповідним розділом Податкового кодексу України.

У випадках, передбачених ПКУ, під час обчислення одного і того самого податку можуть використовуватися декілька базових (основних) ставок.

Гранична ставка податку

Граничною ставкою податку визнається максимальний або мінімальний розмір ставки за певним податком, встановлений цим Кодексом.

Абсолютна та відносна ставки податку:

1) абсолютною (специфічною, твердою) є ставка податку, згідно з якою розмір податкових нарахувань встановлюється як фіксована величина стосовно кожної одиниці виміру бази оподаткування;

2) відносною (адвалерною) визнається ставка податку, згідно з якою розмір податових нарахувань встановлюється у відсотковому або кратному відношенні до одиниці вартісного виміру бази оподаткування.

5. Обчислення податку (збору) (ст. 29 ПКУ)

Обчислення суми податку здійснюється шляхом множення бази оподаткування на ставку податку із/без застосуванням відповідних коефіцієнтів.

Специфічні ставки, фіксовані ставки та показники, встановлені Податковим кодексом України, у вартісному вимірі підлягають індексації в порядку, визначеному Кодексом.

6. Строк сплати податку та збору (стст. 31, 32 ПКУ)

Строком сплати податку та збору визнається період, що розпочинається з моменту виникнення податкового обов'язку платника податку зі сплати конкретного виду і завершується останнім днем строку, коли такий податок чи збір повинен бути сплачений у порядку, визначеному податковим законодавством. Податок чи збір, що не був сплачений у визначений строк, вважається не сплаченим своєчасно.

Момент виникнення податкового обов'язку платника податків, зокрема податкового агента, визначається календарною датою.

Строк сплати податку та збору обчислюється роками, кварталами, місяцями, декадами, тижнями, днями або вказівкою на подію, що повинна настати або відбутися.

Строк сплати податку та збору встановлюється відповідно до податкового законодавства для кожного податку окремо. Зміна платником податку, податковим агентом або представником платника податку та збору забороняється, крім випадків, передбачених Податковим кодексом України.

Зміна строку сплати податку та збору здійснюється шляхом перенесення встановленого податковим законодавством строку сплати податку та збору або його частини на більш пізній строк.

Зміна строку сплати податку здійснюється у формі:

– відстрочки;

– розстрочки;

– податкового кредиту.

Зміна строку сплати податку не скасовує чинного і не створює нового податкового обов'язку.

7. Податковий період (стст. 33, 34 ПКУ)

Податковим періодом визнається встановлений Податковим кодексом України період, з урахуванням якого відбувається обчислення та сплата окремих видів податків і зборів.

Податковий період може складатися з кількох звітних періодів.

Базовий податковий (звітний) період – період, за який платник податків зобов'язаний здійснювати розрахунки податків, подавати податкові декларації (звіти, розрахунки) та сплачувати до бюджету суми податків та зборів, крім випадків, передбачених Податковим кодексом України, коли контролюючий орган зобов'язаний самостійно визначити суму податкового зобов'язання платника податку.

Види податкового періоду – календарний рік, календарний квартал, календарний місяць, календарний день (за подією).

7.4. Центральний орган виконавчої влади з питань податкової політики. Організація податкового контролю. Податкові перевірки, їх види та класифікація

Постановою КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1200 створено Державну податкову службу України. ДПС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхуванння (далі – ЄСВ), державну політику у сфері боротьби з правопорушенням під час застосування податкового, митного законодавства, а также законодавства з питань сплати єдиного внеску.

ДПС України входить до системи органів, що здійснюють мобілізацію коштів до централізованих фондів держави та займають у ній основне місце, хоча їх діяльність безпосередньо пов'язана з контролем за сплатою різних коштів: податків, зборів, обов'язкових платежів на території України.

Важливою ознакою ДПС України є його представницький характер. У податкових правовідносинах держава виступає в особі уповноважених податкових органів, які мають дві ознаки: діють від імені держави та є носіями відповідних повноважень державно-владного характеру, тобто органом державного управління.

ДПС України створена як єдина система управління і контролю за дотриманням податкового законодавства, за правильністю нарахування, повнотою і своєчасністю внесення до відповідного бюджету податків та інших обов'язкових платежів, встановлених законодавством. ДПС України у своїй діяльності керується Конституцією України, Податковим кодексом України, законами України, іншими нормативно-правовими актами органів державної влади, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань оподаткування, виданими у межах їх повноважень.

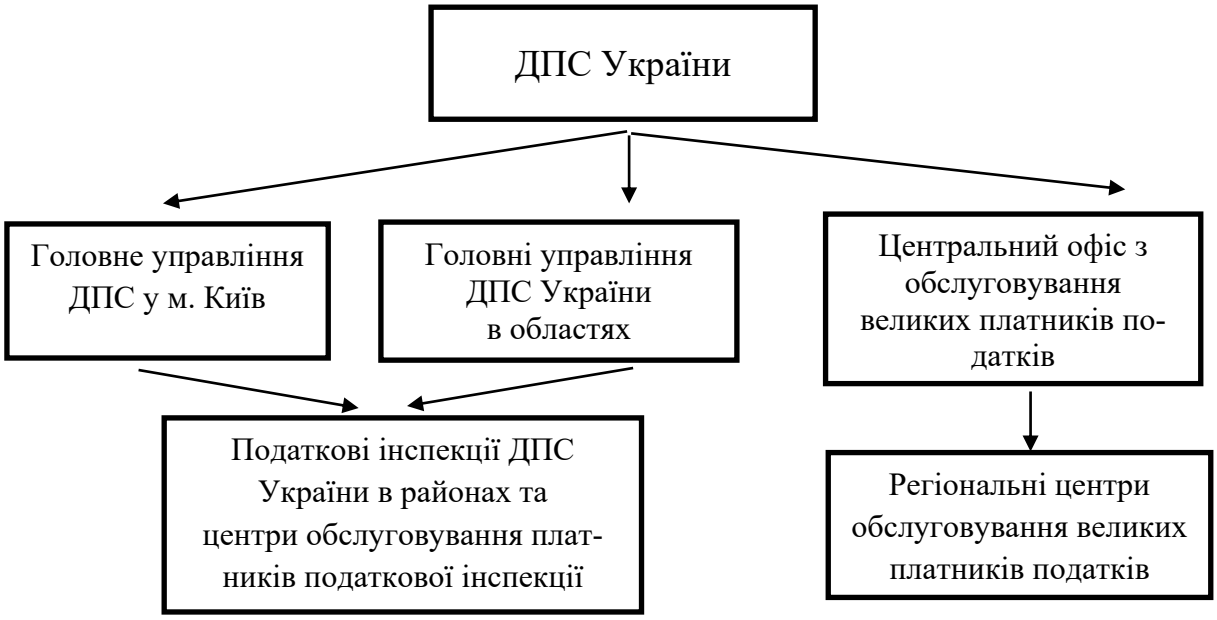


Рис. 7.4. Організаційна структура ДПС України

Великий платник податків – юридична особа, у якої обсяг доходу від усіх видів діяльності за останні чотири послідовні податкові (звітні) квартали перевищує 500 млн грн або загальна сума сплачених до Державного бюджету України податків за платежами, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи, за такий самий період перевищує 12 млн грн.

Організація податкового контролю

Податковий контроль здійснюється шляхом:

– ведення обліку платників податків;

– інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби;

– перевірок та звірок відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин.

Податковий контроль є самостійним напрямом державного фінансового контролю. Податковий контроль виступає гарантією задоволення публічних майнових інтересів та є важливим чинником соціально-економічної стабільності держави, її фінансової безпеки.

Податковий контроль – це особливий вид державного фінансового контролю, що здійснюється на стадії формування публічних грошових фондів спеціально уповноваженими суб'єктами (органи ДПС та інші контролюючі органи), спрямований на забезпечення додержання податкового законодавства платниками податків, податковими агентами та іншими суб'єктами, що забезпечують реалізацію податкового обов'язку, виявлення і попередження податкових правопорушень, а також притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Механізм податкового контролю включає в себе:

1. Об'єкт контролю.

Об'єктом податкового контролю потрібно вважати діяльність платників податків, податкових агентів, інших суб'єктів у процесі реалізації ними податкового обов'язку, а саме: правильність обчислення, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, надання податкової звітності. Об'єктом контролю є грошові відносини, що виникають під час формування публічних грошових ресурсів.

2. Контрольовані суб'єкти (фізичні, юридичні особи).

3. Контролюючі суб'єкти (спеціальні державні органи).

4. Контролюючий процес (діяльність контролюючих органів щодо методів і способів контролю).

5. Методи контролю – способи перевірки оцінки й аналізу об'єкта контролю відповідно до норм.

Контроль є обов'язковим елементом будь-якої галузі державного управління. Забезпечення режиму суворого додержання приписів норм податкового законодавства. Зобов'язані суб'єкти податкових правовідносин є основною метою податкового контролю. Від ступеня ефективності контрольної діяльності органів, що здійснюють податковий контроль, безпосередньо залежить рівень доходів бюджетів та державних цільових фондів. Податковий контроль виступає гарантією задоволення публічних майнових інтересів та важливим чинником соціально-економічної стабільності держави, її фінансової безпеки.

Основні завдання податкового контролю:

– перевірка виконання податкових зобов'язань;

– перевірка правильності й своєчасності здійснення операцій, пов'язаних з оподаткуванням, підтримка й забезпечення дисципліни у сфері оподаткування;

– попередження й усунення правопорушень у сфері оподаткування, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності.

Класифікація контролю:

а) залежно від часу проведення контрольних заходів потрібно розмежовувати:

– *попередній* (передує здійсненню фінансово-господарської діяльності платників. Взяття на облік, державний реєстр);

– *поточний* (у процесі фінансово-господарської діяльності використовуються різні методи);

– *наступний* (здійснюється за підсумками звітного податкового періоду);

б) залежно від джерел отримання контролюючими органами інформації потрібно розрізняти:

– *документальний;*

– *фактичний;*

в) у разі обрання критерієм класифікації місця проведення контрольних заходів податковий контроль може бути:

– *камеральний* (за місцем перебування податкового органу);

– *виїзний* (за місцезнаходженням платника податків або приміщень чи територій, відповідних об'єктів оподаткування).

Податкові перевірки, їх види та класифікація

Основна форма податкового контролю – *податкова перевірка*. Саме ця форма є найбільш ефективною з точки зору виявлення та стягнення недоїмок, забезпечення податкових надходжень до бюджетів і державних цільових фондів. Вона реалізовується шляхом порівняння податкових розрахунків (декларацій), що їх подають платники, з фактичними даними щодо їх фінансово-господарської діяльності.

Податкова декларація являє собою діяльність податкових органів (або у деяких випадках аудиторських, громадських організацій) з аналізу й дослідження первинної облікової та звітної документації, пов'язаною зі сплатою податкових платежів, з метою перевірки своєчасності й повної сплати податків і зборів, правильного ведення податкового обліку, обчислення сум податкових платежів, здійснення податкової звітності.

Об'єктом податкової перевірки є фінансово-господарська діяльність контрольованого суб'єкта – платника податків, що відображається у відповідних документах та електронних носіях.

Суб'єктами перевірок є учасники контрольних податкових правовідносин, які мають відповідні права та обов'язки.

Ст. 75 ПКУ закріплює види перевірок та порядок їх проведення.

Перевірки
(ст. 75 ПКУ)

Критерій	Види перевірок
За часом здійснення (докуметальна)	планова
	позапланова
За місцем проведення (докуметальна)	виїзна
	невиїзна
За способом проведення	документальна
	камеральна
	фактична

Рис. 7.5. Схема видів перевірок та порядок їх проведення

Таблиця 7.1

1	2	3	4
1.	Камеральна	Проводиться у приміщенні контролюючого органу на підставі даних, які зазначені в поданих платником податків деклараціях, а також містяться в системі електронного адміністрування (далі – СЕА) ПДВ (даних органу, який здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, у якому відкриваються рахунки платників у СЕА ПДВ, даних Єдиного реєстру податкових накладних і даних митних декларацій). Спеціального рішення керівника контролюючого органу, направлення на проведення такої перевірки, а також згоди і присутності платника податків не потрібно	**п. 76.1 ПКУ**
2.	Документальна – планова	Проводиться на підставі плану-графіка перевірок, до якого включаються платники податків, які мають ризик несплати податків і зборів. Періодичність проведення планових перевірок залежить від ступеня такого ризику. Рішення про проведення перевірки оформляється наказом керівника контролюючого органу. Про проведення такої перевірки платник податків повинен бути попереджений не пізніше ніж за 10 календарних днів (далі – к.д.)	**ст. 77 ПКУ**
	– позапланова	Не передбачається в плані роботи контролюючого органу, але може бути проведена за наявності хоча б однієї з підстав, передбачених пп. 78.1.1–78.1.18 ПК (https://pravo.uteka.ua/doc/podatkovij-kodeks-ukraini/GLAVA-8-PEREVIRKI). Рішення про проведення такої перевірки оформляється наказом керівника контролюючого органу	**ст. 78 ПКУ**
	– виїзна	Проводиться за місцем перебування платника податків або за місцезнаходженням об’єкта, який перевіряється та належить платнику податків	**пп. 75.1.2. ПКУ**

Продовження таблиці 7.1

1	2	3	4
	– невиїзна	Проводиться в приміщенні контролюючого органу. Присутність платника податків необов'язкова. Рішення про проведення перевірки оформляється наказом керівника контролюючого органу. Копія наказу повинна бути відправлена платнику податків рекомендованим листом з повідомленням про вручення або вручена під підпис	**ст. 79 ПКУ**
	– невиїзна позапланова електронна	Проводиться на підставі заяви платника податків з незначним ступенем ризику (ступінь ризику визначається відповідно до п. 77.2 ПК https://pravo.uteka.ua/doc/podatkovij-kodeks-ukraini/GLAVA-8-PEREVIRKI), поданої до податкового органу, у якому платник податків перебуває на обліку. Заява подається за 10 к.д. до очікуваного початку електронної перевірки, але не раніше офіційного повідомлення ДПС про впровадження проведення такої перевірки для відповідних платників податків (тих, які застосовують спрощену систему оподаткування, суб'єктів господарювання мікро-, малого, середнього підприємництва, інших платників податків)	**пп. 75.1.2 ПКУ**
3.	Фактична	Проводиться за місцем фактичного провадження платником податків господарської діяльності або за місцем розміщення перевірюваних об'єктів, що належать платнику податків. Предметом такої перевірки є: обіг готівки, порядок розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявність ліцензій, патентів, свідоцтв, зокрема проведення та оборот підакцизних товарів, дотримання трудового законодавства. Рішення про проведення перевірки оформляється наказом керівника контролюючого органу. Така перевірка проводиться за наявності обставин, передбачених пп. 80.2.1–80.2.7 ПК (https://pravo.uteka.ua/doc/podatkovij-kodeks-ukraini/GLAVA-8-PEREVIRKI). Платника податків не повинні попереджати про проведення такої перевірки	**ст. 80 ПКУ**
4.	Перевірка з питань трансфертного ціноутворення	Перевіряється повнота нарахування та сплати податків і зборів під час здійснення контрольованих операцій у сфері трансфертного ціноутворення. Проводиться така перевірка за наявності підстав, передбачених ст. 39 ПКУ	

7.5. Місце і роль прямих податків у податковій системі України

У сучасних умовах розвитку економіки України прямі податки виконують ключову роль у суспільному житті, відтворювальній діяльності, беруть участь у формуванні ВВП за елементами доходів та його вторинному розподілі, а також регулюванні виробничих відносин. Прямі податки як елемент податкової системи в економічному аспекті є однією з найважливіших фінансових категорій, найдавнішою формою фінансових відносин між державою та членами суспільства. Щодо правових відносин, то вони є обов'язковими індивідуальними безеквівалентними платежами, які сплачують до бюджету юридичні та фізичні особи. Система прямих податків в Україні складається з двох підсистем, а саме прибуткового та майнового оподаткування. Однак завдяки проведенню податкової реформи останнім часом збільшується питома вага майнових податків у формуванні доходів місцевих бюджетів, що позитивно впливає на рівень фінансової незалежності регіонів.

Прямі податки як складова податкової системи та інструмент економічного регулювання повинні посилити збалансованість державних фінансів та створити необхідні умови для тривалого економічного зростання. Податки є важливим засобом сприяння стратегіям суспільного розвитку. Досвід минулого й сучасна практика різних країн переконують у цьому.

В Україні систему прямих податків утворюють: податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), єдиний податок, податок на майно. Податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку, плати за землю.

Структуру системи прямого оподаткування, відповідно до Податкового кодексу України, наведено на рис. 7.6.

Класифікація прямих податків за окремими ознаками представлена в табл. 7.2.

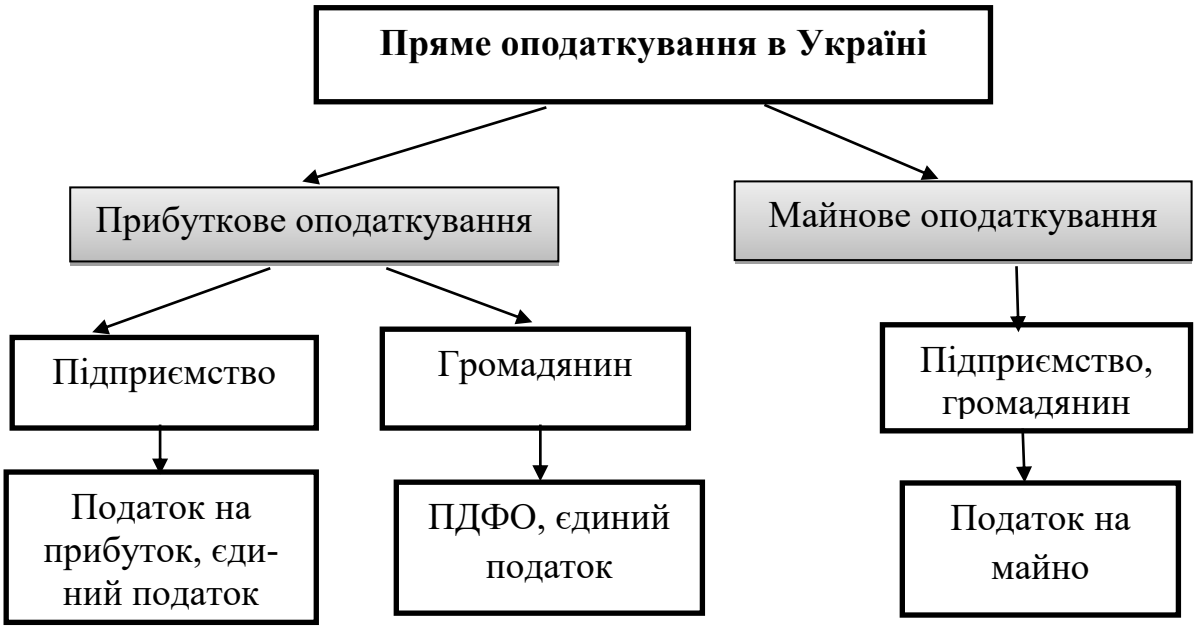


Рис 7.6. Структура системи прямого оподаткування

Таблиця 7.2

Класифікація прямих податків

Ознака	**Група податків**			
	Особисті			**Реальні**
	Податок на прибуток	**ПДФО**	**Єдиний податок**	**Податок на майно**
За формою оподаткування	прямий	прямий	прямий	прямий
За рівнем установлення	загально-державний	загально-державний	місцевий	місцевий
За економічним змістом об'єкта оподаткування	на доходи	на доходи	на доходи	на майно
За способом стягнення	на основі декларації	із джерела	кадастровий (1, 2 та 4 групи), на основі декларації (3 група)	кадастровий
За суб'єктами оподаткування	з юридичних осіб	з фізичних осіб	1, 2, 3 групи (з фізичних осіб), 3, 4 групи (з юридичних осіб)	з юридичних осіб та фізичних осіб

Через пряме оподаткування держава може впливати на ділову активність суб'єктів господарювання, інвестиційну привабливість, сукупне споживання та накопичення капіталу. Наприклад, завдяки механізму нарахування та сплати податку на прибуток підприємств держава залучає додаткові інвестиції в пріоритетні галузі економіки, впливає на впровадження та широке просування енергозберігаючих технологій. Усе це приводить до зростання виробництва та, як наслідок, підвищення фіскальної ефективності податку на прибуток. Податок на доходи фізичних осіб відіграє вагому роль у формуванні фінансових ресурсів регіону. Однак завдяки недосконалій системі адміністрування податок на доходи фізичних осіб досі не став потужним джерелом фінансової стабільності місцевих громад.

Оподаткування прибутку, з одного боку, забезпечує залежність державного бюджету від процесів, які відбуваються у матеріальному виробництві, а з іншого – дає широкі можливості для вжиття заходів з державного регулювання економіки. Останнє має особливе значення та водночас потребує особливої уваги й обережності, тому надзвичайно важливо враховувати це, незважаючи на тенденції, що можуть виявитися щодо значимості цього податку в доходах бюджету.

Податок на прибуток фактично є формою прибуткового оподаткування доходів корпорацій у вигляді оподатковуваного прибутку, обов'язковою частиною, що на основі Податкового кодексу України вилучається до бюджету у формі безкомпенсаційного платежу.

На відміну від податку на прибуток, податок на доходи фізичних осіб є формою прибуткового оподаткування саме доходів громадян, а не їх частини у формі прибутку. Практика оподаткування свідчить про позитивний досвід використання прогресивних ставок та дотримання принципу соціальної справедливості щодо розподілу податкового навантаження між юридичними та фізичними особами в системі прибуткового оподаткування.

Майнове оподаткування є однією з найбільш поширених у світовій практиці форм прямого оподаткування та фіскальним механізмом, спрямованим на зміцнення фіскального потенціалу регіонів. В Україні майнові податки існували з початку побудови

власної податкової системи, а саме: у формі плати за землю та податку з власників транспортних засобів. Податок на нерухоме майно є відносно новою формою майнового оподаткування в Україні, яка передбачає оподаткування об'єктів нерухомості, створених у процесі діяльності людини (наприклад, будівлі, приміщення та спорудження виробничого й житлового призначення).

Податок на прибуток підприємств

Податок на прибуток підприємств є одним із видів прямого оподаткування – прибуткового, та оподатковує доходи юридичних осіб, на відміну від податку на доходи фізичних осіб, який стягується з громадян.

Податок на прибуток підприємств, крім значного фіскального значення, має й широкі можливості для регулювання і стимулювання підприємницької діяльності. За допомогою цього податку держава може здійснювати стимулюючий вплив на розвиток окремих галузей або регіонів, на виробництво пріоритетних товарів, робіт, послуг, на пожвавлення інвестиційної та інноваційної діяльності та розвиток конкурентних відносин тощо. Цей вплив може здійснюватись за рахунок диференціації ставок оподаткування і надання пільг, амортизаційної політики, податкового кредиту та податкових знижок.

Отже, до переваг податку на прибуток підприємств можна віднести значні можливості для регулюючого впливу на виробничу сферу. Крім того, пряма залежність суми податку від отриманого прибутку забезпечує соціальну справедливість цієї форми оподаткування.

До недоліків цього податку потрібно віднести досить складний порядок його визначення, що створює проблеми як для платників, так і для контролюючих органів, значні можливості щодо ухилення від сплати. Крім того, прибуток у ринковій економіці – це величина нестабільна, його розмір постійно коливається на різних фазах економічного циклу, а тому оподаткування прибутку, з одного боку, є «вбудованим стабілізатором» економічного розвитку, тобто автоматично пом'якшує циклічні коливання економіки, а з іншого – створює проблеми для формування бюджетних надходжень у періоди економічного спаду.

Розвиток податку на прибуток в Україні характеризується не лише частою зміною об'єкта оподаткування, але й зміною складу платників, пільг, ставок, строків сплати, механізму стягнення.

Податок на прибуток регулюється Податковим кодексом України (розділ III стст. 133–142).

Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)

Важливим регулятором перерозподілу фінансових ресурсів між державою та населенням є податок на доходи фізичних осіб.

Індивідуальне прибуткове оподаткування громадян в Україні здійснюється у формі податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) і регулюється IV розділом Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI (зі змінами та доповненнями). Відповідними статтями (стст. 162–179) цього розділу встановлені основні елементи податку на доходи фізичних осіб, до яких належать платники податку, об'єкт оподаткування, одиниця оподаткування, джерело сплати, податковий період, ставки, пільги тощо (рис. 7.7).

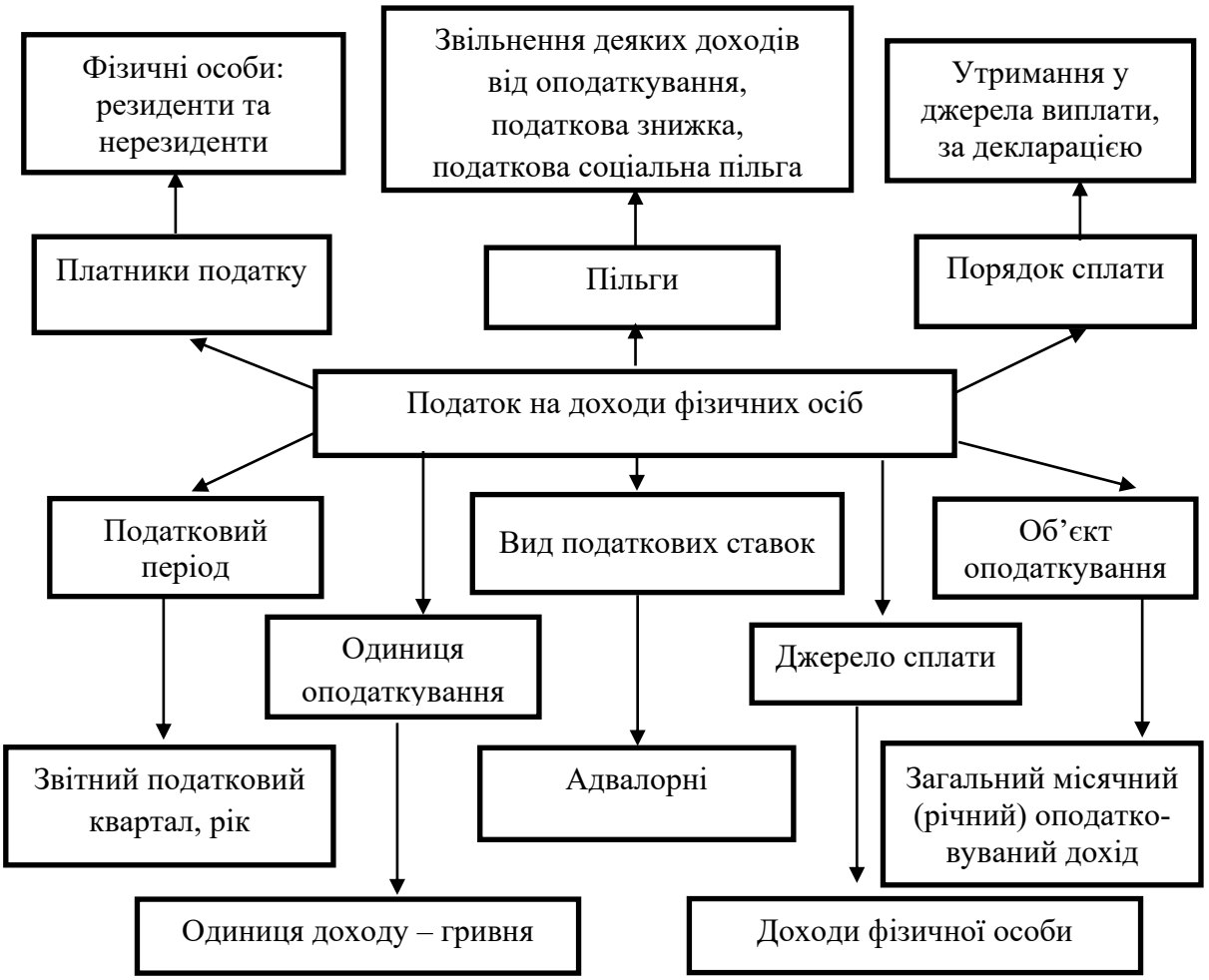


Рис. 7.7. Основні елементи податку на доходи фізичних осіб

ПДФО – це один із прямих загальнодержавних податків, об'єктом оподаткування якого є доходи фізичних осіб та який сплачується безпосередньо платником або податковим агентом.

Базою оподаткування є загальний податковий дохід.

Загальний оподаткований дохід – це будь-який дохід, який підлягає оподаткуванню, нарахований (виплачений, наданий) на користь платника податку впродовж звітного податкового періоду.

Положення розділу IV «Податок на доходи фізичних осіб» Податкового кодексу України ґрунтуються на основних напрямах реформування податку, спрямованих на:

– реалізацію принципів прибуткового оподаткування, характерних для соціальних держав;

– розширення бази оподаткування за рахунок справляння податку з усіх видів доходів, крім цільових, що виплачуються з державних цільових фондів або одержаних як компенсація й відшкодування певних витрат;

– удосконалення системи оподаткування пасивних доходів з метою стимулювання інвестиційної діяльності;

– реалізацію заявочного принципу реєстрації самозайнятих осіб у податкових органах.

Податок на доходи фізичних осіб зараховується до державного та місцевих бюджетів, тому він є основним бюджетоутворюючим податком.

Майнове оподаткування

Для адміністрування майнового оподаткування потрібно визначити, що саме законодавець вважає «майном». Так, згідно з ч. 1 ст. 190 Цивільного кодексу України майном як особливим об'єктом вважається окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки.

В історії нашої держави, а саме податкової системи, першу спробу впровадження майнового оподаткування реалізували 1991 року в Законі України «Про систему оподаткування», де було передбачено справляння плати за землю (земельний податок, а також орендна плата за земельні ділянки державної й комунальної власності) та податку на нерухоме майно (а саме податок на

нерухоме майно [нерухомість], відмінне від земельної ділянки), однак за фактом стягувалася тільки плата за землю. Варто зазначити, що в Україні плату за землю лише теоретично можна зарахувати до податків на нерухомість, оскільки за всіма ознаками її справляння в Україні вона є ресурсним платежем.

Остаточно законодавець запровадив податок на майно в Податковому кодексі України, а саме, згідно із Законом України від 28.12.2014 № 71-VIII, розділ 12 Податкового кодексу України перейменували в розділ XII «Податок на майно, який складається з:

ст. 265.1.1. податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

ст. 265.1.2. транспортного податку;

ст. 265.1.3. плати за землю».

До переваг майнового оподаткування в Україні можемо зарахувати такі:

1. Інститут майнового оподаткування стає важливою підсистемою податкових систем економік добробуту. У розвинених країнах у різноманітних формах сплачують податки ресурсно-майнової групи, які в західній літературі називають податками на багатство. Вони дозволяють не тільки акумулювати фінансові ресурси бюджету й інших державних централізованих фондів, а й слугують механізмом економічного впливу на суспільне виробництво, його структуру та динаміку, науково-технічний процес і підтримку соціальної рівноваги в суспільстві.

2. Податок на нерухоме майно може відіграти визначальну роль у наповненні місцевих бюджетів і сприятиме задоволенню потреб місцевих органів влади з кількох причин. По-перше, як свідчить досвід інших країн, база податку на нерухоме майно є відносно маломобільною, а тому ухилятися від сплати цього податку важко, навіть за умови різних ставок податку на нерухоме майно в різних місцях. Крім того, він дає змогу значно розширити дохідну базу місцевих бюджетів, що вплине на спроможність органів місцевого самоврядування щодо виконання покладених на них функцій, а саме: на кількість і якість надання публічних

послуг. Більше того, база податку на нерухоме майно може бути визначена так, щоб обмежити тягар податку на платників з низьким рівнем доходів, і в такий спосіб буде дотримано принцип платоспроможності, справедливості. Податок на нерухоме майно може також бути ефективним засобом оподаткування доходів, одержаних у тіньовій економіці. Також цей податок є відносно стабільним, попри коливання в економічному циклі, і якщо він буде правильно побудований, то адмініструвати його буде неважко, потрібно буде лише чітко визначити інституційні вимоги до запровадження цього податку.

3. Майнове оподаткування покликане створювати стимули для звільнення від надлишкового майна, що не використовується в процесі господарської діяльності чи існує для нагромадження власності одноосібно зумовлює іммобілізацію обігового капіталу. Так, за нормами податкового законодавства, що діяли в Україні до прийняття чинного Кодексу, поширеною була практика, коли власники підприємств вкладали прибуток не в розвиток власного виробництва, а в нерухомість, доходи від якої не підлягали оподаткуванню або оподатковувалися за значно нижчою ставкою, ніж ставка податку на прибуток підприємств. При цьому ризик зазнати втрат під час інвестування прибутку в нерухомість оцінювався як значно менший, порівняно з аналогічним ризиком у разі вкладання коштів у розвиток власного бізнесу. Таке викривлення однозначно сприяло виникненню диспропорції в інвестиційних потоках, становлячи загрозу економічному розвитку країни загалом.

Спрощена система оподаткування обліку та звітності

Спрощена система оподаткування – особливий механізм справляння податків і зборів, що встановлює заміну сплати окремих податків і зборів, встановлених п. 297.1 ПКУ, на сплату єдиного податку з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності.

Таблиця 7.3

Умови перебування на спрощеній системі оподаткування				
1	**2**	**3**	**4**	**5**
Група платників єдиного податку	**Наймані працівники**	**Види діяльності**	**Обсяг доходу**	**Спрощена система** Єдиний податок. Розмір єдиного податку залежить від групи:
1 група	Не використовують працю найманих осіб	Виключно роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках та/або господарська діяльність з надання побутових послуг населенню	Упродовж календарного року не перевищує 167 розмірів мінімальної зарплати	До 10 % розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня звітного року, тобто 2021 року – до 227 грн/міс.
2 група	0–10 осіб	Здійснюють господарську діяльність з надання послуг, зокрема побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства	Не перевищує 834 розміри мінімальної зарплати	До 20 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року, тобто до 1 200 грн/міс.
3 група	Кількість необмежена	–	Не перевищує 1 167 розмірів мінімальної зарплати	Ставка єдиного податку встановлена у відсотках від доходу: 3 % – платники ПДВ; 5 % – неплатники ПДВ

Продовження таблиці 7.3

1	2	3	4	5
4 група	Не використовують працю найманих осіб, членами фермерського господарства такої фізичної особи є лише члени її сім'ї	Провадять діяльність виключно в межах фермерського господарства. При цьому площа сільського сподарських угідь та/або земель водного фонду у власності та/або користуванні членів фермерського господарства становить не менше 2 гектарів, але не більше 20 гектарів		Розмір ставки єдиного податку з 1 гектара сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду залежить від категорії (типу) земель, їх розташування (у % до бази оподаткування). Єдиний соціальний внесок (крім пенсіонерів за віком) за ставкою 22 %

Крім того, додатково до перелічених умов визначені обмеження, коли ФОП не можуть бути платниками єдиного податку:

– для ФОП 1–3 груп такі обмеження зазначені у п. 291.5–п. 291.6 Податкового кодексу України. Зокрема, це стосується діяльності проведення азартних ігор, обміну іноземної валюти, проведення гастрольних заходів, діяльності у сфері аудиту тощо. Також потрібно здійснювати розрахунки за відвантажені товари (виконані роботи, надані послуги) виключно в грошовій формі (готівковій та/або безготівковій). Тобто бартер під забороною;

– для ФОП 4 групи – обмеження визначені у п. 291.5-1 ПКУ.

Платнику єдиного податку не можна мати податковий борг у розмірі, що перевищує суму, визначену абз. 3 п. 59.1 ПКУ (180 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто 3 060 грн). Виняток – безнадійний податковий борг, який виник унаслідок дії обставин непереборної сили (форс-мажорних обставин).

База розрахунку податку

Насамперед зазначимо, що ФОП на загальній системі сплачують усі податки та збори, визначені у ПКУ, а ті, що працюють на спрощеній системі оподаткування, – один податок замість п'яти: податок на прибуток, ПДФО, ПДВ, податок на майно в частині земельного податку, рентну плату для платників IV групи.

Об’єктом оподаткування є чистий оподатковуваний дохід, тобто різниця між загальним оподатковуваним доходом (виручка у грошовій та негрошовій формі) і документально підтвердженими витратами, пов’язаними з господарською діяльністю такої фізичної особи – підприємця (п. 177 ПКУ).

Доходом платника єдиного податку (ФОП) є дохід, отриманий упродовж податкового (звітного) періоду в грошовій формі (готівковій та/або безготівковій); матеріальній або нематеріальній формі. Порядок визначення доходів та їх склад для платників єдиного податку 1–3 груп визначено у п. 292 ПКУ.

Спрощена система оподаткування – спеціальний податковий режим, запроваджений для зниження податкового навантаження та стимулювання малого підприємництва в Україні. Вона була запроваджена Указом Президента «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва» № 727/98, а з 1999 року застосовувалася підприємцями. Практично без змін проіснувала до 2011 року, коли було переглянуто порядок обов’язкових податкових відрахувань. Наступні істотні зміни набули чинності 1 січня 2015 року.

Спрощена система оподаткування значно легша з точки зору ведення бухгалтерського обліку, хоча має ряд обмежень. Так, існує список дозволених для цієї системи оподаткування видів діяльності. Крім того, існують обмеження припустимого обсягу доходу та кількості найманих робітників. Незважаючи на це, спрощена система оподаткування добре підходить для малого бізнесу, що і забезпечує її популярність.

Непряме оподаткування та непрямі податки

Непрямі податки мають довгу історію і пройшли шлях від спеціальних акциз «мит», що справлялися ще на території Київської Русі, до універсальних акцизів (ПДВ), які справляються в переважній більшості держав сучасного світу.

В Україні введено з 01.01.1992 Законом України від 20.12.1991 № 2007-XII ставку 28 % від обороту у разі реалізації – 22 %, з прийняттям ПКУ базова ставка становить 20 %.

Переваги непрямих податків:

1) висока швидкість надходження до бюджетів;

2) незалежність від нерентабельного виробництва;

3) відносна рівномірність.

Недоліки непрямих податків

Відсутність прямої залежності між отриманим доходом та сплатою до бюджету – більш заможні несуть менший податковий тягар, ніж менш заможні. Непрямі податки закладаються у ціні реалізованого товару або наданої послуги. Розмір непрямого податку не залежить від матеріального стану платника, тому державі зручно його справляти. Введення непрямих податків дозволяє носію податку перекладати податковий тягар на плечі споживачів товару, послуг, робіт, якими можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

У разі непрямого оподаткування формальним платником є продавець товару (робіт, послуг), що виступає посередником між державою і споживачем товару (робіт, послуг). Споживач товару (робіт, послуг) є платником реальним. Саме критерій збігу юридичного чи фактичного платника є одним з основних у раза розмежування податків на прямі і непрямі.

Під час прямого оподаткування – юридичний і фактичний платники збігаються, у разі непрямого – ні.

Непрямі податки – податки на товари і послуги, що встановлюються у вигляді надбавки до ціни або тарифу, оплачуються покупцями під час купівлі товарів та отримання послуг, а в бюджет вносяться продавцями чи рідше виробниками цих товарів і послуг.

У світі існують такі види непрямих податків, як акцизи, фіскальна монополія і мито. Систему непрямого оподаткування в Україні формують такі три податки:

1) податок на додану вартість (далі – ПДВ), порядок справляння якого регламентується Розділом V Податкового кодексу України [1];

2) акцизний податок, порядок справляння якого регламентується розділом VI ПКУ;

3) мито, порядок справляння якого регламентується ПКУ [1] та Митним кодексом України (далі – МКУ).

ПДВ – форма акцизу, яка зберігає переваги багаторівневого податку з обороту щодо оподаткування усіх ступенів руху товару, але водночас ліквідовує його основний недолік – кумулятивний ефект.

Акцизи являють собою непрямі податки на окремі товари (продукцію, роботи, послуги), визначені ПКУ як підакцизні, які включаються до ціни цих товарів (продукції, робіт, послуг).

Мито – це вид митного платежу, що стягується з товарів, переміщуваних через митний кордон держави (тих, що вивозяться або слідують транзитом).

Основною особливістю непрямих податків є те, що вони можуть використовуватися як регулятор цін. Саме завдяки зміні рівня цін держава впливає на реальні доходи споживачів. За допомогою регулювання ставок ПДВ держава може як стимулювати попит покупців у період кризи, так і стримувати у період надмірного економічного зростання. За допомогою збільшення ставок акцизного податку держава зменшує споживання шкідливих товарів. За допомогою ставок мита держава регулює експорт та імпорт, збільшуючи експорт та захищаючи національних товаровиробників від конкуренції імпортованих товарів.

Як інструмент фіскальної політики, непрямі податки є більш ефективними за прямі. Нині більша частина доходів ЗБУ формується завдяки непрямим податкам, і саме вони є стабільним джерелом дохідної частини.

Однак, незважаючи на те, що частка ПДВ у доходах Зведеного бюджету України щороку збільшується, сьогодні цей податок має ряд недоліків:

1. Одним із найбільш суперечливих питань у системі оподаткування, що гальмує прибутковість вітчизняних підприємств та створює сприятливе середовище для фінансових зловживань і навіть відвертого шахрайства, є законодавчі суперечності щодо ПДВ. Зокрема, ухвалений 2010 р. ПКУ не вирішив усіх проблем і неузгодженостей попереднього законодавства щодо адміністрування ПДВ.

2. Високі ставки ПДВ. Як відомо, високі ставки не стимулюють бізнес, а навпаки, стримують його розвитку. В Україні відносно висока базова ставка ПДВ – 20 % (7 % – на лікарські засоби), яка ефективно забезпечує фіскальну функцію, проте фактично не реалізує інші функції податку. Також треба пригадати, що ПКУ було передбачено поступове зниження базової ставки ПДВ до 17 %, а згодом і до 15 %, однак ця ставка залишається незмінною.

3. Недосконаліть діючого механізму відшкодування ПДВ з бюджету. Попри впровадження системи електронного відшкодування, сьогодні чинним законодавством не передбачено механізм відшкодування сум ПДВ, включених до Тимчасового реєстру, та структуру такого реєстру.

4. Значна кількість пільг з ПДВ, цільове призначення яких є непрозорим, а процес контролю (нагляду) – складним.

5. Виникнення «тіньових» схем ухилення від сплати ПДВ. Мінімізація сплати ПДВ набула критичного обсягу, про що свідчить низька продуктивність податку за досить обмеженої кількості податкових пільг, які в ідеалі мають бути єдиним фактором, що знижують продуктивність.

До найпоширеніших способів мінімізації належать: штучне формування податкового кредиту за допомогою використання фіктивних банкрутів і фальшивих накладних діючих підприємств, віртуальні фінансово-господарські операції, реалізація продукції через спрощену систему оподаткування, фіктивний експорт.

Попри вагоме значення акцизного податку в доходах ЗБУ, сьогодні рівень оподаткування споживання підакцизних товарів в Україні значно нижчий, ніж у державах – членах ЄС. Причиною цього є недосконаліть окремих елементів акцизного податку, а саме: наявність деяких проблем і неузгодженостей з нормами ЄС щодо розмірів ставок, визначеності об’єктів оподаткування, порядку адміністрування тощо. Так, в Україні залишається тенденція до використання платниками акцизного податку різних схем ухилення від його сплати, наявність яких зумовлена не тільки недосконалістю чинного податкового законодавства і недостатнім його узгодженням з європейськими стандартами, а й тим, що фіскальні органи неспроможні ефективно здійснювати адміністрування цього податку.

Нині значну частку «тіньового» сектору економіки держави займають великі обсяги незаконного виробництва та обігу спирту етилового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Після ПДВ це найбільш «криміногенний податок».

Ще одна значна проблема акцизного податку держави – його поширеність на відповідні високорентабельні і монопольні товари. Згідно з Директивою Ради ЄС 2003/96/ЄС акцизом обкладаються не тільки нафтопродукти, а й природний газ, вугілля, електроенергія. При цьому акцизним податком зазначені види енергетичної продукції оподаткуванню не підлягають, якщо вони використовуються як сировина або в електролітичних і металургійних процесах. В Україні жодний з наведених потенційних фіскальних об'єктів акцизним податком не охоплений. Щодо електроенергії і природного газу, то вони підлягають оподаткуванню, але специфічними зборами. Така ситуація не узгоджується з нормами ЄС, а отже, потребує негайного вирішення.

Наступною відмінністю вітчизняного акцизного оподаткування від європейського є наявність галузевих пільг. В Україні пільги з акцизного податку надаються автомобілебудуванню та виноробній промисловості, що не узгоджується з принципами ГАТТ/СО і вимогами Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Ще однією відмінністю є те, що в Україні основною пільгою зі сплати акцизу є звільнення від оподаткування окремих видів товарів або операцій. А в країнах ЄС, навпаки, основною пільгою є застосування знижених ставок податку, причому знижені ставки акцизного податку не можуть бути нижчими за 50 % від стандартної національної ставки акцизу.

Наступним непрямим податком є **мито** – специфічний вид митного платежу, що стягується з товарів, які переміщуються через митний кордон України, тобто ввіз / вивіз чи транзит, і який включається до ціни товарів та сплачується за рахунок кінцевого споживача.

Динаміка надходжень від митних платежів є неоднозначною та непостійною.

Митне оподаткування в Україні має багато проблем. Насамперед несприятливий митний контроль, тобто потрібна реорганізація системи митних органів та вирішення проблеми правового регулювання митного контролю, оскільки продовжують діяти застарілі нормативні акти та чимало нормативних актів є неефективними. Для цього необхідно запозичити особливості міжнародно-правових стандартів, що дасть змогу застосувати досвід зарубіжних країн з урахуванням українських національних традицій і менталітету, у процесі справляння мита під час перетинання митного кордону. Закріплення на рівні закону механізму стягнення податків та інших зборів повинно сприяти прозорості митної системи і створенню гарантій не тільки для держави, а й для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення податку. У чому полягає відмінність між податками і неподатковими платежами?
2. Які ознаки властиві податковому платежу? Назвіть функції податку. Види податків.
3. У чому виявляється владно-майновий характер податкових правовідносин?
4. Обґрунтуйте зміст понять «платник податку»; «об'єкт податку»; «база оподаткування»; «ставка податку»; «податковий звітний період».
5. Що таке податкова система України? На яких принципах ґрунтується податкове законодавство?
6. Як відбувається порядок встановлення, введення та скасування податків в Україні?
7. Розкрийте заняття податкового контролю та його видів, значення податкового контролю.
8. Роль і місце органів ДПС у системі органів фінансового контролю.
9. Дайте визначення поняття «пряме оподаткування». У чому переваги і недоліки прямого оподаткування?

10. Дайте коротку характеристику податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Декларування доходів громадян.

11. Сутність непрямого оподаткування. Чому його називають податки на споживання?

12. Майнове оподаткування, його сутність та види.

13. Дайте загальну характеристику правовому регулюванню місцевого оподаткування в Україні.

Тести

1. Що є характерною рисою податкових відносин:

а) відновлювальний характер;

б) майновий характер;

в) субординаційний характер;

г) координаційний характер.

2. Між ким виникають відносини з приводу оподаткування:

а) між державою і платниками;

б) між державою й органами місцевого самоврядування;

в) між органами ДФС і платниками;

г) усі відповіді правильні.

3. Хто встановлює на території України загальнодержавні податки і збори:

а) ПКУ;

б) КМУ;

в) ВРУ;

г) ДПСУ.

4. У яких аспектах розглядається поняття «податок»:

а) правова;

б) економічна;

в) прикладна;

г) усі відповіді правильні.

5. Обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, зокрема внаслідок вчинення на користь таких осіб юридично значимих дій, – це:

а) податок;

б) збір;

в) мито;

г) правильної відповіді немає.

6. Які з функцій належать до основних функцій податку:

а) фіскальна;

б) регулююча;

в) контрольна;

г) усі вищеперелічені функції.

7. На які види поділяються податки залежно від каналу надходження:

а) прямі, непрямі;

б) загальнодержавні, місцеві;

в) закріплені, регульовані;

г) часткові, розкладні.

8. На які види поділяються податки залежно від форми оподаткування:

а) прямі, непрямі;

б) загальнодержавні, місцеві;

в) закріплені, регульовані;

г) часткові, розкладні.

9. Що належить до місцевих податків:

а) ПДВ;

б) податок на майно;

в) рентна плата;

г) екологічний податок.

10. Які з перелічених податків належать до загальнодержавних:

а) єдиний податок;

б) рентна плата;

в) податок на майно;

г) туристичний збір.

11. Вкажіть види податкового контролю залежно від часу проведення:

а) документальний, фактичний;

б) камеральний, виїзний;

в) попередній, поточний, наступний;

г) повний, неповний.

12. Яка податкова перевірка здійснюється за місцем фактичного провадження платником податків основної діяльності:

а) документальна;

б) камеральна;

в) фактична;

г) невиїзна.

Список рекомендованих джерел

1. Податковий кодекс України. К.: ДП «СВЦ», 2019. 400 с. URL: http://sts.gov.ua/nk

2. Кучерявенко М. П. Податкове право: підручник. Харків: Право, 2013. 536 с.

3. Податкове право: альбом схем: навч. посіб. / за заг. ред. д-р юрид. наук, проф. Л. М. Касьяненко. Київ: Правова єдність, 2013. 112 с.

4. Єфіменко Т. Податки в інституційній системі сучасної економіки. Київ, 2011. 688 с.

5. Чижова Т. Сучасні реалії прямого оподаткування в Україні та перспективи розвитку. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. № 20.

6. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: монографія / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій та ін.; за ред. З. С. Варналія. Київ: Знання України, 2008. 675 с.

7. Податкові механізми відновлення соціально-економічного розвитку в контексті реформи 2016 року. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/podatkovimehanizmu-f6424.pdf/

РОЗДІЛ 8
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НЕПОДАТКОВИХ ДОХОДІВ ДЕРЖАВИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

8.1. Поняття та загальна характеристика неподаткових надходжень

Стабільна позитивна динаміка економічного та соціального розвитку держави тісно пов'язана з ефективним використанням економічних інструментів і важелів управління, серед яких центральне місце займає бюджет. В умовах ринкових трансформацій та посткризового зниження економічної активності проблеми формування достатнього обсягу доходів бюджету і забезпечення ефективного їх використання набувають особливої гостроти. Недоліки національного законодавства, домінування традиційних та, іноді, застарілих підходів до організації бюджетних відносин ускладнюють наповнення бюджету і, відповідно, унеможливлюють виконання завдань соціально-економічного розвитку країни. Актуальним пріоритетом у сучасних умовах господарювання є побудова ефективного механізму наповнення бюджету.

Надходження бюджету, за визначенням ст. 2 БК України, – це доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів. У ст. 9 БК України закріплено класифікацію доходів бюджету за розділами. Неподаткові надходження з'являються в абз. 2 ч. 1 та ч. 3 ст. 9 БК України.

У науковій літературі бюджетні надходження, відмінні від податкових, також прийнято об'єднувати в одну класифікаційну групу – «неподаткові надходження». Їх особливостями є:

1) для окремих неподаткових надходжень не встановлюються ставки, пільги, строки сплати, інші елементи, які є обов'язковими елементами податку;

2) порядок нарахування та зарахування на казначейські рахунки державного і місцевих бюджетів неподаткових надходжень регламентується не Податковим кодексом України, а рядом нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

3) мають у більшості випадків цільове призначення, чітко виражений умовний та переважно відплатний характер, який має місце при отриманні адміністративної послуги (судовий збір, виконавчий збір, плата за реєстрацію суб'єкта господарювання), за наявності цивільно-правових підстав (плата за навчання, орендна плата) або інших підстав, передбачених у законодавстві (добровільні пенсійні внески, доходи від розміщення облігацій);

4) відсутність під час мобілізації окремих принципів та підходів, зокрема, таких як рівнозначність, стабільність, всеохоплюючий характер тощо;

5) відносини щодо справляння неподаткових платежів характеризуються невизначеністю суб'єктного складу. Неподаткові доходи отримують органи, установи, організації, основним предметом діяльності яких є не мобілізація платежів, а інші види діяльності (наприклад, головне завдання суду – здійснення правосуддя). Платниками неподаткових платежів є невизначене коло осіб, правовий статус яких залежить від специфіки платежу. Їх сплачують не всі підприємства, організації, громадяни, а лише ті, які одержують для користування деякі види державного майна, звертаються до державних органів за вчиненням певних дій тощо;

6) неподаткові надходження можуть перераховуватися не тільки до бюджетів, а й до різноманітних державних цільових фондів і навіть на рахунки державних органів, установ (у визначеній пропорції), які надають чи вчиняють певні дії на користь платників. Зокрема, виділяють неподаткові доходи державного та місцевого бюджетів і доходи публічних цільових позабюджетних фондів;

7) неподаткові надходження не залежать від доходу (прибутку) платника, непов'язані з результатами його господарської діяльності;

8) під час справляння неподаткових платежів використовуються як обов'язкові (примусові), так і добровільні методи мобілізації фінансових ресурсів;

9) нестабільність джерел неподаткових надходжень не дозволяє у достатньому обсязі спрогнозувати їх сплати.

Склад неподаткових надходжень, закріплений нормами БК України, демонструє відсутність однакового підходу щодо їх акумуляції, змісту, призначення тощо. Багатоманітність видів неподаткових платежів дозволяє їх класифікувати за різними ознаками, зокрема:

1) за їх правовою природою: приватноправові (доходи, отримані державою від використання власності [від державного майна, зокрема платежі за використання природних ресурсів]) та публічно-правові (доходи, отримання яких пов'язане з виконанням державою функцій щодо задоволення суспільних інтересів [надходження від сплати штрафних санкцій, прибутки національного банку, доходи від бюджетного кредитування, зовнішньоекономічної діяльності тощо]);

2) за територіальним рівнем: державні неподаткові надходження (зараховуються до державного бюджету); місцеві неподаткові надходження (зараховуються до місцевих бюджетів); змішані неподаткові надходження (зараховуються у встановлених пропорціях до державного та місцевих бюджетів, а також на рахунки органів, які надають послуги або накладають стягнення [реєстраційні збори, штрафи за порушення законодавства тощо]);

3) за методом формування: доходи обов'язкового характеру (збори, мита, плати, штрафи тощо) та добровільні надходження (залучення коштів юридичних осіб і громадян шляхом проведення лотерей, випуску акцій, використання пожертвувань тощо);

4) постійні (безпосередньо пов'язані з наданням державою та органами місцевого самоврядування платних послуг внаслідок виконання конституційних повноважень, реалізацією майнових прав, здійсненням продуктивної діяльності, експлуатацією державних і комунальних ресурсів, угідь, інших об'єктів загальнодержавної власності тощо) і тимчасові (застосовуються як допоміжні джерела фінансування бюджетного дефіциту чи інших додаткових витрат);

5) за методом справляння: квазіподатки, непов'язані з наданням публічних послуг (збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій тощо); митні платежі – пов'язані з наданням публічних послуг та необумовлені вартістю такої послуги (державне мито, судовий збір тощо); платежі, пов'язані з наданням публічних послуг, розмір платежу за одержання яких відповідає вартості послуги, тобто є еквівалентним (плата за виділення номерного ресурсу, плата за надання адміністративних послуг тощо).

Склад неподаткових надходжень державного й місцевих бюджетів визначено, крім вказаних вище статей, стст. 29, 64, 66 і 69 БК України та найменуваннями кодів неподаткових надходжень згідно з класифікацією доходів, затвердженою наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 № 11 зі змінами та доповненнями. Вони групуються так:

1) доходи від власності та підприємницької діяльності;

2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;

3) адміністративні штрафи та інші санкції;

4) інші неподаткові надходження.

В Україні у структурі державного бюджету неподаткові надходження становлять близько 20 %[109] і трохи більше 10 % загальної суми власних доходів місцевих бюджетів. Неподаткові публічні доходи об'єднані у досить неоднорідну групу платежів, елементи якої відмінні між собою як за правовою природою, так і за особливостями правового регулювання джерела їх акумулювання. Вони вирізняються за методами справляння та суб'єктами платежів, спрямованістю зарахування, але їх об'єднує одна важлива спільна риса – вони не є податками та відіграють другорядну бюджетоформуючу роль.

Щодо неподаткових надходжень в Україні, то вони у 2020 становили 19,79 %, або 212 946,9 млн грн у загальній сумі доходів державного бюджету (для порівняння, у 2019 становили 18,41 %, або 165 646,4 млн грн, у 2018 вдалося отримати за рахунок неподаткових платежів доходи у розмірі 17,74 %, або 164 676,5 млн грн).

[109] Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua

Найбільшу частку надходжень забезпечуватимуть ***доходи від власності та підприємницької діяльності***, а саме: 55,96 % усіх неподаткових надходжень, або 119 155,9 млн грн, у 2019 вони становили 11,29 %, або 101 547,2 млн грн, у 2018 – 9,39 %, або 87 170,4 млн грн, що вказує на зростання цього показника щороку.

Другим за обсягом джерелом неподаткових надходжень є ***власні надходження бюджетних установ***. Вони у 2020 становили у загальній сукупності неподаткових платежів 32,39 %, або 68 980,8 млн грн, у 2019 – 24,71 %, або 46 128,9 млн грн. Порівняно з 2018, показники якого були 28,35 %, або 46 692,6 млн грн, бачимо, що надходження від цього виду доходів коливаються незначною мірою.

Усі інші види надходжень, а це: ***адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності***; ***інші неподаткові надходження*** у 2020 та й за останні декілька років є незначними і становлять 10 %, але спостерігається стійка тенденція до зниження обсягу доходів від цих видів надходжень.

Водночас роль неподаткових надходжень є важливим інструментом фіскального регулювання національної економіки. В умовах переходу до сталого економічного та соціального розвитку держави, перманентності податкового законодавства та міжнародної податкової конкуренції постає питання пошуку джерел наповнення бюджету на безповоротній основі. У країнах Європейського Союзу частка неподаткових надходжень у структурі бюджету значно нижча. Така особливість України пояснюється наявністю трансформаційних процесів на шляху до ринкової економіки і пошуком альтернативних джерел наповнення бюджету у вигляді неподаткових надходжень. Щодо перспектив, то держава повинна стимулювати всіх суб’єктів господарювання до сумлінного справляння неподаткових платежів.

Зі свого боку державі необхідно забезпечити належний рівень правового регулювання відносин з питань сплати неподаткових надходжень та вживати заходів, пов’язаних з боротьбою з ухиленням від їх сплати.

8.2. Правове регулювання доходів від власності та підприємницької діяльності

Основну частину неподаткових надходжень становлять доходи від використання майна. Однак детальної правової регламентації класифікації таких доходів та порядку їх надходження до бюджету, визначення органів та їх повноважень щодо перевірок повноти збору неподаткових платежів з доходів від власності та підприємницької діяльності не встановлено.

Відповідно до норм БК України доходи від власності та підприємницької діяльності є складовою неподаткових надходжень бюджету, що залучаються за відповідними кодами класифікації доходів бюджету як:

1) частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність;

2) частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до державного бюджету відповідно до закону;

3) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного місцевого бюджету;

4) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність;

5) кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»;

6) плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету;

7) плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів;

6) інші надходження.

Підприємства будь-яких організаційних форм та видів, банки, у статутному фонді яких є частка державного майна, сплачують із суми прибутку, що залишився після справляння обов'язкових податкових платежів, дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) або інші відрахування від прибутку на частку державного майна, переданого у їхні статутні фонди, до державного або місцевих бюджетів України, залежно від виду власності на майно. Сума дивідендів, що підлягає перерахуванню до державного бюджету, залежить від ваги дивіденду та частки державного майна у статутному фонді підприємства.

Кошти, одержані від продажу державного або комунального майна, інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації відповідно до ст. 15 БК України, є доходами державного бюджету в частині фінансування бюджету і спрямовуються на покриття державного боргу.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2008 № 2269-VIII із змінами і доповненнями зараховуються до державного або місцевого бюджету у повному обсязі, крім плати за участь. Приватизація державного або комунального майна – платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які, відповідно до цього закону, можуть бути покупцями.

До об'єктів державної і комунальної власності, що підлягають приватизації, належать усі об'єкти права державної і комунальної власності, крім тих, приватизація яких прямо заборонена цим законом та іншими законами України. Крім того, приватизації не підлягають казенні підприємства та об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України (у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» вказуються об'єкти, що не підлягають приватизації).

Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, відповідно до таких ознак:

1) об'єкти, що забезпечують національну безпеку України або приватизація яких створює істотні ризики для безпеки держави: підприємства з виготовлення та ремонту всіх видів зброї, що перебуває на озброєнні Збройних сил України, інших утворених відповідно до закону військових формувань, Служби безпеки України; підприємства атомної енергетики та підприємства, що працюють у сфері поводження з радіоактивними відходами; спеціальні об'єкти зв'язку; підприємства пробірного контролю; підприємства з виготовлення цінних паперів; підприємства, що забезпечують безпеку руху в повітряному просторі та навігації водними шляхами України; підприємства, що здійснюють топографо-геодезичні та картографічні роботи загальнодержавного призначення, зберігають матеріали Державного картографо-геодезичного фонду України та Державного інформаційного геологічного фонду України;

2) об'єкти соціально-культурного призначення, що забезпечують задоволення відповідних потреб суспільства, які не можуть бути повністю задоволені підприємствами, що перебувають у приватній власності, зокрема національні заклади культури.

Не підлягають приватизації інші державні підприємства, за якими на праві господарського відання закріплено майно, визначене ч. 2 ст. 4 Закону, та пакети акцій акціонерних товариств, до статутного капіталу яких передано майно, визначене частиною другою цієї статті, якщо такі підприємства не зможуть продовжувати господарську діяльність у разі передачі відповідного майна іншим суб'єктам господарювання державного сектору економіки.

До цієї групи неподаткових надходжень належать ***кошти, що перераховуються Національним банком України*** відповідно до Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV. Йдеться про розподіл його прибутку згідно зі ст. 5^1 Закону. А саме Національний банк України здійснює розподіл прибутку до розподілу після підтвердження зовнішнім аудитом і затвердження Радою НБУ річного фінансового звіту

у такому співвідношенні: 50 % прибутку до розподілу спрямовується до загальних резервів та інших резервів НБУ. Відрахування до загальних резервів проводяться, доки сума загальних резервів не дорівнюватиме 10 % обсягу грошово-кредитних зобов'язань НБУ; 50 % прибутку до розподілу перераховується до Державного бюджету України наступного за звітним року. Після формування загальних резервів у вказаному розмірі прибуток до розподілу підлягає перерахуванню до Державного бюджету України повним обсягом.

8.3. Правове регулювання адміністрування зборів і платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу

Адміністрування зборів і платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу є ще однією складовою неподаткових надходжень бюджету. Відповідно до кодів бюджетної класифікації розрізняють:

1) плату за надання адміністративних послуг, зокрема:

– адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;

– адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

– плату за надання інших адміністративних послуг;

– плату за різні ліцензії;

– тощо;

2) судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави;

3) надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном;

4) державне мито, що є платою за дії (послуги) уповноважених органів, що стягується з метою покриття витрат, які виникають у зв'язку з цим;

5) інші адміністративні збори і платежі.

Статтею 34 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV та ст. 36 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV передбачено, що ***адміністративний збір*** справляється у відповідному розмірі від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, в якому подаються відповідні документи для проведення державної реєстрації прав, та округлюється до найближчих 10 гривень. Адміністративний збір за державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень зараховується до бюджетів у порядку, встановленому БК України.

Ліцензування певних видів господарської діяльності є засобами державного регулювання у сфері господарювання, спрямованими на забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, а також захист прав, життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII із змінами і доповненнями визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлює державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування. Стаття 7 Закону України вказує на види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, зокрема:

«1) банківська діяльність, діяльність з надання фінансових послуг та інша діяльність, ліцензування якої здійснює Національний банк України відповідно до закону;

2) надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів);

3) професійна діяльність на ринку цінних паперів, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»;

4) діяльність у галузі телебачення і радіомовлення, яка ліцензується відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»;

5) діяльність у сфері електроенергетики, яка ліцензується з урахуванням особливостей, Законом України «Про ринок електричної енергії», і діяльність у сфері використання ядерної енергії, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»;

9) будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, – з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про архітектурну діяльність»;

10) виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про лікарські засоби»;

11) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж;

12) та інші».

За видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму з огляду на розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом. Плата за видачу ліцензії, що видана Радою міністрів Автономної Республіки Крим або місцевим органом виконавчої влади, становить 10 % від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття рішення про видачу ліцензії. Плата за видачу ліцензії вноситься ліцензіатом у строк не пізніше десяти робочих днів з дня внесення запису щодо рішення про видачу ліцензії до ліцензійного реєстру.

Судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави передбачені окремим кодом бюджетної класифікації. Частиною 6 ст. 6 Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI із змінами і доповненнями передбачено, що судовий збір сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. Суд перед відкриттям (порушенням) провадження у справі, прийняттям до розгляду заяв (скарг) перевіряє зарахування судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України. Кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, а також на забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення. Судовий збір, який зараховується до спеціального фонду державного бюджету з метою вирішення проблеми належного матеріально-технічного забезпечення судочинства, було запроваджено наприкінці 2011 року. Саме тоді розроблено пропозицію (на рівні законопроєкту) про внесення змін до БК України щодо зарахування коштів від сплати судового збору до доходів загального фонду державного бюджету.

Надходження від звернення застави у дохід держави є неподатковими надходженнями, що здійснюються відповідно до Порядку внесення коштів на спеціальний рахунок у разі застосування застави як запобіжного заходу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 № 15 із змінами і доповненнями, що визначає механізм внесення, повернення та звернення у дохід держави коштів у разі застосування запобіжного заходу у вигляді застави, який обраний з метою забезпечення належної поведінки особи, стосовно якої обрано запобіжний захід, її явки за викликом до слідчого, прокурора або суду, а також виконання інших покладених на неї обов’язків, передбачених положеннями Кримінального кодексу України. Застава вноситься в національній грошовій одиниці на спеціальний рахунок територіального управління Державної судової адміністрації, яке здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності суду, який обрав запобіжний захід у вигляді застави, або апеляційного

суду, Вищого антикорупційного суду, який обрав такий запобіжний захід, відкритий у Казначействі в установленому законодавством порядку. Розмір застави визначається в ухвалі слідчого судді, суду про обрання стосовно особи запобіжного заходу у вигляді застави. Внесення коштів на депозитний рахунок здійснюється на підставі платіжного документа особи чи заставодавця не пізніше п'яти днів з дня обрання запобіжного заходу у вигляді застави. Звернення застави в дохід держави здійснюється на підставі платіжного доручення територіального управління Державної судової адміністрації або апеляційного суду, Вищого антикорупційного суду, наданого до органу Казначейства, в якому відкрито депозитний рахунок, на який було внесено заставу. Копія ухвали слідчого судді, суду, вироку місцевого суду надсилається протягом п'яти днів з дня набрання ними чинності слідчим суддею (судом), який їх постановив чи ухвалив, до територіального управління Державної судової адміністрації, на депозитний рахунок якого було внесено заставу, для підготовки платіжного доручення. Платіжне доручення видається територіальним управлінням Державної судової адміністрації протягом п'яти робочих днів з дня надходження ухвали слідчого судді, суду, вироку суду (апеляційним судом, Вищим антикорупційним судом – упродовж п'яти робочих днів з дня постановлення ухвали чи вироку суду), що набрали чинності, в яких міститься рішення про звернення застави в дохід держави, прийняте у випадках, передбачених Кримінальним кодексом України.

Відповідно до пп. 34 п. 2 ст. 29 БК України ***надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном*** зараховуються до загального фонду Державного бюджету України. Згідно із Законом України «Про оренду державного та комунального майна» від 03.10.2019 № 157-IX із змінами та доповненнями об'єктами оренди є:

1) єдині майнові комплекси підприємств, їхніх відокремлених структурних підрозділів;

2) нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення, а також їхні окремі частини);

3) інше окреме індивідуально визначене майно;

4) майно, що не увійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), а також майно, заборонене до приватизації, яке може при перетворенні державного підприємства в господарське товариство надаватись такому товариству на правах оренди;

5) майно, щодо якого до статутного капіталу внесено право господарського відання на майно;

6) майно, закріплене на праві господарського відання за акціонерними товариствами та їхніми дочірніми підприємствами у процесі їх утворення та діяльності;

7) майно, передане до статутного капіталу акціонерних товариств на праві господарського відання;

8) майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ та організацій, Збройних сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних та фіскальних органів, Національної академії наук України та національних галузевих академій наук, що не використовується зазначеними органами для здійснення своїх функцій, – без права викупу та передачі в суборенду орендарем;

9) майно, що не підлягає приватизації, може бути передано в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду.

Частина 5 ст. 17 цього Закону вказує на порядок розподілу орендної плати для об'єктів, що перебувають у державній власності, між державним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем. Зокрема, порядок розподілу орендної плати для об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим, між відповідним бюджетом, орендодавцем та балансоутримувачем визначається органами, уповноваженими Верховною Радою Автономної Республіки Крим; порядок розподілу орендної плати для об'єктів, що перебувають у комунальній власності, між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначається представницьким органом місцевого самоврядування.

Орендна плата визначається за результатами аукціону. У разі передачі майна в оренду без проведення аукціону орендна плата визначається відповідно до Методики розрахунку орендної плати, яка затверджується Кабінетом Міністрів України щодо державного майна. Орендна плата підлягає коригуванню на індекс інфляції згідно з Методикою розрахунку орендної плати.

Статтею 1 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 № 4107-VI із змінами і доповненнями визначено, що Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Статтею 5 зазначеного Закону визначено повноваження Фонду державного майна України у сфері оренди державного майна, зокрема він:

– виступає орендодавцем цілісних (єдиних) майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, а також майна, що не увійшло до статутного капіталу господарських товариств у процесі приватизації (корпоратизації), що перебувають у державній власності;

– здійснює контроль за надходженням до Державного бюджету України плати за оренду державного майна;

– здійснює контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, виконанням умов договорів оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств.

Державне мито є платою за дії (послуги) уповноважених органів, що стягується з метою покриття витрат, які виникають у зв'язку з цим. Основна особливість державного мита – його індивідуальна відплатність. Сплачуючи державне мито, платник переслідує певні інтереси, пов'язані зі здійсненням на його користь дій публічно-правового характеру. З іншого боку, метою стягування

державного мита є покриття витрат державного або іншого органу у зв'язку з його діяльністю. Особливості застосування механізму державного мита в Україні регулюються декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21.01.1993 № 7-93 із змінами та доповненнями, а деталізує його застосування Інструкція про порядок обчислення і справляння державного мита, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 07.07.2012 № 811 у чинній редакції.

Державне мито є одним із найважливіших видів адміністративних зборів, хоча серед неподаткових надходжень вони займають невелику частку. Це грошовий збір, що сплачується до вчинення дій, за які воно справляється, а у відповідних випадках – у разі видачі документів. Платниками є юридичні та фізичні особи, які звертаються до уповноважених органів для вчинення в їхніх інтересах дій та для видачі документів, що мають юридичне значення.

Обсяг надходжень державного мита залежить від кількості об'єктів справляння та ставок. Державне мито справляється:

– за вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами і виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад народних депутатів, а також за видачу дублікатів нотаріально засвідчених документів;

– за державну реєстрацію актів цивільного стану, а також повторну видачу громадянам свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану та свідоцтв у зв'язку із зміною і поновленням актових записів цивільного стану;

– за видачу документів на право виїзду за кордон і про запрошення в Україну осіб з інших країн, за продовження строку їх дії та за внесення змін до цих документів;

– за продовження строку дії візи для в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію (перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства);

– за видачу або продовження строку дії посвідки на проживання в Україні іноземцям та особам без громадянства;

– за оформлення віз для в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію, а також із заяв про прийняття до громадянства України або про вихід з громадянства України;

– за видачу дозволів на право полювання та рибальства;

– за операції з емісії цінних паперів, крім облігацій державних та місцевих позик, та з видачі приватизаційних паперів;

– за реєстрацію деривативів;

– за операції з об'єктами нерухомого майна, що здійснюються на товарних біржах, крім операцій з примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

– за проведення прилюдних торгів (аукціону, тендера) об'єктами нерухомого майна, крім операцій з примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

– за видачу охоронних документів (патентів і свідоцтв) на об'єкти інтелектуальної власності, а також за дії, пов'язані з підтриманням чинності патентів на сорти рослин.

Ставки державного мита встановлюються у розмірах відповідно до переліку, визначеного Декретом. Відповідно до його ст. 6 державне мито сплачується за місцем розгляду та оформлення документів і зараховується до бюджету місцевого самоврядування, крім державного мита, що справляється за придбання вексельних бланків; за дії, передбачені підпунктами «б» – «е», «и», «к», «л» та «н» п. 6 ст. 3, в частині, що стосується загальногромадянських закордонних паспортів, яке зараховується до Державного бюджету України.

В Інструкції про порядок обчислення і справляння державного мита уточнюється, що державне мито за дії, пов'язані з видачею охоронних документів (патентів і свідоцтв) на об'єкти інтелектуальної власності, і за дії, пов'язані з підтриманням чинності патентів на сорти рослин; за дії, передбачені підпунктами «б» – «е», «и», «к», «л» та «н» п. 6 ст. 3 Декрету в частині, що стосується загальногромадянських закордонних паспортів, сплачене в іноземній валюті, зараховується на поточні рахунки в іноземній валюті, які відкриті на ім'я місцевих фінансових органів в уповноважених банках.

У випадках коли громадяни проживають не за місцем розгляду та оформлення документів, державне мито може бути перераховано поштовим переказом, в якому вказується, за яку дію чи документ сплачується це державне мито.

Сплачується державне мито готівкою, митними марками і шляхом перерахувань з рахунку платника в кредитній установі.

Порядок сплати державного мита встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику.

Інші адміністративні збори і платежі у бюджетній класифікації представлені як плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, або за виконання митних формальностей митними органами поза місцем розташування цих органів або поза робочим часом, установленим для них.

Згідно з пп. 26–30 Порядку здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 879, кошти, стягнені за проїзд автомобільними дорогами загального користування великовагових та/або великогабаритних транспортних засобів, спрямовуються в установленому порядку до державного бюджету.

Плата за проїзд автомобільними дорогами загального користування великовагового та/або великогабаритного транспортного засобу вноситься перевізником за затвердженими ставками з огляду на вагові та/або габаритні параметри транспортного засобу, протяжність маршруту, кількість перевезень. Плата за проїзд великовагових та/або великогабаритних транспортних засобів, що використовуються для перевезення вантажів з метою запобігання чи ліквідації надзвичайних ситуацій або наслідків стихійного лиха за узгодженими маршрутами, не стягується.

Плата за проїзд великовагового та/або великогабаритного транспортного засобу справляється за встановленими ставками залежно від маси такого транспортного засобу, навантаження на вісь (осі), габаритів та протяжності маршруту за формулою: П = (Рзм + Рнв + Рг) × В × К, де П – розмір плати за проїзд; Рзм – розмір плати за перевищення загальної маси транспортного засобу за 1 кілометр проїзду; Рнв – розмір плати за перевищення навантаження на вісь (осі) (за одиничну + за здвоєну + за строєну) транспортного засобу за 1 кілометр проїзду; Рг – розмір плати за

перевищення габаритів (за висоту + за ширину + за довжину) транспортного засобу за 1 кілометр проїзду; В – відстань перевезення, кілометрів.

Щодо плати за виконання митних формальностей митними органами поза місцем розташування цих органів або поза робочим часом, установленим для них, вона регламентована Порядком справляння плати за виконання митних формальностей органами доходів і зборів поза місцем розташування цих органів або поза робочим часом, установленим для них, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 23.10.2017 № 862.

Нарахування плати здійснюється за розмірами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України «Про справляння плати за виконання митних формальностей митними органами поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, установленим для митних органів» від 18.01.2003 № 93. Плата справляється у гривнях за офіційним курсом валюти, визначеним відповідно до ст. 3^1 глави 1 розділу I Митного кодексу України. Сплата коштів здійснюється платниками у безготівковій формі за рахунок авансових платежів (передоплати) або в готівковій формі через касу фінансової установи на рахунки, відкриті на ім’я органів доходів і зборів в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

8.4. Правове регулювання надходжень від штрафів, фінансових санкцій та інших неподаткових надходжень

Надходження від адміністративних штрафів, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями, зараховують до складу доходів загального фонду бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення, міст Київ та Севастополь, районних бюджетів, бюджетів об’єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Це прямо передбачено п. 38 ч. 1 ст. 64 та п. 12 ч. 1 ст. 69 БК України.

Відповідно до п. 23 ч. 2 ст. 29 БК України до доходів загального фонду державного бюджету, зокрема, віднесено кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону (крім штрафів, визначених пп. 37–39 ч. 1 ст. 64, пп. 26 і 27 ч. 1 ст. 66 та пп. 11, 12, 13 і 13 і ч. 1 ст. 69 цього Кодексу).

У класифікації доходів бюджету такий різновид неподаткових надходжень охоплює:

– суми, стягнені з винних осіб за шкоду, заподіяну державі, підприємству, установі, організації;

– суми, стягнені з винних осіб за порушення правил пожежної безпеки;

– штрафні санкції за порушення законодавства про патентування, за порушення норм регулювання обігу готівки та про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг;

– пені за порушення термінів розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності, за невиконання зобов'язань та штрафні санкції за порушення вимог валютного законодавства;

– штрафні санкції за порушення законодавства з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;

– адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (крім адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі);

– адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва й обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

– штрафні (фінансові) санкції за порушення установленого законодавством порядку проведення розрахункових операцій із застосуванням реєстраторів розрахункових операцій та/або програмних реєстраторів розрахункових операцій;

– штрафні (фінансові) санкції за порушення законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор і у сфері лотерей;

– адміністративні штрафи за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

Порядок застосування адміністративної відповідальності і сплати відповідних адмінісративних санкцій регулюється Кодексом про адмінітсративні правопорушеннія України від 07.12.1984 № 8073-Х із змінами та доповненнями. Глава 2 дає визначення та умови накладання адміністративного стягнення на правопорушника: адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не зумовлює, відповідно до закону, кримінальної відповідальності.

Глава 3 КпАПУ ст. 24 визначає види адміністративних стягень за вчинення адміністративних правопорушень, у системі стягнень – штраф. Відповідно до ст. 27 Кодексу штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України.

8.5. Власні надходження бюджетних установ

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 2 БК України власні надходження бюджетних установ – це надходження, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт та цільових заходів, гранти, дарунки та благодійні внески, а також надходження від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності. Згідно із ч. 3 ст. 9 БК України власні надходження бюджетних установ визнаються неподатковими надходженнями.

Частиною 4 ст. 13 БК України визначено, що власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. При цьому надходження бюджетних установ у вигляді

майна (активів) у натуральній формі, отримане від інших бюджетних установ, які, відповідно до законодавства, виконують функції з управління об'єктами державної (комунальної) власності, у межах відповідного бюджету, не є власними надходженнями таких бюджетних установ.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи, які діляться на підгрупи. Відповідно до бюджетної класифікації власні надходження бюджетних установ визначені одним з розділів неподаткових надходжень.

Перша група – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством (у її складі виділено підгрупу 1 (код доходів 25010100) – плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; підгрупу 2 (код доходів 25010200) – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; підгрупу 3 (код доходів 25010300) – плата за оренду майна бюджетних установ, що здійснюється відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»; підгрупу 4 (код доходів 25010400) – надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна).

До першої підгрупи відносять кошти, які надійшли бюджетним установам як плата за послуги, надання яких пов'язане з виконанням їхніх основних функцій та завдань. До другої підгрупи належать кошти, які отримують бюджетні установи від господарсько-виробничої діяльності допоміжних, навчально-допоміжних підприємств, господарств, майстерень; квартирна плата та плата за гуртожиток тощо. У третій групі власних надходжень бюджетних установ – плату за оренду майна, що їм належить, повним обсягом. До четвертої підгрупи відносять кошти, які отримують бюджетні установи від реалізації необоротних активів та інших матеріальних цінностей, крім нерухомого майна, – земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їхнього знецінення та зміни їхнього призначення.

Друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ (у її складі виділено підгрупу 1 (код доходів 25020100) – благодійні внески, гранти та дарунки; підгрупу 2 (код доходів 25020200) – надходження, що отримують бюджетні установи від

підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, зокрема заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб; підгрупу 3 (код доходів 25020300) – надходження, що отримують державні і комунальні заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; надходження, що отримують державні і комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти.

Основою законодавчого та нормативно-правового регулювання порядку у сфері власних надходжень бюджетних установ є БК України; Закон про бюджет України на відповідний бюджетний період; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28.02.2002 № 228; постанови Кабінету Міністрів України про затверджені переліки платних послуг, які надаються бюджетними установами у розрізі таких установ. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» від 26.10.2011 № 1098 затверджує Порядок надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг.

Благодійна діяльність – добровільна особиста та/або майнова допомога, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара. Відповідно до

Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 № 1222, благодійні внески можуть надавати благодійники набувачам у грошовій формі для потреб їх фінансування за напрямами видатків, визначеними благодійником, а також як товари, роботи, послуги. Якщо благодійник конкретні цілі використання коштів не визначив, то напрями спрямування благодійного внеску визначає керівник установи, закладу (набувачів) відповідно до першочергових потреб, пов'язаних виключно з основною діяльністю установи, закладу.

Власні надходження бюджетних установ можуть бути використані на:

1) покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надають бюджетні установи згідно з їх основною діяльністю (коштом надходжень підгрупи 1 першої групи);

2) організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (коштом надходжень підгрупи 2 першої групи);

3) утримання, облаштування, ремонт і придбання майна бюджетних установ (коштом надходжень підгрупи 3 першої групи);

4) ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів і матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання й транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (коштом надходжень підгрупи 4 першої групи);

5) господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг та енергоносіїв (коштом надходжень підгруп 2 і 4 першої групи);

6) організацію основної діяльності бюджетних установ (коштом надходжень підгруп 1 і 3 другої групи);

7) виконання відповідних цільових заходів (коштом надходжень підгрупи 2 другої групи).

Власні надходження бюджетних установ отримують додатково до коштів загального фонду бюджету і включають до спеціального фонду бюджету. Відповідно до п. 49 Порядку складання,

розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, упродовж бюджетного періоду розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями на підставі довідки Державної казначейської служби України про підтвердження надходжень на спеціальні реєстраційні рахунки, що відкриті в органах Казначейства, довідки про зміни до кошторису та зведення показників спеціального фонду кошторису без внесення відповідних змін до бюджетного розпису за спеціальним фондом бюджету.

Розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису щодо збільшення надходжень та видатків у разі, коли обсяги надходжень бюджетних коштів за власними надходженнями спеціального фонду кошторису фактично перевищили обсяги, враховані під час затвердження відповідного бюджету, з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року. Зміни вносять на підставі розрахунків з відповідним обґрунтуванням. У разі коли фактичний обсяг власних надходжень з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року бюджетних установ менший, ніж планові показники, враховані у спеціальному фонді кошторису, то розпорядники зобов'язані за три тижні до кінця бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису та зведення показників спеціального фонду кошторису щодо зменшення надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді.

У разі проведення розпорядниками операцій у натуральній формі вносять зміни до спеціального фонду кошторису за відповідними підгрупами власних надходжень та відповідних видатків у результаті збільшення планових показників з урахуванням фактичного обсягу цих операцій за умови відсутності або перевищення таких планових показників.

Розпорядники упорядковують бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених до спеціального фонду кошторису змін.

Якщо фактичні обсяги власних надходжень бюджетних установ з урахуванням залишків відповідних бюджетних коштів на початок року перевищують відповідні витрати, затверджені

Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), то розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів передусім на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв.

Якщо такої заборгованості немає, то розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50 % коштів на заходи, що здійснюють коштом відповідних надходжень, і 50 % – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою.

Процес здійснення операцій за власні надходження бюджетних установ наведено в Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2012, та в Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938.

Власні надходження розпорядників бюджетних коштів зараховують на відповідні рахунки, відкриті в органах Казначейства. Рахунки відкривають у розрізі підгруп власних надходжень за балансовим номером 3132 – для розпорядників (одержувачів) коштів державного бюджету та 3142 – для розпорядників (одержувачів) коштів місцевих бюджетів.

Відповідальними за законність та достовірність проведених операцій у натуральній формі, згідно із законом, є розпорядники бюджетних коштів.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення неподатковим надходженням.
2. Які види неподаткових надходжень існують?
3. Чим відрізняються неподаткові надходження від податкових?
4. Яка частка неподаткових надходжень у Державному бюджеті України?
5. Дайте загальну характеристику доходів від використання майна у структурі неподаткових надходжень бюджету.

6. Вкажіть на специфіку надходжень від штрафів, фінансових санкцій та інших неподаткових надходжень.

7. Охарактеризуйте правове регулювання надходжень від штрафів, фінансових санкцій та інших неподаткових надходжень.

8. Що норми БК України відносять до категорії власних надходжень бюджетних установ?

Тести

1. Яку частку у загальній сумі доходів до Державного бюджету України становлять неподаткові надходження:

а) 50 %;

б) 20 %;

в) 15 %;

г) 10 %.

2. Неподаткові платежі надходять:

а) виключно до бюджетів;

б) до бюджетів та інших цільових фондів;

в) тільки до цільових фондів;

г) до місцевих бюджетів.

3. Неподаткові платежі є:

а) систематичні, загальнобов'язкові;

б) несистематичні, незагальнообов'язкові, відплатні;

в) цільові, систематичні;

г) нецільові, систематичні.

4. До доходів від власності та підприємницької діяльності відносять:

а) надходження коштів від приватизації майна;

б) плату за утримання дітей у школах-інтернатах;

в) суми, стягнені з винних осіб за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації;

г) збір за використання радіочастотного ресурсу.

5. У якому нормативному акті міститься поділ неподаткових платежів згідно з бюджетною класифікацією:

а) Законі України «Про бюджетну класифікацію»;

б) постанові КМУ «Про бюджетну класифікацію»;

в) наказі Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію»;

г) Бюджетному кодексі України.

6. Які неподаткові доходи забезпечують найбільшу частку надходжень:

а) власні надходження бюджетних установ;

б) доходи від власності та підприємницької діяльності;

в) доходи від некомерційного і побічного продажу;

г) інші неподаткові надходження.

7. Державне мито регулюється:

а) Законом України «Про державне мито»;

б) постановою КМУ «Про державне мито»;

в) Податковим кодексом України;

г) Декретом КМУ «Про державне мито».

Список рекомендованих джерел

1. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, О. А. Лукашев та ін.; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2016. 440 с.

2. Воронова Л. К. Фінансове право України: навч. посібник. Київ: Правова єдність, 2009. 395 с.

3. Якимчук Н. Я. Фіскальні неподаткові платежі до бюджетів: проблеми правового змісту та правового регулювання. *Публічне право*. 2014. № 1. С. 68–76.

4. Дем'янишин В. Г., Шаманська О. С. Неподаткові надходження: проблеми та роль у доходах бюджету держави. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2011. № 2(11). С. 268–274.

5. Касперович Ю. Формування неподаткових надходжень бюджету в системі фінансово-економічного регулювання. *Економічний часопис-XXI.* 2013. № 9–10 (2). С. 55–58.

6. Собчук С. І. Формування неподаткових надходжень в системі бюджетного регулювання. *Інвестиції: практика та досвід.* 2017. № 7. С. 79–84.

7. Сироветник О. С. Неподаткові надходження в системі доходів Державного бюджету України. *БІЗНЕС-ІНФОРМ.* 2019. № 9. С. 239–244.

8. Маринчак Є. С. Наукові погляди на сутність правового явища «обов'язкові неподаткові платежі». *COLLECTIVE MONOGRAPHS.* 2020. С. 46–61.

РОЗДІЛ 9
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ ВІД ОПЕРАЦІЙ З КАПІТАЛОМ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ

9.1. Поняття та види доходів від операцій з капіталом

Капітал в економіці – ресурси, які можуть бути використані у виробництві товарів або наданні послуг. У класичній економіці один з трьох факторів виробництва; два інших – земля і праця.

У класичній політичній економії під «капіталом» зазвичай мається на увазі фізичний (реальний, виробничий) капітал – використовувані для виробництва товарів і послуг засоби виробництва: машини, обладнання, будівлі, споруди. Щоб річ вважалася капіталом, вона повинна мати такі характеристики:

- її можна використовувати при виробництві інших товарів (це робить його чинником виробництва);
- вона є результатом переробки (до землі відносять необроблені природні ресурси, наприклад корисні копалини);
- не використовується повністю в процесі виробництва (що відрізняє капітал від сировини або напівфабрикатів).

Сучасні автори вважають, що капітал знаходить відображення в корпоративних правах (наприклад, у сумі акцій в момент емісії). На відміну від цього інвестиції є збільшенням капіталу за якийсь період, наприклад за рік. Такий підхід розглядає капітал як вартість, зафіксовану станом на деякий час, а інвестиції – як дію із залучення/розміщення коштів за період, капіталовкладення, фінансовий потік.

У теорії бухгалтерського обліку «капітал» розглядається як сукупність матеріальних цінностей і грошових коштів, фінансових вкладень і витрат на придбання прав і привілеїв, необхідних для здійснення господарської діяльності організації.

Доходи від операцій з капіталом – це доходи бюджету, що мобілізуються неподатковим методом. Вони включають три групи надходжень. Розподіл доходів на види здійснюється згідно з

стст. 29, 64, 66 і 69 БКУ та назвами кодів відповідно до класифікації доходів. Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 «Про бюджетну класифікацію» (редакція 20.08.2022) закріпив усі коди кожного надходження до бюджету, зокрема і для доходів від операцій з капіталом, а саме:

1) надходження від продажу основного капіталу;

2) надходження від реалізації державних запасів товарів;

3) надходження від продажу землі і нематеріальних активів.

Варто зазначити, що процес розподілу доходів від операцій з капіталом між ланками бюджетної системи є сукупністю дій різних органів управління з метою впорядкування структури системи, забезпечення збалансованості між окремими її елементами, досягнення відповідності до принципів побудови бюджетної системи. Для вирішення проблеми розподілу доходів від операцій з капіталом необхідно оцінити реальні та потенційні можливості місцевих бюджетів. Доходи бюджету від операцій з капіталом у цілому мають тенденцію до зменшення, однак їх залежність від різних факторів призводить до певних коливань. В останні роки розподіл надходжень від операцій з капіталом більшою мірою зміщений у бік місцевих бюджетів.

Так, фактичний розподіл загальних надходжень у цілому проходив на користь міських бюджетів – до них за 2003–2009 рр. надходило близько 50,7 % загальної суми доходів від операцій з капіталом, частка цих доходів у державному бюджеті має стійку тенденцію до зниження, з 2003 по 2009 надходження знизилися з 42,7 до 17,2 %. У розрізі за видами надходжень пропорції розподілу дещо інші: доходи від продажу основного капіталу у 2003 розподілялися переважно між обласними (30,4 %) та міськими бюджетами (41,6 %), тоді як у 2009 75 % цього виду надходжень спрямовувалося тільки до міських бюджетів.

На сьогодні показники за остінні чотири роки демонструють значне скорочення надходжень від операції з капіталом.

Таблиця 9.1

2017 року доходи від операцій з капіталом становили:

Доходи від операцій з капіталом	30000000	286,9	0,04 %
Надходження від продажу основного капіталу	31000000	39,8	0,01 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	32000000	182,0	0,02 %
Кошти від продажу землі та нематеріальних активів	33000000	65,1	0,01 %

2018 року доходи від операцій з капіталом становили:

Доходи від операцій з капіталом	30000000	657,5	0,07 %
Надходження від продажу основного капіталу	31000000	33,6	0,00 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	32000000	573,2	0.06%
Кошти від продажу землі та нематеріальних активів	33000000	50,8	0.01%

2019 року доходи від операцій з капіталом становили:

Доходи від операцій з капіталом	30000000	183,0	0,02 %
Надходження від продажу основного капіталу	31000000	30,0	0,00 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	32000000	76,0	0,01 %
Кошти від продажу землі та нематеріальних активів	33000000	77,0	0,01 %

2020 року доходи від операцій з капіталом становили:

Доходи від операцій з капіталом	30000000	79,4	0,01 %
Надходження від продажу основного капіталу	31000000	38,5	0,00 %
Надходження від реалізації державних запасів товарів	32000000	2,4	0,00 %
Кошти від продажу землі та нематеріальних активів	33000000	38,4	0,00 %

Отже, можемо констатувати, що доходи від цих надходжень з кожним роком скорочуються, що пов’язане з відповідною політикою держави та проведеною приватизацією державного майна.

На нашу думку, факторами, від яких залежить розподіл доходів від операцій з капіталом, є:

а) внутрішня економічна політика держави, яка ґрунтується на досягненні поставлених державою цілей, виконанні державних програм і передбачає збільшення доходів державного бюджету. Рівень розвитку місцевої економіки та її спеціалізація визначають спрямованість і швидкість обороту грошових потоків, що дають можливість акумулювати додаткові кошти в бюджет;

б) чисельність, віковий склад і рівень доходів населення впливає на можливість місцевих органів отримати додаткові грошові кошти від продажу основного капіталу, землі та державних запасів товарів до бюджету цього регіону. Чим більше матеріальне забезпечення і соціальний захист населення регіону, тим більше коштів вони готові витратити на додаткові блага, якими в цьому випадку є земля та дорогоцінності;

в) розвиток підприємництва в регіоні характеризує активність процесу купівлі-продажу земельних ділянок, участі у продовольчих, земельних та інших аукціонах, сприятиме збільшенню як доходів від операцій з капіталом, так і податкових надходжень до бюджету. Сприяння розвитку бізнесу та захист інтересів підприємців підвищить стабільність їх роботи та прибутковість, що збільшить зацікавленість у додаткових трудових і матеріальних ресурсах, нових технологіях і матеріальних благах;

г) природно-кліматичні й екологічні умови, наявність шляхів сполучення, розташування населеного пункту зумовлюють інтенсивність вкладання коштів у земельні ресурси, що також є джерелом доходів місцевих бюджетів.

Механізм розподілу бюджетних коштів між ланками бюджетної системи є об’єктом централізованого державного регулювання і багато в чому визначається системою оподаткування, грошовою політикою, макроекономічними факторами, які перебувають у безперервному русі та розвитку. Специфіка розподілу доходів визначає особливості динаміки витрат і рівня нагромадження капіталу. Ефективна система розподілу доходів бюджету повинна сприяти: макроекономічній стабілізації; створенню умов для конкуренції між регіонами; підвищенню політичної відповідальності;

економічній ефективності та відкритості управлінських рішень; результативності функціонування державних інститутів і розвитку стабільної фінансової інфраструктури.

Отже, основна проблема в контексті відносин різних ланок бюджетної системи пов'язана з визначенням на законодавчому рівні принципів розподілу надходжень від операцій з капіталом.

З огляду на те, що на законодавчому рівні існує певна невизначеність напрямів спрямування надходжень від операцій з капіталом і підходи до розподілу цих надходжень постійно змінюються, що призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування у збиранні таких доходів, можна застосувати принципи розподілу доходів від операцій з капіталом між видами бюджетів:

1. Наукова обґрунтованість – являє собою розподіл надходжень від операцій з капіталом, який повинен проводитися тільки на підставі всебічного аналізу економічної ситуації в країні та регіонах з метою виваженого встановлення пропорцій розподілу зазначених доходів між бюджетами.

2. Об'єктивність розподілу – зумовлює необхідність прозорого і публічного розподілу надходжень залежно від потреби регіонів у фінансових ресурсах. Важливість цього принципу полягає у тому, що ринкова економіка не спроможна успішно функціонувати без втручання держави, яке здійснюється насамперед через бюджет.

3. Стабільність розподілу доходів – передбачає розподіл надходжень між ланками бюджетної системи на основі єдиних принципів і підходів, які забезпечують зацікавленість органів влади, місцевого самоврядування та суб'єктів у формуванні сприятливих умов для економічного розвитку відповідної території.

4. Цільове використання надходжень – доходи від операцій з капіталом є спеціальними, тобто призначені на конкретну мету.

5. Відповідальність учасників – полягає у тому, що кожен з учасників несе відповідальність за дотримання вимог законодавства, суть цього принципу полягає у посиленні контролю, спрямованого на попередження і виявлення зловживань учасників процесу формування та розподілу доходів від операцій з капіталом, а також недопущення адміністративного вилучення доходів для бюджетів вищого рівня.

Отже, доходи від операцій з капіталом – це надходження від продажу основного капіталу, державних запасів матеріальних цінностей, землі, нематеріальних активів, а також отримання дивідендів від акцій та інших цінних паперів, що належать державі в акціонерних товариствах, створених за участю підприємств загальнодержавної власності, плата за спеціальне використання природних ресурсів, отримання відсотків за надані кредити тощо.

9.2. Правове регулювання доходів від продажу основного капіталу

Надходження від продажу основного капіталу мають такі види:

– кошти від реалізації скарбів, які є пам'ятками історії та культури; безхазяйного майна, знахідок; майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

– надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

– кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває у комунальній власності.

Потрібно зазначити, що перерахування коштів до Державного бюджету здійснюється у термін не пізніше семи днів від дня продажу в обсяг одержаної виручки за мінусом комісійної винагороди.

Надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння передбачають доходи від операцій з дорогоцінними металами, дорогоцінним камінням. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 387 затвердила Положення «Про порядок формування та зберігання Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України», яке є чинним.

Державний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України становить сукупність дорогоцінних металів та

дорогоцінного каміння, які перебувають у державній власності та, відповідно до законодавства, зараховані до нього і призначені для забезпечення державних виробничих, наукових, соціально-культурних та інших потреб, що фінансуються з державного бюджету.

Формування цього фонду, контроль за станом обліку, охорони, збереженням і його використанням здійснює Міністерство фінансів України.

Фонд складається з таких частин:

– державного запасу дорогоцінних металів;
– державного запасу дорогоцінного каміння;
– оперативного резерву золота;
– історичного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

Державні запаси дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння призначені для забезпечення поточних потреб національної економіки.

Оперативний резерв золота – це резерв для забезпечення невідкладних потреб національної економіки. Обсяг зарахування дорогоцінних металів до цього резерву та їх відпустку визначається Кабінетом Міністрів України за пропозиціями Мінфіну.

Історичний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння – це зібрання дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, ювелірних, побутових виробів, предметів релігійного культу, виготовлених із застосуванням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, які мають історичну, музейну, наукову, художню або іншу культурну цінність, а також унікальних золотих і платинових самородків, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного походження та напівдорогоцінного каміння.

Зарахування цінностей до Історичного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України за поданням Мінфіну на підставі експертних висновків.

Цінності Історичного фонду неподільні, вони є надбанням народу і можуть бути використані лише з метою експозиції та наукового дослідження на підставі рішень Кабінету Міністрів України.

Безпосереднє формування і зберігання цінностей Державного фонду здійснює Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. Цінності, визначені конфіскованими, безхазяйними і такими, що перейшли за правом спадкоємства чи дарування державі, і скарби в установленому законодавством порядку передаються до Державного фонду. Місцем зберігання цінностей, зарахованих до Державного фонду, є Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

Міністерство фінансів України забезпечує належний облік та контроль за операціями з дорогоцінними металами, дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, які зараховані до Державного фонду.

Порядок і умови зберігання цінностей у Державному сховищі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, а також в інших спеціально визначених місцях для їх зберігання або експонування визначає Міністерство фінансів України.

9.3. Правове регулювання доходів від реалізації державних запасів товарів та доходів від продажу землі і нематеріальних активів

Другою групою доходів від операцій з капіталом є надходження від реалізації державних запасів товарів, що включають надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву; надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.

Згідно з бюджетною класифікацією до таких надходжень відносять:

– надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву.

– надходження від погашення підприємствами паливно-енергетичного комплексу та нафтогазової галузі перед Державним агентством резерву України заборгованості та зобов’язань за матеріальні цінності (включаючи зобов’язання з податку на додану вартість, що виникають за результатами проведення таких

розрахунків, та із сплати штрафних санкцій і відсотків за користування ресурсами), а також надходження Державного агентства резерву України від реалізації матеріальних цінностей, повернутих підприємствами паливно-енергетичного комплексу та нафтогазової галузі;

– надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.

Ці відносини регулюються Положенням про Державне агентство резерву України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 08.10. 2014 № 517 (зі змінами, редакція від 03.06.2021).

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 № 51/97-ВР (зі змінами редакція від 16.10.2020) Державний резерв є особливим державним запасом матеріальних цінностей, призначених для використання в цілях і в порядку, передбачених цим Законом. У складі державного резерву створюється незнижуваний запас матеріальних цінностей (постійно підтримуваний обсяг їх зберігання).

Ч. 2 ст. 1 Закону визначає, що до складу державного резерву входять:

1) мобілізаційний резерв – запаси матеріально-технічних та сировинних ресурсів, призначених для забезпечення розгортання виробництва військової та іншої промислової продукції, ремонту військової техніки та майна в особливий період, розгортання у воєнний час робіт з відновлення залізничних та автомобільних шляхів, морських та річкових портів, аеродромів, ліній і споруд зв'язку, газо-, нафтопродуктопроводів, систем енерго- і водопостачання для організації безперебійної роботи промисловості, транспорту і зв'язку, надання медичної допомоги;

2) запаси сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави;

3) запаси матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та для виконання інших заходів, передбачених законодавством.

Запаси державного резерву незалежно від його місцезнаходження, а також підприємства, установи й організації та інші об'єкти, що входять до системи державного резерву, і земельні ділянки, на яких вони розміщені, є державною власністю і не підлягають приватизації та іншим видам відчуження. Передача майна, необхідного для забезпечення зберігання матеріальних цінностей державного резерву і закріпленого за цими підприємствами, установами й організаціями, зокрема в оренду, здійснюється на підставі рішення Кабінету Міністрів України, іншого майна – на підставі рішення Державним агентством резерву України, відповідно до законодавства.

Стаття 7 Закону закріплює:

1. Особливості фінансування системи державного резерву. Так, утримання і розвиток системи державного резерву здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та коштів, одержаних від допоміжної фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій системи державного резерву.

2. Фінансування операцій, пов'язаних з накопиченням (приростом), освіженням (поновленням, заміною) матеріальних цінностей державного резерву, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема коштів, одержаних від реалізації матеріальних цінностей державного резерву в порядку освіження, позичання та розбронювання.

3. Фінансування витрат підприємств, установ і організацій, пов'язаних з обслуговуванням і зберіганням, списання збитків від уцінки і природних втрат матеріальних цінностей державного резерву, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема коштів, одержаних від позичання матеріальних цінностей державного резерву, а також коштів, одержаних від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.

4. Фінансування витрат на капітальне будівництво, реконструкцію і технічне переоснащення підприємств, установ і організацій системи державного резерву, проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Величина доходів цієї групи залежить від обсягів реалізації матеріальних цінностей державного резерву і мобілізаційного резерву та цін, які складаються на відповідних торгах.

Надходженнях від продажу землі і нематеріальних активів становлять третю групу доходів від операцій з капіталом.

Надходження до бюджетів відповідного рівня від оренди та продажу земельних ділянок здійснюється відповідно до Земельного кодексу України, БКУ, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI (редакція від 27.05.2021) встановив, що до особливо цінних земель відносять:

а) у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття;

б) торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра й осушені незалежно від глибини;

в) землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів;

г) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення.

Також цим Законом землями комунальної власності відповідних територіальних громад вважаються:

а) земельні ділянки:

– на яких розташовані будівлі, споруди, інші об’єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади;

– які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій;

б) усі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності.

БКУ встановлено, що 10 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності, а також кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності, після розмежування земель державної та комунальної власності зараховуються до загального фонду державного бюджету, а 90 % – до відповідних бюджетів АРК, областей, міст Київ і Севастополь. Величина зазначених доходів залежить від обсягів продажу і ціни.

Таблиця 9.2

Надходження від продажу землі і нематеріальних активів включають

33010000	Кошти від продажу землі
33010100	Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, та земельних ділянок, які перебувають на території Автономної Республіки Крим
33010300	Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об’єкти, які підлягають приватизації
33010200	Кошти від продажу прав на земельні ділянки несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, та прав на земельні ділянки, які перебувають на території Автономної Республіки Крим
33010400	Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення до розмежування земель державної та комунальної власності з розстроченням платежу
33020000	Надходження від продажу нематеріальних активів
33030000	Кошти від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об’єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних сил України і Державної спеціальної служби транспорту

У державній власності залишаються:

а) розташовані в межах населених пунктів земельні ділянки:

– на яких розташовані будівлі, споруди, інші об’єкти нерухомого майна державної власності;

– які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;

– які належать до земель оборони;

б) земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України;

в) землі зон відчуження та безумовного (обов’язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

г) усі інші землі, розташовані за межами населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, зазначених у підпункті «а» пункту 3 цього розділу, а також земель, які відповідно до закону віднесені до комунальної власності.

У разі якщо відомості про земельні ділянки не внесені до Державного реєстру земель, надання дозволу на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для державної реєстрації таких земельних ділянок, та її затвердження здійснюються відповідною сільською, селищною, міською радою.

Особливу увагу необхідно звернути на ресурси, які мобілізуються до місцевих бюджетів від продажу землі, оскільки це найбільш проблемна та корупційна сфера, з якою стикаються органи місцевого самоврядування. Відповідно до законодавства ці органи можуть здійснювати продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) громадянам, юридичним особам й іноземним державам. Перелік повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або користування подано в табл. 9.3.

Таблиця 9.3

Повноваження органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо земельних відносин

Органи влади	Повноваження
Кабінет Міністрів України	Передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування та земельні ділянки дна територіального моря
Центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи	Передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у власність або у користування для усіх потреб
Обласні державні адміністрації	Передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або користування в межах міст обласного значення та за межами населених пунктів, а також земельні ділянки, що не входять до складу певного району
Обласні та районні ради	Передають земельні ділянки у власність або у користування з відповідних земель спільної власності територіальних громад для всіх потреб
Районні державні адміністрації	Передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або користування в межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів
Сільські, селищні, міські ради	Передають земельні ділянки у власність або користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб
Державні органи приватизації	Здійснюють продаж земельних ділянок, на яких розташовані об’єкти, які підлягають приватизації

З 01.07.2021 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», схвалений Верховною Радою України 31.03.2020 № 552-IX.

Цим Законом були внесені зміни до нормативно-правових актів: Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, законів України «Про нотаріат», «Про Державний земельний кадастр», «Про санкції», «Про державну реєстрацію речових прав на

нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

У Прикінцевих положеннях зазначено, що Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк необхідно розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону України про внесення змін до БКУ щодо створення у складі спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів Фонду розвитку сільських територій, кошти з якого спрямовуються на видатки розвитку: інфраструктури, енергозбереження, освіти та медицини у сільській місцевості та реалізацію державних програм розвитку малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників. Такий закон Верховною Радою України на сьогодні не прийнятий.

Відповідно до Закону про обіг земель набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть:

а) громадяни України;

б) юридичні особи України, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади;

в) територіальні громади;

г) держава.

Право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення може також набуватися банками лише в порядку звернення стягнення на них як на предмет застави. Такі земельні ділянки мають бути відчужені банками на земельних торгах упродовж двох років з дня набуття права власності.

Іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам заборонено набувати частки у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, членство у юридичних особах (крім як у статутному [складеному] капіталі банків), які є власниками земель сільськогосподарського призначення.

Набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами, створеними і зареєстрованими за законодавством України, учасниками (засновниками) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, які не є громадянами України, може здійснюватися з дня та за умови схвалення такого рішення на референдумі.

Забороняється набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення:

1) юридичними особами, учасниками (акціонерами, членами) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, які не є громадянами України, – на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, земельні ділянки сільськогосподарського призначення, виділені в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), які розташовані ближче 50 кілометрів від державного кордону України (крім державного кордону України, який проходить по морю);

2) юридичними особами, учасниками (акціонерами, членами) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є громадяни держави, визнаної Україною державою-агресором або державою-окупантом;

3) особами, які належать або належали до терористичних організацій;

4) юридичними особами, учасниками (акціонерами, членами) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є іноземні держави;

5) юридичними особами, у яких неможливо встановити кінцевого бенефіціарного власника;

6) юридичними особами, кінцеві бенефіціарні власники яких зареєстровані в офшорних зонах, віднесених до переліку офшорних зон, затверджений Кабінетом Міністрів України;

7) фізичними та юридичними особами, стосовно яких застосовано спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції» у вигляді заборони на укладення правочинів з набуття у власність земельних ділянок, а також пов’язаними з ними особами;

8) юридичними особами, створеними за законодавством України, що перебувають під контролем фізичних та юридичних осіб, зареєстрованих у державах, включених Міжнародною групою з протидії відмиванню брудних грошей (FATF) до списку держав, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

Загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не може перевищувати 10 тисяч гектарів. Загальна площа земельних ділянок

сільськогосподарського призначення у власності юридичної особи (крім банків) не може перевищувати загальної площі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які можуть перебувати у власності всіх її учасників (членів, акціонерів), але не більше 10 тисяч гектарів.

Порядок здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним законом, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Розрахунки, пов'язані із сплатою ціни земельних ділянок сільськогосподарського призначення за цивільно-правовими угодами, провадяться в безготівковій формі.

Не допускається набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення за відплатними договорами у разі відсутності у набувача права власності документів, які підтверджують джерела походження коштів або інших активів, за рахунок яких набувається таке право.

Продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності забороняється.

У разі порушення вимог статті 130 Земельного кодексу щодо граничної площі земель сільськогосподарського призначення, що можуть перебувати у власності однієї особи, земельні ділянки, площа яких перевищує зазначені граничні розміри, конфіскуються за рішенням суду.

Позов про конфіскацію земельної ділянки подається до суду органом, що здійснює державний контроль за використанням та охороною земель. Конфіскована земельна ділянка за рішенням суду підлягає продажу на земельних торгах. Ціна проданої на земельних торгах земельної ділянки, за вирахуванням витрат, пов'язаних з її продажем, виплачується її колишньому власнику.

До 1 січня 2024 року:

а) загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не може перевищувати 100 гектарів. Зазначене обмеження не поширюється на земельні ділянки, набуті у власність громадянином до набрання чинності цим підпунктом;

б) забороняється купівля-продаж або відчуження в інший спосіб на користь юридичних осіб земельних ділянок, які перебувають у приватній власності і віднесені до земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

До 1 січня 2030 року ціна продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), не може бути меншою за їх нормативну грошову оцінку.

Рішення місцевої державної адміністрації, сільської, селищної, міської ради про продаж земельної ділянки є підставою для укладання договору купівлі-продажу, який підлягає нотаріальному посвідченню. Ціна земельної ділянки визначається за експертною грошовою оцінкою, що проводиться суб'єктами господарювання, які є суб'єктами оціночної діяльності у сфері оцінки земель відповідно до закону, на замовлення органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Переважне право мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Дати характеристику поняттю «капітал».
2. Які нормативно-правові акти регулюють відносини в сфері надходжень від операцій з капіталом?
3. Дати характеристику видів доходів від операцій з капіталом.
4. Охарактеризувати надходження від продажу основного капіталу.
5. Учасники правовідносин щодо надходженнь від реалізації державних запасів товарів.
6. У чому полягає значення надходженнь від продажу землі і нематеріальних активів?
7. Механізм розподілу бюджетних коштів між ланками бюджетної системи при здійсненні операцій з капіталом.
8. Повноваження Державного агентства резерву України.
9. Хто може мати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення?

Тести

1. Доходи бюджету від операцій з капіталом регулюються:

а) Цивільним кодексом України;

б) Господарським кодексом України;

в) Бюджетним кодексом України;

г) усі відповіді правильні.

2. Види доходів від операцій з капіталом закріплені:

а) Цивільним кодексом України;

б) Господарським кодексом України;

в) Бюджетним кодексом України;

г) Бюджетною класифікацією.

3. Регулювання доходів від продажу основного капіталу здійснює:

а) Державний бюджет України;

б) Державний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України;

в) Бюджетний кодекс України;

г) усі відповіді правильні.

4. Державний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України складається з:

а) державного запасу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння;

б) оперативного резерву золота;

в) історичного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

г) усі відповіді правильні.

5. Забезпечує належний облік та контроль за операціями з дорогоцінними металами, дорогоцінним камінням, які зараховані до Державного фонду:

а) Охорона Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України;

б) підрозділи Національної поліції України;

в) Міністерство фінансів України;

г) Рахункова палата.

6. Державний резерв є особливим державним запасом: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» відмінив мораторій на продаж землі у:

а) 2012;

б) 2020;

в) 2014;

г) 2021.

7. Відповідно до Закону України «Про обіг земель» набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть:

а) громадяни України;

б) юридичні особи України, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади;

в) територіальні громади;

г) держава;

д) усі відповіді правильні.

Список рекомендованих джерел

1. Конституція України: офіц. Текст. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Бюджетний кодекс України: ЗУ від 08.07.2010 № 2456-VI (зміни в редакції 27.07.2022). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50–51. Ст. 572. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 (дата звернення: 20.08.2022).

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (дата оновлення: 03.08.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 20.08.2022).

4. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.012003 № 435-IV (редакція від 03.08.2022). *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (дата звернення: 20.08.2022).

5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV (редакція від 26.07.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15

6. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV (редакція від 26.07.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-IV

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 06.09.2012 № 5245-VI (редакція від 27.05.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/ show/5245-17

8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (редакція від 15.06.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14

9. Про Державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР (зі змінами редакція від 16.10.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

10. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV (редакція від 07.04.2022). *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 10. Ст. 102. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14

11. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI (редакція від 10.07.2022). *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 8. Ст. 61. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17

12. Положенням про Державне агентство резерву України: постанова КМУ від 08.10.2014 № 517 (зі змінами редакція від 03.06.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2014

13. Положення про порядок формування та зберігання Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України: постанова КМУ від 30.03.1998 № 387. URL: https://www.bing.com/search?q=14

14. Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства від 14.01.2011 № 11 (редакція від 03.08.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/

15. Кучерявенко М. П. Фінансове право: підручник. Харків: Право, 2017. 372 с.

16. Воронова Л. К. Вибрані праці / упоряд.: М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Головашевич, Є. М. Смичок; відп. за вип. М. П. Кучерявенко. Харків: Право, 2016. 952 с.

17. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

18. Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: монографія / НДІ фін. права. Київ: КНТ, 2008. 197 с.

РОЗДІЛ 10
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФЕРТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

10.1. Поняття, принципи та види трасфертів в Україні

Міжбюджетні відносини є особливим економіко-правовим зв'язком, що виникає у процесі перерозподілу доходів і видатків в межах бюджетної системи, проявляється завдяки правам та обов'язкам органів державної влади та місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності, забезпечує збалансування кожного виду бюджету і соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до ч. 5 п. 1 ст. 2 БК України бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

БК України пропонує нормативне визначення міжбюджетних відносин у ч. 1 ст. 81, зокрема ***міжбюджетні відносини*** – відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Міжбюджетні трансферти є складовою системи міжбюджетних відносин. Сьогодні одним із найважливіших трендів розвитку міжбюджетних відносин в Україні є використання усіх можливостей трансфертного механізму перерозподілу фінансових ресурсів. Поняття «трансферт» широко використовується у різних сферах людської діяльності. У французькій мові його вживають для позначення переказу іноземної валюти з однієї держави до іншої або надання права володіння іменними цінними паперами.

В англійській мові про трансферт говорять у контексті передачі знань і досвіду для надання науково-технічних послуг, застосування технологічних процесів, випуску продукції тощо. Але традиційним й усталеним розумінням трансферту є його прив'язка до переміщення фінансових ресурсів з метою вирівнювання доходів та видатків. Тут трансферти трактуються як «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українське законодавство було вперше запроваджено у 1996 разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділяли на поточні і капітальні трансферти. Однак на початку становлення незалежності України йшлося про передачу коштів з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах (Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98).

Сьогодні правове регулювання визначення, різновидів та порядку здійснення міжбюджетних трансфертів здійснюється завдяки нормам глави 16 БК України, Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 1132 та Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів за місцевими бюджетами у населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на території проведення антитерористичної операції, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 № 68 із змінами і доповненнями. Перелік видів міжбюджетних трансфертів також є в наказі Міністерства фінансів України «Про Бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 № 11 із змінами та доповненнями.

Частиною 32 п. 1 ст. 2 БК України міжбюджетні трансферти визначені як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Складно віднайти зразок функціонування

місцевих бюджетів, що демонстрував відповідність обсягу власних доходів та видаткових повноважень місцевої влади. Пояснення цього є відмінності у географічних умовах, історичних особливостях, ресурсному потенціалі регіонів тощо. Міжбюджетні трансферти відіграють надзвичайно важливу роль у системі місцевих фінансів, оскільки використовуються для такої відповідності. Таке фінансове вирівнювання створює рівні можливості для соціально-економічного розвитку територій.

У Конституції України в абз. 3 ст. 95 зазначається прагнення держави до збалансованості бюджету. В аспекті тлумачення поняття «збалансованість бюджету» необхідно звернутися до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27.11.2008 № 26-рп/2008. Пропонується його розуміти як намагання держави при визначенні Законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на дохідну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

У Європейській хартії місцевого самоврядування, яку було ратифіковано Верховною Радою України 15.07.1997, зазначено, що захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря. Причому зазначені процедури або заходи не повинні завдавати шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування здійснюють у межах власної компетенції.

Крім того, стст. 142, 143 Конституції України визначено матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, до складу якої належать 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 їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; окреслено головні повноваження обласних та районних рад, які визначають особливості організації міжбюджетних відносин на рівні «держава-регіон». Зазначається, що 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. 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.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР із змінами і доповненнями серед основних принципів місцевого самоврядування (ст. 4) є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. У ст. 62 Закону України закріплені вже заявлені конституційні положення про те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до державного

бюджету частину надлишку в порядку, встановленому БК України. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій з огляду на рівень мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

Крім того, ст. 67 Закону України закріплено положення про фінансове забезпечення державою здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади повним обсягом за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

Міжбюджетні трансферти виконують декілька функцій, зокрема соціальної рівноваги, справедливого розподілу бюджетних ресурсів, економічної незалежності місцевих бюджетів, оптимального виконання бюджетних призначень, стабільності в отриманні обсягу ресурсів.

Сама формула у БК України не визначена, але в ньому передбачені ключові параметри, яким формула має відповідати. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів повинна врахувати такі параметри:

– фінансовий норматив бюджетної забезпеченості та корегуючі коефіцієнти до них;

– кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;

– індекс відносної податкоспроможності відповідного міста чи району;

– прогнозний показник кошика доходів бюджетів (тільки тих, які враховуються під час визначення обсягу трансфертів);

– коефіцієнт вирівнювання.

Ефективне функціонування міжбюджетних трансфертів завдячує відповідності міжбюджетних відносин ряду принципів. Принципами міжбюджетних трансфертів є теоретично обґрунтовані та нормативно закріплені основи (ідеї, вимоги). Зокрема, такі:

1) фінансової децентралізації – організація бюджетної системи і відносин між бюджетами різних рівнів на підставі передачі повноважень із відповідними фінансовими ресурсами з центру на регіональний і місцевий рівні самоуправління;

2) соціальної спрямованості – динаміка реального рівня споживання, тривалості та якості життя, параметри фізичного і духовного здоров'я, освіти формують основні показники розвитку окремих регіонів і держави в цілому;

3) необхідності вирівнювання регіонального розвитку – однаковий доступ населення різних регіонів до послуг загальнодержавного характеру з урахуванням належних їхніх обсягів і якості;

4) наявності чіткого регулятивного механізму системи міжбюджетних відносин – розбудова системи міжбюджетних відносин повинна відбуватися на підставі спеціально розроблених механізмів (насамперед правового і економічного [фінансового] характеру);

5) адресності – державні заходи у сфері міжбюджетних відносин повинні бути гранично конкретизованими щодо конкретних виконавців;

6) безоплатності та безповоротності;

7) єдності ;

8) цільового використання бюджетних коштів;

9) справедливості та неупередженості;

10) реальності, ефективності та економності використання бюджетних коштів;

11) публічності і прозорості[110].

Міжбюджетні трансферти розрізняють як такі, що:

1) залежно від мети:

здійснюються у порядку вирівнювання бюджетної спроможності на безоплатній і безповоротній основі для покриття поточних видатків (базова дотація, реверсна дотація); надаються для

[110] Тарангул В. Д. Принципи правового регулювання міжбюджетних відносин. *Європейські перспективи.* 2012. № 2, ч. 2. С. 77–82.

використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який ухвалив рішення про надання субвенції (субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, субвенції на виконання інвестиційних програм [проєктів]; освітня субвенція, медична субвенція тощо); інші безумовні трансферти, що надаються на безоплатній і безповоротній основі у вигляді дотації (інші додаткові дотації та інші субвенції);

2) залежно від рівня бюджетної системи: вертикальні (від бюджетів вищого рівня до нижчих) і горизонтальні (між бюджетами одного рівня).

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено 1996 року разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділено на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні; капітальні.

До поточних офіційних трансфертів відносили грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів у разі недостатності дохідних джерел. На відміну від поточних капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, здебільшого були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Відповідно до ст. 96 БК України міжбюджетні трансферти поділяються на:

1) базові дотації (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсні дотації (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

4) додаткові дотації.

Стаття 97 БК України визначає види трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, а саме:

– базова дотація;

– субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;

– додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;

– додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я;

– субвенція на виконання інвестиційних проєктів;

– освітня субвенція;

– субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;

– медична субвенція;

– субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

– субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

– інші додаткові дотації та інші субвенції.

У ст. 101 БК України є перелік міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами. Зокрема, це:

– субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

– субвенції на виконання інвестиційних проєктів, зокрема на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

– дотації та інші субвенції.

З 2014 у БК України відсутнє поняття «дотація вирівнювання» як міжбюджетний трансферт. Воно було замінено на поняття «базова дотація» та «реверсна дотація».

Обсяги міжбюджетних трансфертів щорічно затверджуються законом про держбюджет і надаються місцевим бюджетам, які мають взаємовідносини з держбюджетом – обласні бюджети, бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, районні бюджети.

Кількість бюджетів, які мають взаємовідносини з держбюджетом, щорічно збільшується, у зв'язку із утворенням об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Наприклад, за даними Державної казначейської служби України у 2020 з державного бюджету місцевим бюджетам надано трансфертів (базову дотацію, додаткові дотації, субвенції) у загальній сумі 161,0 млрд грн, що на 100,4 млрд грн менше ніж у 2019. Упродавж 9-ти місяців 2021 забезпечено перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 120 млрд 872 млн 800 тис. грн, що становить 95,3 % від передбачених розписом асигнувань на січень-вересень 2021 року, зокрема:

– базова дотація перерахована в сумі 11 млрд 777 млн 300 тис. грн, або 100 % до розпису асигнувань;

– освітня субвенція перерахована в сумі 72 млрд 837 млн 700 тис. грн, або 99,5 % до розпису.

Місцевими бюджетами повернуто до державного бюджету реверсної дотації в обсязі 7 789 681,9 тис. грн (станом на 01.10.2021)[111].

10.2. Правове регулювання дотацій та контроль за їх надходженням і використанням

Відповідно до ст. 96 БК України базова дотація є трансфертом, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Реверсна дотація – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

В умовах бюджетної децентралізації такі різновиди міжбюджетних дотацій покликані збільшити рівень забезпеченості делегованих повноважень, підвищити автономність місцевих бюджетів та технічно поліпшити ефективність використання бюджетних коштів.

[111] Державна казначейська служба України. URL: https://www.treasury.gov.ua

Базова дотація надається з державного бюджету місцевим бюджетам. Як класична дотація вона надається у випадку, якщо різниця між обсягом видатків бюджету є нижчою за середні показники для відповідних бюджетів. Для зацікавлення органів місцевого самоврядування у дотриманні принципів економії та знаходження нових джерел поповнення місцевих бюджетів максимальний розмір дотації не може перевищувати встановлених показників (для досягнення індексу забезпеченості бюджету 0,9 [згідно з стст. 98, 99 БК України]). Ресурсною базою для її перерахування є загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету.

Реверсна дотація перераховується в іншому напрямі, а саме: з місцевих бюджетів до державного бюджету.

І базова, і реверсна дотація є результатом горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. Цей індекс розраховується у межах таких місцевих бюджетів, як обласні, бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, районні бюджети. Такий підхід до надання базових дотацій більшість науковців вважає більш досконалим, ніж той, що ґрунтувався на системі балансування доходів і видатків, оскільки він дає змогу враховувати особливості, притаманні конкретним адміністративно-територіальним утворенням.

Відповідно до ст. 98 БК України горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів:

1) кількість населення;

2) надходження податку на прибуток підприємств, визначеного п. 1^1 ч.1 ст. 66 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;

3) надходження податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1 ч. 1 ст. 66 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;

4) індекси податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

Індекс податкоспроможності відповідного обласного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх обласних бюджетах України у розрахунку на одну людину.

У процесі вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного обласного бюджету.

Якщо значення індексу в межах 0,9–1,1 – вирівнювання не здійснюється; менше 0,9 – надається базова дотація відповідному обласному бюджету в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9; більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Щодо горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів, згідно ст. 99 БК України, то воно здійснюється з урахуванням таких параметрів:

1) кількість населення;

2) надходження податку на доходи фізичних осіб, п. 1 ч. 1 ст. 64 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;

3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету міста обласного значення, бюджету об'єднаної територіальної громади, районного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником з усіх зведених бюджетів міст обласного значення, районів і бюджетах об'єднаних територіальних громад в Україні у розрахунку на одну людину.

Під час вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету як і у ст. 98 БК України.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів, за ст. 100 БК України, не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків: виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць; зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків; зміни податкового законодавства. Зміна обсягу надходжень

податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб за відповідний бюджетний період повинна бути підтверджена органами стягнення.

До особливостей, які притаманні дотаціям, можна віднести такі:

1) є грошовими надходженнями, що надаються для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

2) вони є протилежними за напрямом;

3) вони функціонують між державним бюджетом, з одного боку, місцевими бюджетами – з іншого;

4) мають спільну мету – пом'якшення територіальних відмінностей у рівні бюджетної забезпеченості, стимулювання діяльності місцевих органів влади та реалізація державної бюджетної політики через передачу коштів у вигляді таких трансфертів.

2020 регіонам виділено 13 282,4 млн грн базових дотацій. Це на 28,1% більше, ніж у 2019[112]. Оскільки ця дотація надається місцевим бюджетам із загального фонду державного бюджету, то основним джерелом перерахування цього трансферту є загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету.

2020 до державного бюджету з місцевих бюджетів перераховано 8,8 млрд грн реверсної дотації. 2019 цей показник становив 6,8 млрд грн. Найбільші обсяги реверсної дотації перераховують бюджети міст обласного значення. Обсяги реверсної дотації з інших бюджетів є значно меншими. Джерелом такої дотації є надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів, які є більш стабільними у своєму розвитку.

Додаткова дотація є наступним видом нецільових трансфертів. Вона надається на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг. Нормативно визначено, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати, відповідно, додаткові дотації.

---

[112] Слово і діло – аналітичний портал (2020). Держбюджет – 2020: яке фінансування отримають регіони. URL: https://www.slovoidilo.ua/2019/12/18/infografika/finansy/derzhbyudzhet-2020-yake-finansuvannya-otrymayutrehiony

Статтею 103^6 БК України регулюється надання додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Так, додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я спрямовується на:

1) видатки закладів освіти, визначених у частині першій ст. 103^2 цього Кодексу (крім видатків на оплату праці з нарахуваннями педагогічним працівникам закладів освіти, визначених п. 1–4 ч. 1 ст. 103^2 цього Кодексу, а також закладів освіти, визначених п. 5 і 6 ч. 1 ст. 103^2 цього Кодексу, в частині здобуття повної загальної середньої освіти);

2) видатки закладів охорони здоров'я, визначених у п. 3 ч. 1 ст. 89 та у п. 3 ч. 1 ст. 90 цього Кодексу, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

У Законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я для обласних бюджетів. Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я розподіляється між обласними бюджетами з урахуванням таких параметрів:

1) кількість населення;

2) надходження доходів місцевих бюджетів області, визначених п. 1 ч. 1 стст. 64 і 66 цього Кодексу, за відповідний звітний період року, що передує плановому;

3) приведений індекс відносної податкоспроможності зведеного бюджету області;

4) кількість учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти.

Розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я здійснюється у таких пропорціях:

10 % обсягу – пропорційно до питомої ваги кількості наявного населення області станом на 1 січня року, що передує плановому;

40 % обсягу – пропорційно до питомої ваги приведеного індексу відносної податкоспроможності зведеного бюджету області;

50 % обсягу – пропорційно до питомої ваги кількості учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти станом на 1 січня року, що передує плановому.

Приведений індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначається як сума середнього індексу податкоспроможності зведених бюджетів областей, значення якого дорівнює 1, та показника, що відображає різницю між середнім індексом податкоспроможності зведених бюджетів областей та індексом податкоспроможності відповідного зведеного бюджету області.

Індекс податкоспроможності відповідного зведеного бюджету області є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету такої області порівняно з аналогічним середнім показником зведених бюджетів областей у розрахунку на одну людину.

Розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, за погодженням з Кабінетом Міністрів України та затверджується рішенням про обласний бюджет.

Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я 2020 р. становила 7,9 млрд грн[113].

У ст. 103 БК України передбачена можливість виділення додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам, що компенсуватиме втрати доходів таких бюджетів від наданих державою податкових пільг. Зокрема, впродовж дії ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів (угод) України з питань космічної діяльності щодо створення космічної техніки (включаючи агрегати, системи та їх комплектуючі для космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів та

[113] Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році. Експертний аналіз. U–LEAD. 2021. URL: https://decentralization.gov.ua/news/13249

наземних сегментів космічних систем), але не пізніше 1 січня 2023 року, резиденти – суб'єкти космічної діяльності, які отримали ліцензію на право її здійснення та беруть участь у реалізації таких договорів (угод), за земельні ділянки виробничого призначення згідно з переліком, який затверджується Кабінетом Міністрів України, звільняються від сплати земельного податку. До 1 січня 2025 року звільняються від сплати земельного податку суб'єкти літакобудування, що підпадають під дію норм ст. 2 Закону України «Про розвиток літакобудівної промисловості» і здійснюють розробку та/або виготовлення з кінцевим складанням літальних апаратів та двигунів до них, крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти соціального, торговельного, сільськогосподарського призначення та непромислового будівництва.

Обсяг додаткової дотації визначається на підставі інформації щодо сум звільнення від сплати земельного податку, наданої відповідно Державним космічним агентством та Міністерством економіки України.

10.3. Правовий статус субвенцій та контроль за їх надходженням і використанням

Субвенції, відповідно до п. 48 ст. 2 БК України, – це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Вони надаються для здійснення державних програм соціального захисту. Значно менші суми витрачаються на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, утримання об'єктів спільного користування та виконання інвестиційних програм з місцевих бюджетів.

У БК України у ст. 97 передбачені такі види субвенцій: субвенції на здійснення програм соціального захисту, субвенція на виконання інвестиційних проєктів, освітня субвенція, субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами тощо. Вони можуть надаватися як із загального, так і зі спеціального фондів державного або місцевого бюджетів.

З державного бюджету субвенції можуть надаватися на здійснення програм соціального захисту; на виконання інвестиційних проєктів; на освіту; медичну субвенцію та інші субвенції. З місцевих бюджетів надаються субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності таких об'єктів; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст і їх об'єднань і на інші цілі. Умови, на яких надаються такі субвенції з місцевого бюджету іншому місцевому бюджету, визначають відповідні місцеві ради в договорі сторін з урахуванням положень БК України.

2020 р. Україна виділила 33 субвенції з державного бюджету (24 – із загального фонду, 9 – зі спеціального фонду). Обсяг цих міжбюджетних трансфертів за їх видами й у розрізі місцевих бюджетів визначає додаток 6 до Закону України «Про державний бюджет України» на 2020 рік[114].

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, відповідно до ст. 103^1 БК України, надається за рахунок джерел формування спеціального фонду державного бюджету, визначених п. 1 ч. 2 ст. 24^2 цього Кодексу, з урахуванням положень ч. 4 ст. 24^2 цього Кодексу. У Законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги зазначеної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Київ та Севастополь.

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах розподіляється так:

– 90 % загального обсягу субвенції розподіляється між відповідними місцевими бюджетами (крім бюджету міста Київ) залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування міс-

[114] Про Державний бюджет України: Закон України від 10.12.2020 № 294-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20

цевого значення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці станом на 1 січня року, що передує плановому. Зазначені кошти можуть спрямовуватися на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах у розмірі не більше 20 % обсягу такої субвенції, затвердженого Законом про Державний бюджет України для відповідного місцевого бюджету, а також на погашення й обслуговування місцевого боргу за місцевими запозиченнями, залученими для виконання ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування місцевого значення та комунальної власності, у розмірі не більше 30 % обсягу такої субвенції, затвердженого Законом про Державний бюджет України для відповідного місцевого бюджету. Обсяги та напрями використання коштів за рахунок таких місцевих запозичень затверджуються відповідною обласною державною адміністрацією з подальшим погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету;

– 10 % загального обсягу субвенції надається бюджету міста Києва на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання вулиць і доріг комунальної власності у місті Київ.

Перелік об’єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах із зазначенням обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення таких об’єктів затверджується Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства.

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах перераховується за рахунок фактичних доходів спеціального фонду державного бюджету, які є джерелом надання зазначеної субвенції.

Освітня субвенція, відповідно до ст. 103^2 БК України спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у таких типах закладів освіти:

1) початкові школи, гімназії (крім дошкільних підрозділів у таких закладах), ліцеї;

2) спеціальні школи;

3) заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові (військово-морські, військово-спортивні), наукові ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою;

4) дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри, інклюзивно-ресурсні центри;

5) заклади професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти;

6) заклади фахової передвищої освіти і коледжі державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти.

У Законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування.

Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів закладів загальної середньої освіти, учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності, студентів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах фахової передвищої освіти і коледжах державної та комунальної власності, у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;

2) розрахункова наповнюваність класів;

3) навчальні плани.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовується для розподілу освітньої субвенції, визначається Кабінетом Міністрів України з урахуванням зазначених параметрів. При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції. Кабінет Міністрів України здійснює розподіл резерву освітньої субвенції та може визначати напрями використання таких коштів.

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної та комунальної власності, зазначених у ч. 1 ст. 103^2 БК України.

Субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, відповідно до ст. 103^3 БК України, спрямовується на надання державної підтримки для здобуття освіти дітьми сліпими та із зниженим зором, глухими та із зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку, із складними порушеннями розвитку (зокрема, з розладами аутичного спектра) у закладах та установах освіти відповідно до ч. 2 цієї статті.

За рахунок субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами здійснюються видатки на:

1) оплату праці фахівців (перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України) на основі укладених цивільно-правових договорів за: проведення (надання) психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) відповідно до індивідуальних програм розвитку для осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних класах (групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти (крім закладів дошкільної освіти [ясел-садків] компенсуючого типу, будинків дитини, закладів дошкільної освіти [дитячих будинків] інтернатного типу, спеціальних шкіл, санаторних шкіл, навчально-реабілітаційних центрів); надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг

із забезпечення освітнього процесу осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних та спеціальних класах (групах) закладів позашкільної, професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти державної та комунальної власності;

2) придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, що дозволяють опанувати навчальну програму, для осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних та спеціальних класах (групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти (крім закладів дошкільної освіти [яселсадків] компенсуючого типу, будинків дитини, закладів дошкільної освіти [дитячих будинків] інтернатного типу, спеціальних шкіл, санаторних шкіл, навчально-реабілітаційних центрів), закладів позашкільної, професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти державної та комунальної власності. Типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти;

3) оснащення кабінетів та/або ресурсних кімнат у відповідних закладах освіти та інклюзивно-ресурсних центрах для надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг особам з особливими освітніми потребами (придбання методичного, навчального та програмного забезпечення, предметів, матеріалів і обладнання, зокрема довгострокового користування).

У Законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги зазначеної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя відповідно до кількості осіб з особливими освітніми потребами. Розподіл субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями відповідно до кількості осіб з особливими освітніми потребами, та затверджується рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, рішенням про обласний бюджет.

Залишки коштів за субвенцією на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.

Медична субвенція, відповідно до ст. 103^4 БК України, спрямовується на видатки місцевих бюджетів, передбачені у п. 3 ч. 1 ст. 89 (крім підпункту «г») та п. 3 ч. 1 ст. 90 цього Кодексу, для оплати поточних видатків, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

У Законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги медичної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і районних бюджетів, міських (міст Київ та Севастополь, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Медична субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;

3) особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції. Кабінет Міністрів України здійснює розподіл резерву медичної субвенції та може визначати напрями використання таких коштів.

Залишки коштів за медичною субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному

періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я.

Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування, відповідно до ст. 104 БК України, надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

Надання субвенцій на виконання інвестиційних проєктів, відповідно до ст. 105 БК України, ґрунтується на таких основних принципах:

1) принцип об'єктивності та відкритості – отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами;

2) принцип єдності – розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни;

3) принцип збалансованого розвитку – надання державної підтримки територіям з урахуванням їх потенціалу;

4) принцип цільового використання коштів – субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, прогнозу місцевого бюджету.

Субвенції на виконання інвестиційних проєктів надаються з державного бюджету місцевим бюджетам з урахуванням таких основних засад:

1) економічної ефективності досягнення цілей інвестиційного проєкту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних проєктів;

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

3) фінансової забезпеченості інвестиційних проєктів, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження;

4) рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території;

5) участі бюджету – отримувача субвенції: для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування, крім бюджету м. Київ, – не менш ніж 3 % від обсягу такої субвенції; для бюджету міста Київ – не менше ніж 5 % від обсягу такої субвенції;

6) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних проєктів здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників).

10.4. Повноваження органів публічної влади щодо трансфертів в умовах фінансової децентралізації

Імплементація Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною, яка передбачає, зокрема децентралізацію й розширення повноважень місцевих органів влади, викликає необхідність створення стабільної бюджетної системи та формування ефективних механізмів державного регулювання міжбюджетних відносин. Особливого значення набувають проблеми забезпечення самодостатності бюджетів різних рівнів, автономізації регіональних соціально-економічних процесів та вдосконалення економіко-правових відносин щодо функціонування бюджетної системи загалом.

Надання трансфертів здійснюється Державним казначейством України та його відділеннями на місцях. Планування трансфертів починається з прийняттям проєкту Закону «Про Державний бюджет України» у другому читанні.

Відповідно до ст. 108 БК України міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються з рахунків державного бюджету органами Казначейства України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Київ і Севастополь, міст республіканського та міст обласного значення і районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, реверсної дотації, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України та мають забезпечувати: своєчасність, рівномірність, гарантованість, повноту перерахування трансфертів. Йдеться про оновлені 2020 року редакції таких підзаконних нормативно-правових актів, як:

1) Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 1132;

2) Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів за місцевими бюджетами у населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на території проведення антитерористичної операції, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 № 68.

Відповідно до розпису Державного бюджету України органами Казначейства України здійснюється перерахування:

– базової дотації та реверсної дотації щодекадно;
– освітньої і медичної субвенцій – двічі на місяць;
– субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – один раз на місяць.

Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету може здійснювати розподіл та перерозподіл обсягів субвенцій і додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій та додаткових дотацій.

Особливості розподілу обсягів освітньої субвенції та медичної субвенції щодо резерву коштів і перерозподілу обсягів таких субвенцій між місцевими бюджетами можуть визначатися законом про Державний бюджет України.

Місцева державна адміністрація може приймати рішення щодо розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у період між сесіями відповідної місцевої ради за умови делегування нею таких повноважень місцевій державній адміністрації з наступним внесенням змін до рішення про місцевий бюджет.

До повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, зокрема за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету (ст. 110 БК України).

Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання Закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

Питання для самоконтролю

1. Якою є мета правового регулювання міжбюджетних відносин?

2. Яким органом державної влади в Україні здійснюється надання трансфертів?

3. Які параметри враховує формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів?

4. Вкажіть різновиди міжбюджетних трансфертів.

5. У чому сутність реверсної дотації?

6. Які ознаки відмежовують субвенції від дотацій?

7. Які функції виконують міжбюджетні трансферти?

8. Яким нормативно-правовим актом щорічно затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для відповідного місцевого бюджету?

9. Чи мають право місцеві ради передбачати у відповідних бюджетах міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами, в тому числі інші субвенції?

Тести

1. Обсяги надання з державного бюджету та використання місцевими бюджетами міжбюджетних трансфертів оприлюднюються Державною казначейською службою України:

а) щокварталу;

б) щомісяця;

в) на кінець поточного року;

г) на початку наступного року.

2. Трансферт у бюджетній сфері – це:

а) кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до другого;

б) безвідплатна, безповоротна допомога з бюджету вищого рівня бюджету нижчому, яка не має цільового характеру та надається в разі перевищення видатків над доходами;

в) кошти, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів у твердій сумі й на визначені законом цілі;

г) фінансовий ресурс забезпечення податкових надходжень державного бюджету.

3. Субвенція – це міжбюджетний трансферт, що:

а) має тимчасовий характер;

б) має цільове призначення;

в) передбачає виділення коштів з місцевого до державного бюджету;

г) вирівнює бюджетні диспорції, які виникли в результаті децентралізації та має на меті підвищити рівень фінансової спроможності місцевого бюджету для надання органом місцевого самоврядування основних гарантованих послуг населенню.

4. Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються:

а) Міністерством фінансів України;

б) Державною казначейською службою України;

в) Верховною Радою України;

г) Кабінетом Міністрів України.

5. Міжбюджетні трансферти перераховуються до Державного бюджету України:

а) щоквартально Державною казначейською службою України;

б) щодекадно, рівними частинами Міністерством фінансів України;

в) двічі на місяць Державною казначейською службою України;

г) Державною казначейською службою України у визначені законом строки залежно від виду міжбюджетного трансферту.

6. Якої субвенції як виду міжбюджетного трансферту не існує:

а) освітньої;

б) культурної;

в) на виконання інвестиційних проєктів;

г) медичної.

7. Реверсна дотація – це:

а) трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

б) трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції;

в) кошти, які надходять до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

г) кошти для компенсації втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою.

Список рекомендованих джерел

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

2. Тарангул В. Д. Правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Київ, 2007. 20 с.

3. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія. Київ: Атіка, 2004. 344 с.

4. Костирко Л. А., Велентейчик Н. Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи: монографія. Сєвєродонецьк: Видавництво СНУ ім. В. Даля, 2016. 280 с.

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

6. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України. *Бюлетень законодавства та юридичної практики України*. Київ: Юрінком Інтер, 2003. № 10. С. 3–408.

7. Латковська Т. А., Сідор М. І., Койчева О. С. Фінансове право: навчальний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). 2019. 226 с.

8. Ефективність використання міжбюджетних трансфертів: основні порушення. U–LEAD. 2021. URL: https://decentralization.gov.ua/ uploads/library/file/727/U-LEAD_budget.pdf

РОЗДІЛ 11
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ

11.1. Поняття та класифікація публічних видатків

Видатки є безперервним використанням державою в особі уповноважених органів коштів бюджетів та цільових фондів, а також власних коштів підприємств, установ і організацій на потреби, що визначені в нормативно-правових актах. Тому їх можна розглядати як одну з основних сторін фінансової діяльності держави.

Розмір видатків визначається тими завданнями, які пов'язані з реалізацією завдань і функцій, що стоять перед державою та органами місцевого самоврядування. Під час розподілу коштів потрібно враховувати і прогнозні показники наповнення дохідної частини відповідних централізованих та децентралізованих фондів коштів.

Здійснюючи планування видатків бюджетів, необхідно брати до уваги можливість виробничих підприємств самостійно покривати свої потреби за рахунок власних коштів або залучених кредитних ресурсів. При цьому видатки бюджетних установ переважно здійснюються за рахунок коштів відповідного бюджету (державного або місцевого). Водночас бюджетні установи мають можливість отримати доходи від власної діяльності в порядку, визначеному бюджетним законодавством.

Обов'язком держави є фінансування суспільних видатків за рахунок суспільних коштів. Це видатки, що мають публічний характер і це створює необхідність урегулювання процесу їх фінансування з боку держави.

Розглянемо поняття «публічні видатки» і «державні видати» та їх співвідношення. Видатки, які призначені для задоволення суспільних потреб, мають публічний характер. *Публічні видатки здійснюються за рахунок публічних фондів грошових коштів.*

Публічні видатки – це сукупність фінансових правовідносин, пов'язаних з безперервним цільовим використанням фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування, спрямованих на виконання загальнодержавних та місцевих завдань.

Публічним видаткам притаманні такі основні ознаки:

– грошовий та цільовий характер використання коштів;

– спрямовуються на виконання програм та заходів, що передбачені відповідним бюджетом;

– постійний характер використання коштів;

– відображення розподілу й перерозподілу публічних доходів;

– забезпечення можливості виконання завдань і функцій держави й місцевого самоврядування;

– забезпечення функціонування як держави в цілому, так і окремих її регіонів.

Фінансовою основою публічних видатків є суми витрат відповідних публічних фондів коштів.

У науковій літературі публічні видатки розглядають у кількох аспектах:

у юридичному – як публічні відносини, які мають соціально-економічний характер та виникають у разі здійснення видаткових операцій лише на підставі правових норм;

у матеріальному – як кошти публічних фондів, що їх розподіляють та використовують відповідно до правових норм;

в організаційному – як процес розподілу й використання коштів публічних фондів, здійснюваний відповідно до правових норм;

в економічному – як зменшення чистої вартості активів відповідних фондів коштів унаслідок здійснення встановлених нормами права видаткових операцій.

Суб'єктами суспільних правових відносини щодо публічних видатків є:

– держава в особі Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України;

– органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи;

– галузеві органи виконавчої влади України;

– Національний банк України та інші банківські установи, яким Державна казначейська служба України перераховує кошти;

– розпорядники та одержувачі коштів (державні та комунальні підприємства, установи, організації та інші).

Насамперед це уповноважений державою або місцевим органом самоврядування суб'єкт, що представляє публічний фінансовий інтерес, оскільки відносини у галузі публічних видатків не виникають в інтересах окремої юридичної або фізичної особи, а виникають в інтересах держави або органу місцевого самоврядування.

Щодо повноважень Верховної Ради України у сфері публічних видатків, то відповідно до статті 85 Конституції України затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, ухвалює рішення щодо звіту про його виконання; затверджує рішення про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; ухвалює закони у сфері публічних фінансів.

Президент України підписує основний фінансовий документ, видає укази та розпорядження у сфері публічних видатків. На Кабінет Міністрів України покладається розробка проєкту Закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України. Він подає Верховній Раді України звіт про його виконання.

До повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належить складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проєкту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка на подання, відповідно до районних, обласних рад, необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проєктів районних та обласних бюджетів.

Місцеві ради у сфері публічних видатків здійснюють затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету та інше.

Суб'єктами суспільних правових відносини щодо публічних видатків є центральні органи виконавчої влади. Основну роль відведено Міністерству фінансів України, яке, відповідно до Бюджетного кодексу України, Положення про Міністерство фінансів України, організовує роботу, пов'язану із складанням та управлінням виконання Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; погоджує залучення на поворотній основі коштів єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів; здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів тощо.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади як головні розпорядники бюджетних коштів, відповідно до статті 22 БКУ, отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження у Законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); ухвалюють рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляють і доводять до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань; затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого; розробляють та затверджують паспорти бюджетних програм і складають звіти про їх виконання та інше.

Важливим учасником правовідносини у сфері публічних видатків є Державна казначейська служба України. Відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215, до її повноважень належить здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства шляхом ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складання і подання фінансової та бюджетної звітності; контролю за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету та відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту

бюджетної програми; повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету та інші.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, якими є бюджетні установи в особі їх керівників. Вони уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету. На них покладається розробка кошторисів і подання на затвердження.

Інститут публічних видатків – сукупність фінансово-правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо витрачання державних та місцевих грошових ресурсів.

Об'єктом інституту публічних видатків є мобілізовані у розпорядження держави, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств кошти.

Досить часто в науковій літературі не розмежовують поняття «публічні» та «державні» видатки, або їх ототожнюють чи вживають термін «державні» видатки. Але поняття «публічні» та «державні» видатки не є тотожними, вони співвідносяться як загальне й особливе.

Поняття «публічні видатки» необхідно розглядати як прямі, безперервні, цільові грошові витрати з державного бюджету та інших грошових фондів держави, пов'язані з її функціонуванням.

Необхідно розуміти, що державні видатки – це врегульовані нормами права суспільні відносини щодо витрачання державних грошових ресурсів, які накопичуються у державному бюджеті, державних цільових фондах, власних фондах державних підприємств, установ та організацій з метою виконання загальнодержавних функцій, розширення виробництва, утримання сфери соціального забезпечення, органів державного управління відповідно до чинного законодавства.

Відповідно, місцеві видатки є видом фінансових відносин щодо витрачання фінансових ресурсів, мобілізованих до місцевих бюджетів, власних фондів комунальних підприємств, установ, організацій з метою виконання їх завдань та функцій, розширення виробництва, утримання комунальної соціальної та культурної сфери, органів місцевого самоврядування.

Проводячи співвідношення між поняттями «державні і місцеві видатки» та «видатки державного і місцевого бюджетів», потрібно розуміти, що перше поняття є ширшим, адже державні і місцеві видатки покриваються як з бюджетів і централізованих фондів, так і децентралізованих фондів коштів підприємств, установ, організацій і за рахунок кредитів.

На основі вищенаведеного можна стверджувати, що сукупність усіх видів видатків держави, органів місцевого самоврядування складає систему публічних видатків.

Зупинимося на класифікації публічних видатків.

За джерелом фінансування:

– видатки, що здійснюються з централізованих фондів коштів (державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів);

– видатки, що здійснюються з децентралізованих фондів коштів підприємств, установ, організацій;

– видатки, що здійснюються за рахунок кредитних ресурсів.

За формою власності:

– державні – здійснюються органами державної влади;

– муніципальні (місцеві) – здійснюються органами місцевого самоврядування.

За економічною характеристикою:

– поточні – забезпечують фінансування поточної діяльності;

– капітальні – спрямовані на розширене відтворення, соціально-економічний розвиток, зміцнення матеріально-фінансової бази.

За характером участі в суспільному виробництві:

– видатки на фінансування основних засобів;

– видатки на фінансування оборотних засобів;

– видатки на створення резервів.

За роллю в суспільному виробництві:

– видатки на розвиток матеріального виробництва;

– видатки на розвиток нематеріальної сфери.

За галузевою ознакою:

– видатки на фінансування промисловості;

– видатки на фінансування сільського господарства;

– видатки на фінансування освіти;

– видатки на фінансування науки;

– видатки на фінансування культури;

– видатки на фінансування соціального забезпечення тощо.

11.2. Принципи фінансування видатків

Фінансування видатків – це безповоротний, безвідплатний, плановий, регламентований нормами права відпуск грошових коштів з фондів для забезпечення виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, на соціально-культурні потреби та на розширене відтворення.

Видатки можна класифікувати за рядом ознак. *За джерелами отримання видаткових коштів* – централізовані й децентралізовані. *За джерелом отримання в межах централізованого фонду* – бюджетні та цільові. *За метою фінансування* – поточні видатки, капіталовкладення, резерви. *За рівнем бюджетної системи* – державні й місцеві.

Виробничі підприємства в системі господарства покривають потреби за рахунок власних коштів або залучених у кредитних фінансових установах кредитних ресурсів. Такі видатки є за фінансовою природою децентралізованими. Зі свого боку видатки бюджетних організацій є централізованими видатками, оскільки їх здійснюють за рахунок коштів відповідного бюджету (державного або місцевого). Водночас бюджетні установи, що фінансуються за рахунок коштів централізованого фонду, мають змогу отримати доходи від власної діяльності, які, згідно з чинним законодавством, будуть зараховані до спеціального фонду кошторису такої установи та спеціального фонду бюджету, з якого вона фінансується, відповідно.

Незалежно від джерел покриття видатків фінансування здійснюється на підставі таких **принципів:** плановість, безоплатність і безповоротність, цільове спрямування коштів, ефективність їх використання, фінансування залежно від виконання плану, оптимальне поєднання власних, бюджетних та кредитних джерел, здійснення контролю за використанням коштів.

Принцип плановості пронизує фінансову діяльність, оскільки всі витрати з централізованих фондів коштів мають обов’язково відображатися у фінансових планах. Об’єктивною необхідністю планування за поточних умов є посилення соціальної спрямованості фінансових планів, відмова від залишкового методу

фінансування соціальної сфери, подолання негативних наслідків фінансової кризи, ощадливе й раціональне витрачання бюджетних ресурсів. Об'єктом фінансового планування є фінансові ресурси.

Під час планування фінансових ресурсів держава визначає обсяг фінансування з огляду на наявні власні кошти об'єкта фінансування, можливість і доцільність отримання ним банківських кредитів. Виділення коштів здійснюється тільки за неможливості покриття витрат із вказаних джерел.

Фінансове планування здійснюють шляхом складання фінансових планів – ними є індивідуальні та зведені плани. Індивідуальні фінансові плани охоплюють баланси доходів та видатків підприємств, кошториси бюджетних установ тощо. Зведені фінансові плани поділяються на загальнодержавні, плани окремих господарських об'єднань та галузеві (Державний бюджет, місцеві бюджети, зведені фінансові баланси територій, плани фінансових інститутів).

Фінансовий план – особлива форма документа, показники якого завжди виступають у грошовій формі й відображають рух фінансових ресурсів упродовж відповідного періоду.

Видатки здійснюються на основі принципу ***безоплатності та безповоротності,*** оскільки кошти з бюджету виділяють на виконання певних завдань і функцій уповноважених органів або фінансування загальнодержавних чи місцевих програм і без вимоги повернення. Отже, принцип безповоротності та безоплатності фінансування державних видатків означає виділення коштів без прямого їх повернення державі та без внесення до державних фондів коштів будь-якої платні за отримання цих коштів. Водночас економічна вигода держави у видатковій політиці полягає у тому, що повернення отриманих від держави коштів реалізується в матеріальному збільшенні основних фондів у державній та комунальній виробничій і невиробничій сферах, зростанні прибутків державних та комунальних підприємств тощо.

Необхідно звернути увагу, що кошти, виділені з бюджету на умовах кредитування, підлягають поверненню таких ресурсів і їх оплатності.

Принцип цільового спрямування фінансування державних витрат полягає у необхідності суворого дотримання під час здійснення видатків цілей та заходів, що фінансуються відповідно до затверджених фінансових планів. Тобто, якщо кошторисом бюджетної установи передбачено певну суму, що має піти на фінансування поточних видатків упродовж звітного періоду, таку суму можна відпускати саме на фінансування поточних видатків з урахуванням визначених нормативів (наприклад, виплату заробітної плати працівникам).

Для обмеження можливості використання коштів не за цільовим призначенням законодавством встановлюються обмеження. Відповідно до п. 4 ст. 16 БКУ бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі (крім випадків, передбачених БКУ) або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлено відповідні бюджетні призначення на надання кредитів з бюджету).

Законодавством передбачено застосування програмно-цільового методу – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Метою його є встановлення безпосереднього зв’язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі спрямоване, зокрема, на забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі й завдання, на які витрачаються бюджетні кошти; на підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм.

Принцип ефективного використання коштів має на меті ***одержання суспільно необхідного та бажаного результату за мінімальних витрат*** трудових і матеріальних ресурсів. Реалізація цього принципу на практиці означає вдосконалення форм і методів адміністративного управління виробничою та фінансовою діяльністю держави.

Принцип фінансування, залежно від виконання планів, означає, що кошти виділяють не автоматично, а відповідно до фактичного виконання робіт, кількісних та якісних показників, що зумовлюють обсяги витрат на конкретні цілі в момент виникнення реальної потреби в наданні коштів. Завдяки цьому грошові ресурси можуть перебувати у постійному обігу. Реалізацію цього принципу можна простежити під час фінансування капіталовкладень і капітальних ремонтів, де у разі невиконання планів невикористані грошові ресурси враховуються під час надання бюджетних коштів на наступний період. Тобто не потрібно витрачати бюджетні кошти лише тому, що вони виділені з бюджету, а потреби в них немає.

Принцип оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів полягає у тому, що під час визначення обсягу фінансування на всіх рівнях спочатку враховують наявність і можливість використання власних коштів або скорочення власних видатків, потім – можливість отримання банківських кредитів. Державні підприємства покривають більшу частину видатків за рахунок отриманих прибутків. Бюджетні установи теж мають можливість власних надходжень. І лише за об'єктивної неможливості покрити видатки з вищезазначених джерел вирішується питання про виділення бюджетного або відомчого фінансування. Цей принцип застосовують на стадії планування, розподілу та використання державних ресурсів у процесі покриття поточних видатків і капіталовкладень.

Принцип дотримання режиму економії полягає у тому, що під час розрахунку видатків у проєктах фінансових планів має бути забезпечено чіткий режим економії коштів і матеріальних цінностей. До них можна включати тільки передбачені законодавством видатки, необхідність яких зумовлена характером діяльності установи. Видатки на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, можна передбачати лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат і відсутності заборгованості.

Дотримання фінансової дисципліни є важливим принципом, який полягає у законності фінансової діяльності, точному й неухильному дотриманні порядку, термінів, звітності тощо і досягається за допомогою здійснення фінансового контролю. Він забезпечує додержання фінансової дисципліни всіма учасниками видаткових відносин. Фінансовий контроль дає можливість з'ясувати помилки та недоліки у фінансовій діяльності держави та вжити заходів щодо їх усунення. На підставі одержаних інформаційних даних розробляються показники для перспективного та поточного планування державних видатків під час визначення цільового спрямування коштів та їх оптимальних обсягів.

11.3. Поняття державних видатків та державних витрат. Суб'єкти суспільних правовідносин щодо витрачання грошових ресурсів

Існування будь-якої держави неможливе без достатніх ресурсів. На її функціонування потрібні досить великі фінансові ресурси, якими покриваються існуючі видатки. І як можемо спостерігати, ці видатки щорічно стрімко зростають. Це спонукає державу шукати все нові джерела доходів. В умовах дефіциту коштів державі потрібно вирішити складні завдання щодо розподілу державних коштів. Адже представляючи публічний фінансовий інтерес, необхідно розподіляти одержані доходи так, щоб покрити першочергові, пріоритетні видатки.

Держава, здійснюючи видатки, завжди визначає:

1) пріоритети видатків;

2) загальний обсяг фінансування;

3) цільове використання коштів;

4) норми витрат.

Отже, за допомогою видатків бюджетів держава має можливість:

– регулювати розподіл грошових коштів між виробничою сферою і сферою суспільних послуг;

– впливати на вартісну структуру виробництва;

– стимулювати розвиток пріоритетних, нових галузей та виробництв, суттєво впливаючи на зміцнення своєї економічної могутності.

Усі видатки, які фінансуються на території держави, покриваються за рахунок чистого національного доходу. Публічні видатки, які пов'язані з виконанням функцій держави й органів місцевого самоврядування, фінансуються за рахунок бюджетних коштів та цільових централізованих фондів коштів. Видатки підприємств більшою мірою покриваються прибутками, що залишаються у розпорядженні підприємств державної і муніципальної форм власності, за рахунок сум амортизації, що включається у собівартість продукції і скеровується на збільшення виробничих фондів. Такі підприємства можуть залучати кредитні ресурси банків.

Видатки держави – це прямі витрати матеріальних і фінансових ресурсів на її функціонування.

Оскільки видатки держави опосередковують її функціонування, велика частина їх покривається за рахунок державного бюджету.

Через видатки державного і місцевих бюджетів проявляється розподільча функція економічних відносин, адже, з одного боку, видатки – це витрати держави, які вона здійснює на своє функціонування, а з іншого – це доходи, за рахунок яких державні установи, підприємства й організації утворюють свої фонди, необхідні для їх функціонування.

З огляду на ці всі видатки держави, що покриваються бюджетними коштами, можуть бути об'єднані у 2 групи: ті, що повторюються щороку (наприклад, на фінансування діючих лікарень, шкіл, дитячих садків, вишів, тобто видатки, що встановлені чинними нормативно-правовими актами), і нові, що вводяться з наступного бюджетного періоду або для реалізації видатків розвитку.

Основним призначенням витрат усіх ланок бюджетної системи є фінансове забезпечення безперебійного функціонування держави й органів місцевого самоврядування.

До публічних видатків держави належать:

– видатки Державного бюджету України, зокрема видатки спеціального фонду ДБУ;

– видатки державних цільових фондів коштів соціального призначення, зокрема Пенсійного фонду України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб;

– видатки спеціальних фондів грошових коштів і резервів НБУ та інших кредитних організацій, заснованих на праві державної власності;

– видатки фондів грошових коштів підприємств, установ та організацій, заснованих на державній формі власності.

У науковій літературі поняття «державні видатки» можна розглядати у широкому та вузькому значенні. У вузькому – це витрати лише державного бюджету.

Отже, видатки державного бюджету становлять лише частину державних видатків, але основну і найбільшу.

Розглянемо видатки державного бюджету, які займають основне місце серед публічних видатків держави.

Видатки бюджету – це прямі цільові витрати держави, що забезпечують її безперебійне функціонування і відображають економічні відносини, що пов’язані з розподілом і перерозподілом частини національного доходу, яка концентрується у бюджеті.

Відповідно до статті 2 БКУ видатки державного бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених цим бюджетом.

У БКУ використовується поняття «витрати бюджету», під якими розуміють видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. Тобто видатки бюджету є частиною витрат бюджету.

До видатків бюджету не належать:

1) погашення боргу;
2) надання кредитів з бюджету;
3) розміщення бюджетних коштів на депозитах;
4) придбання цінних паперів;

5) повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування;

6) компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій.

Видатки бюджету поділяються за:

1) функціональною класифікацією: на здійснення загальних функцій та здійснення спеціальних функцій;

2) економічною класифікацією: поточні та капітальні;

3) відомчою класифікацією: за переліком головних розпорядників коштів;

4) програмною класифікацією: за бюджетними програмами.

Функціональна класифікація видатків бюджету має такі рівні деталізації:

1) розділи, в яких систематизуються видатки бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;

2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються під час їх проведення.

Поточними видатками є: 1) видатки на оплату праці бюджетних працівників, їх відрядження; будівництво, ремонт та інші заходи, що мають загальнодержавне значення; забезпечення виконання державних програм тощо; 2) обов'язкові виплати за зобов'язаннями; 3) субсидії та поточні трансфери.

Під капітальними видатками необхідно розуміти усі дії, що пов'язані з капіталізацією держави, а саме: 1) проведення капітального будівництва і ремонту; 2) створення та наповнення державних запасів і резервів загальнодержавного значення; 3) придбання

земельних ділянок і нематеріальних активів; 4) капітальні трансфери установам, підприємствам та організаціям.

Відомча класифікація видатків бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. При цьому відомча класифікація видатків державного бюджету додатково містить перелік головних розпорядників коштів державного бюджету для систематизації загальнодержавних видатків бюджету (що передбачають насамперед виконання заходів з реалізації державної політики за участю інших органів влади) за ознакою головного розпорядника коштів державного бюджету. Перелік головних розпорядників бюджетних коштів закріплено в статті 22 БКУ, установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України, Конституційний Суд України, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України, Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників.

Програмна класифікація видатків бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків державного бюджету формується Міністерством фінансів України за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проєкту Закону про Державний бюджет України у бюджетних запитах, що визначається шляхом розподілу видатків державного бюджету за бюджетними програмами у Законі про

Державний бюджет України і може бути уточнена під час виконання державного бюджету у разі внесення змін до Закону про Державний бюджет України.

Розподіл видатків між окремими ланками бюджетної системи доцільно здійснювати за такими принципами:

– значимості, який полягає у тому, що заходи державного значення фінансуються з Державного бюджету України, заходи місцевого значення – з місцевих бюджетів;

– територіальний, сутність якого полягає у тому, що фінансування підприємств, організацій та установ має здійснюватися з бюджету тієї громади (чи регіону), на території якої вони розміщуються;

– відомчий, який означає забезпечення фінансування підприємств, організацій та установ з відповідного бюджету за підпорядкуванням;

– субсидіарний, за яким розподіл видатків має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до безпосереднього споживача.

У главі 14 БКУ чітко розмежовано видатки між рівнями бюджетів. Відповідно до статті 87 БКУ до видатків з Державного бюджету України належать видатки на:

1) державне управління: а) законодавчу владу; б) виконавчу владу; в) Президента України;

2) судову владу;

3) міжнародну діяльність;

4) наукову і науково-технічну діяльність;

5) національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);

6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій;

7) забезпечення функціонування установ та закладів Збройних сил України, інших утворених, відповідно до законів України, військових формувань, правоохоронних органів, Служби безпеки України, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності;

8) освіту: а) загальну середню освіту: професійну (професійно-технічну) освіту (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах державного замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти соціальної реабілітації та адаптації державної власності, а також за професіями загальнодержавного значення, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України); вищу освіту; післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення); інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

9) охорону здоров'я: первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції та інші);

10) соціальний захист та соціальне забезпечення: виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби і членам їхніх сімей, пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом, тощо.

Видаткову частину державного бюджету поділено на дві складові: видатки загального фонду та видатки спеціального фонду.

Видатки загального фонду фінансуються за рахунок надходжень загального фонду бюджету і не мають конкретних джерел фінансування.

Видатки спеціального фонду фінансуються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (зокрема, власних надходжень бюджетних установ).

На обсяги видатків бюджету впливають функції держави, які без достатнього рівня бюджетних ресурсів виконати неможливо. Функції держави є визначальним чинником, який впливає на обсяги видатків бюджетів та їх розподіл і використання. Тому

в теорії і на практиці під час складання бюджету, визначення його параметрів держава зобов'язана виходити не з обсягів доходів, а з потреби у видатках. Це підтверджується світовим історичним досвідом та фінансовою наукою.

У процесі використання коштів державного бюджету держава вступає у відносини з:

– підприємствами, організаціями та установами з приводу їхнього фінансування;

– фізичними особами, громадянами країни з приводу виплат, пов'язаних із соціальними гарантіями;

– юридичними і фізичними особами, іноземними державами, міждержавними об'єднаннями з приводу повернення державних позик і сплати відсотків;

– органами місцевого самоврядування з приводу бюджетного регулювання;

– іншими суб'єктами відповідно до чинного законодавства.

Питання для самоконтролю

1. Що таке публічні видатки?
2. Що ви розумієте під поняттям «державні видатки» та «державні витрати»?
3. Співвідношення понять «публічні видатки» та «державні видатки».
4. Які існують види видатків відповідно до бюджетної класифікації?
5. Які існують принципи для здійснення публічних видатків?
6. Яке законодавство регулює порядок здійснення публічних видатків?
7. Які видатки здійснюються з Державного бюджету України?
8. Які витрати бюджету не належать до видатків бюджету?
9. Назвіть основні принципи державних видатків.
10. Що таке видатки з централізованих фондів?

Тести

1. Систему публічних видатків становлять:

а) видатки з централізованих та децентралізованих фондів;

б) видатки та витрати бюджету;

в) видатки з державного та місцевих бюджетів;

г) видатки з фондів підприємств, установ, організацій.

2. За економічною класифікацією видатки поділяються на:

а) поточні та капітальні;

б) державні та приватні;

в) власні та закріплені;

г) централізовані та децентралізовані.

3. До видатків бюджету не належать:

а) фінансування бюджетних установ;

б) фінансування програм, передбачених бюджетом;

в) погашення боргу;

г) погашення боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів.

4. Витрати бюджету це:

а) видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу, розміщення бюджетних коштів на депозиті, придбання цінних паперів;

б) видатки бюджету, погашення боргу, розміщення бюджетних коштів на депозиті, придбання цінних паперів;

в) видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу, придбання цінних паперів;

г) надання кредитів з бюджету, погашення боргу, розміщення бюджетних коштів на депозиті, придбання цінних паперів.

5. Розпорядників бюджетних коштів поділяють на:

а) головні та другорядні;

б) головні та нижчого рівня;

в) першого та другого рівня;

г) головні та другого рівня.

6. Бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету, – це:

а) отримувач бюджетних коштів;

б) посадова особа;

в) орган стягнення;

г) розпорядник бюджетних коштів.

7. Кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, – це … бюджету.

8. Видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів – це … бюджету.

9. Сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій, – це бюджетна…

10. Розділ бюджетної класифікації, що містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів, – класифікація…

Список рекомендованих джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

2. Положення про Державну казначейську службу України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text

3. Положення про Міністерство фінансів України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text

4. Кучерявенко М. П. Фінансове право: підручник. Х.: Право, 2013. 400 с.

5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

6. Фінансове право: підручник; за ред. М. П. Кучерявенка, О. О. Дмитрик. Х.: Право, 2019. 416 с.

РОЗДІЛ 12
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ

12.1. Поняття та принципи бюджетного фінансування

Поняття бюджетного фінансування в науковій літературі має багато визначень. Під бюджетним фінансуванням розуміють безповоротне та безоплатне відпускання коштів із державного й місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних функцій і функцій муніципальних органів та забезпечення діяльності бюджетних установ та організацій.

Бюджетне фінансування передбачає надання з бюджету у безповоротному порядку коштів на видатки, пов'язані зі здійсненням державних замовлень, виконанням державних програм, утриманням державних і комунальних установ та організацій.

У попередній темі був розглянутий розподіл видатків між бюджетами, що регулюється главою 14 БКУ статтями 87, 89, 90, 91, 93. Розподіл установ на ті, які фінансуються із державного бюджету, і ті, що отримують асигнування з місцевих бюджетів, здійснюється залежно від їх значущості та підпорядкування. Так, із державного бюджету отримують фінансування національні установи; підприємства, організації та заклади, підпорядковані безпосередньо міністерствам України, державним комітетам і відомствам. Інші бюджетні установи фінансуються здебільшого із відповідних місцевих бюджетів.

Бюджетному фінансуванню властиві ознаки:

– бюджетне фінансування є однією з найважливіших форм фінансування видатків бюджету;

– його зміст проявляється у безповоротному наданню бюджетних коштів юридичним і фізичним особам;

– надання цих коштів здійснюється на проведення заходів, передбачених бюджетом;

– перелік цих заходів відповідає функціям держави;

– бюджетне фінансування з боку держави є формою бюджетного механізму, а збоку суб'єктів господарювання – однією з форм фінансового забезпечення.

У Бюджетному кодексі використовується поняття «фінансування бюджету» – надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету. У цьому визначенні фінансування бюджету розглядається як надходження коштів до відповідного бюджету. І це поняття не потрібно ототожнювати з поняттям «бюджетне фінансування», при якому фінансування видатків проводиться за рахунок бюджетних коштів.

Бюджетне фінансування здійснюється на основі принципів фінансування видатків, але йому властиві і спеціальні принципи. По-перше, це принцип виділення асигнування лише з одного бюджету. Винятком із загального правила є фінансування незапланованих заходів, пов'язаних зі стихійним лихом, епідеміями, ліквідацією шкоди від катастроф тощо. У такому разі кошти на покриття витрат виділяють як з місцевих, так і з державного бюджетів. Наприклад, виділення коштів з резервного фонду.

По-друге, ще одним спеціальним принципом бюджетного фінансування є фінансування бюджетних установ на основі економічно і науково обґрунтованих нормативів, запроваджених для кожної сфери діяльності держави.

По-третє, виділяють принцип, за яким фінансування з бюджетів здійснюється залежно від значущості та підпорядкування об'єктів.

Відповідно до ст. 86 Бюджетного кодексу України розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюють на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти і надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. З бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань здійснюються видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів.

У видаткових відносинах беруть участь щонайменше три суб'єкти. З боку органів влади виступає Міністерство фінансів України, яке складає розпис видатків; Державна казначейська служба, що дозволяє користуватися бюджетними призначеннями (асигнуваннями). Остання може поновлювати або припиняти фінансування бюджетних установ залежно від дотримання ними фінансової дисципліни.

Другим учасником є уповноважений банк, де відкрито рахунки (Єдиний казначейський рахунок – у НБУ, особовий рахунок бюджетної установи – в банках, що входять до переліку тих, які обслуговують бюджетну сферу). Банк здійснює контроль за витрачанням готівки, порядком сплати податків і обов'язкових платежів, порядком списання коштів із рахунка.

Третім учасником видаткових правовідносин є розпорядник бюджетних коштів.

Відповідно до статті 2 БКУ розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я та здійснення витрат бюджету.

За обсягом наданих повноважень розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Статтею 22 БКУ визначено головних розпорядників бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети.

Фінансування державних видатків здійснюється на основі розпису бюджету – документа, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору.

Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники у встановленому порядку перераховують кошти на поточні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів – розпорядників нижчого ступеня.

Видатки розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у межах затверджених кошторисів доходів і видатків, планів асигнувань або планів використання бюджетних коштів, органи Державної казначейської служби здійснюють через реєстраційні, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів.

Реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів – рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання загального фонду кошторисів.

Ці рахунки відкривають для одержання коштів із бюджету і для повного обліку бюджетних коштів та контролю за їх використанням в органах Державної казначейської служби на кожний бюджетний рік. Після закінчення року рахунки закривають, оскільки згідно з чинним законодавством усі бюджетні призначення втрачають чинність після завершення бюджетного періоду, за винятком тих випадків, коли окремим законом передбачено багаторічні бюджетні призначення. Порядок відкриття та ведення реєстраційних рахунків регулюється Порядком відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 22.06.2012 № 758.

Державна казначейська служба України здійснює реєстрацію й облік бюджетних зобов'язань, бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників і одержувачів бюджетних коштів відповідно до Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 02.03.2012 № 309.

Під формами бюджетного фінансування розуміють способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті.

Виділяють форми бюджетного фінансування:

1) кошторисне фінансування;
2) бюджетне інвестування;
3) державні трансферти;
4) бюджетне кредитування;
5) програмно-цільове.

У наступному питанні більш детально зупинимося на кошторисно-бюджетному фінансуванні.

12.2. Поняття, суб'єкти та об'єкти кошторисно-бюджетного фінансування

Однією із форм бюджетного фінансування є фінансування невиробничої сфери, що здійснюється на основі фінансових планів, що мають назву кошторис.

Кошторисно-бюджетне фінансування **–** це метод безповоротного, безоплатного відпускання грошових коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні з бюджету, на підставі відповідних фінансових планів – кошторисів бюджетних установ.

За кошторисно-бюджетним методом фінансується майже вся невиробнича сфера суспільства, що базується на державній або комунальній (муніципальній) формі власності, тобто переважно уся бюджетна сфера. Зокрема, на кошторисно-бюджетному фінансуванні перебувають установи та організації, що здійснюють державне управління, міжнародну, правоохоронну діяльність, забезпечують національну оборону і безпеку держави. За рахунок коштів бюджетів відповідного рівня утримуються установи соціально-культурної сфери: освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва, фізичної культури та спорту тощо.

Забезпечення бюджетних установ грошовими ресурсами називається кошторисно-бюджетним фінансуванням. Це система науково та економічно обґрунтованих заходів щодо визначення критеріїв розподілу коштів і напрямів використання фінансових ресурсів, а також розрахунку їх оптимальних обсягів для кожного об'єкта, що утримується за рахунок бюджетних коштів.

Основними особливостями кошторисно-бюджетного фінансування можна виділити такі:

1. Бюджетне асигнування здійснюється лише з одного бюджету відповідно до підпорядкування.

2. Бюджетні кошти є основним джерелом фінансування діяльності таких установ.

3. Фінансово-плановий документ, на підставі якого виділяються кошти, є кошторис доходів і видатків установи.

4. Витрачання коштів здійснюється суворо за цільовим призначенням, визначеним у кошторисі.

5. Зміни до кошторису можуть вносити лише органи, яким підпорядкований розпорядник бюджетних коштів.

6. Планування і фінансування діяльності здійснюється на основі економічних нормативів, затверджених у встановленому порядку.

Суб'єктом кошторисно-бюджетного фінансування є державні органи, підприємства, установи та організації державної та комунальної форм власності, видатки яких повністю фінансуються з відповідного бюджету. Ними є бюджетні установи.

Відповідно до БКУ бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету.

Використовуючи бюджетні кошти, бюджетні установи набувають статусу розпорядників бюджетних коштів.

Під розпорядником бюджетних коштів розуміють бюджетну установу в особі її керівника, уповноважену на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я та здійснення витрат бюджету.

За обсягом наданих прав розпорядники поділяються на головних розпорядників коштів бюджету та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які визначаються відповідно до частини другої статті 22 Бюджетного кодексу України та затверджуються законом про державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня – розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпоряднику та/або діяльність якого координується через нього.

У бюджетному процесі використовують поняття одержувач бюджетних коштів – це суб'єкт господарювання, громадська та інша організація, яка не мають статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує для їх здійснення кошти бюджету.

Одержувач використовує бюджетні кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі відповідного розпорядника бюджетних коштів.

Обсяг бюджетних повноважень головного розпорядника бюджетних коштів визначає бюджетне призначення.

Під бюджетним призначенням необхідно розуміти повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане БКУ, Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування. Щорічно бюджетні повноваження закріплюються Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет залежно від бюджету фінансування головного розпорядника.

За наявності бюджетного призначення розпорядники можуть отримувати бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження (п. 6 ст. 2 БКУ).

І відповідно до наявного бюджетного асигнування розпорядники можуть брати бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього періоду або у майбутньому.

Розпорядник бюджетних коштів може отримати фінансування за умови наявності затвердженого кошторису бюджетної установи розпорядником бюджетних коштів вищого рівня. Оскільки, згідно з чинним законодавством бюджетним установам можуть виділяти бюджетні кошти тільки за наявності затверджених кошторисів і планів асигнувань. Саме у цьому вбачається правове значення кошторису як індивідуального фінансово-планового акта, який хоч і не встановлює правових норм, але спрямований на їх виконання і конкретизує певну правову норму у розрізі конкретних правовідносин.

Кошторис – це фінансово-плановий акт, який визначає обсяг, цільове направлення та щоквартальний розподіл коштів на утримання установ.

Фінансування з бюджету виконується тільки на основі затверджених кошторисів видатків. Правове значення кошторису полягає у тому, що він визначає права та обов'язки керівника бюджетної установи щодо цільового використання бюджетних коштів, а також обов'язки фінансових органів щодо надання цих коштів та їх контролю.

Кошторис бюджетних установ є основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі отримувати доходи і здійснювати видатки, визначає обсяг і спрямування коштів, необхідних для виконання її функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень.

Значення кошторису полягає у тому, що він:

1) впливає на діяльність бюджетних установ, організацій;

2) забезпечує ефективне і цільове використання коштів бюджетної установи;

3) дає можливість контролювати виконання фінансових показників;

4) визначає права й обов'язки розпорядників бюджетних коштів з їх цільового використання, що відпускаються з відповідного бюджету,

5) врегульовують обов'язки фінансових органів з виділення коштів та їхні права на здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних ресурсів.

За різнем узагальнення інформації про доходи й видатки бюджетних установ кошториси поділяють на зведені та індивідуальні. Зокрема, бюджетна установа незалежно від того, чи веде вона облік самостійно, чи обслуговується централізованою бухгалтерією, для забезпечення своєї діяльності складає ***індивідуальні кошториси*** і плани асигнувань за кожною виконуваною нею бюджетною програмою.

Зведені кошториси – це зведення показників індивідуальних кошторисів розпорядників коштів нижчого рівня, що складаються головним розпорядником для подання Міністерству фінансів України чи його територіальним органам або органам Державної казначейської служби. Зведені кошториси не затверджують.

Кошторис бюджетної установи складається із загального та спеціального фондів:

1) ***загальний фонд,*** який містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною специфікацією на виконання бюджетною установою основних функцій або розподіл надання кредитів із бюджету за класифікацією кредитування бюджету;

2) ***спеціальний фонд,*** що містить обсяг надходжень зі спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією видатків на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних із виконанням установою основних функцій, або розподіл надання кредитів з бюджету, згідно із законодавством, за класифікацією кредитування бюджету.

Кошторисний процес регулюється Порядком складання, розгляду, затвердження та основними вимогами до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228.

У двотижневий строк з дня прийняття Закону про Державний бюджет України, відповідного рішення про місцевий бюджет Мінфін, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування.

Розпорядники нижчого рівня уточнюють проєкти кошторисів та приводять свої витрати у відповідність до бюджетних асигнувань та інших показників, що доведені лімітними довідками.

Міністерство фінансів України надсилає Казначейству для реєстрації, обліку та виконання затверджений розпис державного бюджету. Це є підставою для затвердження кошторисів бюджетних установ.

Кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани спеціального фонду затверджуються керівником відповідної вищої установи, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Розпорядники беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом, планом асигнувань загального фонду бюджету, планом надання кредитів із загального фонду бюджету та планом спеціального фонду відповідно до статті 48 Бюджетного кодексу України.

Органи Казначейства здійснюють контроль за відповідністю розподілу показників зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, зведення показників спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів даним бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів органів Казначейства.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня отримують бюджетні кошти через розпорядника вищого рівня.

Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники у встановленому порядку перераховують кошти на поточні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів – розпорядників нижчого ступеня.

Видатки розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у межах затверджених кошторисів доходів і видатків, планів асигнувань або планів використання бюджетних коштів органи Державної казначейської служби здійснюють через реєстраційні, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів.

12.3. Правові засади фінансування за програмно-цільовим методом

У сфері бюджетного фінансування поряд із кошторисно-бюджетним фінансуванням використовують програмно-цільовий метод.

Бюджетний кодекс України під програмно-цільовим методом у бюджетному процесі розглядає метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

2002 року схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Метою бюджетної політики є конкретний результат. Здійснення видатків бюджету за функціональною та економічною класифікацією не дає можливості визначити ефект проведених витрат. Сутність програмно-цільового методу складання бюджету полягає у тому, що процес формування бюджету починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім на ресурсах, потрібних для досягнення цих результатів.

Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на:

– забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі й завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю результатів виконання бюджетних програм;

– за результатами виконання бюджету забезпечення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також аналіз причин неефективної реалізації бюджетних програм;

– упорядкування діяльності головного розпорядника бюджетних коштів із формування й виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між головним розпорядником і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

– посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

– підвищення якості розробки бюджетної політики, ефективності розподілу й використання бюджетних коштів.

Класифікація видатків бюджету містить програмну класифікацію видатків. Програмна класифікація видатків державного бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проєкту Закону про Державний бюджет України (проєкту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах, при цьому визначається шляхом розподілу видатків державного бюджету (місцевого бюджету) за бюджетними програмами у Законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) і може бути уточнена під час виконання державного бюджету (місцевого бюджету) при внесенні змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).

Відповідно до статті 20 БКУ складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Для фінансування видатків за програмно-цільовим методом необхідна наявність бюджетної програми, яка являє собою сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на

нього функцій. Це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Паспорт бюджетної програми – це документ, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники й інші характеристики бюджетної програми, на підставі якого здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Паспорти бюджетних програм затверджуються наказами головного розпорядника протягом 45 днів від дня набуттям чинності Законом про Державний бюджет України на поточний рік. Це є обов'язковою вимогою для здійснення фінансування видатків Державною казначейською службою України.

Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом). Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який забезпечує виконання бюджетних програм у системі головного розпорядника.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів упродовж усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг.

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

За кожною бюджетною програмою здійснюється оцінка ефективності, яка передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Така оцінка здійснюється відповідно до Порядку здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 19 травня 2020 року № 223.

Метою здійснення оцінки ефективності бюджетних програм є:

– визначення ефективності та результативності бюджетної програми і винайдення шляхів їх підвищення;

– виявлення ризиків, пов’язаних з реалізацією бюджетної програми та досягненням очікуваних результатів;

– оптимізація процесу реалізації бюджетної програми;

– підвищення якості планування бюджетної програми;

– забезпечення прозорості використання бюджетних коштів, задоволення потреб суспільства в інформації щодо ефективності та результативності використання бюджетних коштів та досягнутих результатів.

Завданнями оцінки ефективності бюджетних програм є:

1) встановлення взаємозв’язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів;

2) визначення ступеня досягнення запланованої мети, виконання завдань бюджетної програми шляхом аналізу виконання результативних показників;

3) виявлення чинників, що перешкоджають виконанню бюджетної програми та досягненню запланованих результативних показників, їх усуненню та мінімізації впливу;

4) розробка заходів з підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів;

5) прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів, якості планування бюджетної програми.

12.4. Поняття та види власних надходжень бюджетних установ

Бюджетні установи, крім фінансування за рахунок різних видів бюджетних видатків, мають право і на власні надходження. Більшість бюджетних установ мають додаткові джерела отримання коштів, зокрема, надходження від здачі в оренду приміщень, від реалізації металобрухту, благодійні внески тощо. Також в умовах обмеженого фінансування такі установи для додаткового залучення грошових коштів надають платні послуги. Такі надходження є власними надходженнями бюджетних установ.

Відповідно до Бюджетного кодексу України власні надходження бюджетних установ – надходження, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт і цільових заходів, гранти, дарунки та благодійні внески, а також надходження від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. При цьому надходження бюджетних установ у вигляді майна (активів) у натуральній формі, отримане від інших бюджетних установ, які, відповідно до законодавства, виконують функції з управління об’єктами державної (комунальної) власності, у межах відповідного бюджету не є власними надходженнями таких бюджетних установ.

Статтею 13 Бюджетного кодексу України визначено, що власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи, які також діляться на підгрупи.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи: перша група – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством; друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У складі першої групи виділяються такі підгрупи: підгрупа 1 – плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; підгрупа 2 – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; підгрупа 3 – плата за оренду майна бюджетних установ, що здійснюється відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»; підгрупа 4 – надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна).

У складі другої групи виділяються такі підгрупи: підгрупа 1 – благодійні внески, гранти та дарунки; підгрупа 2 – надходження, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, зокрема заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок і розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб; підгрупа 3 – надходження, що отримують державні і комунальні заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; надходження, що отримують державні і комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти.

Власні надходження бюджетних установ отримують додатково до коштів загального фонду бюджету і включають до спеціального фонду бюджету та зараховують на відповідні рахунки, відкриті в органах Державної казначейської служби України.

Власні надходження бюджетних установ використовуються на:

1) покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (за рахунок надходжень підгрупи 1 першої групи);

2) організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 2 першої групи);

3) утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 3 першої групи);

4) ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (за рахунок надходжень підгрупи 4 першої групи);

5) господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок надходжень підгруп 2 і 4 першої групи);

6) організацію основної діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгруп 1 та 3 другої групи);

7) виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень підгрупи 2 другої групи).

Суми власних надходжень бюджетної установи плануються у спеціальному фонді кошторису.

Відповідно до пункту 49 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228, упродовж бюджетного періоду розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями на підставі довідки Державної казначейської служби України про підтвердження надходжень на спеціальні реєстраційні рахунки, що відкриті в органах Казначейства, довідки про зміни до кошторису та зведення показників спеціального фонду кошторису без внесення відповідних змін до бюджетного розпису за спеціальним фондом бюджету.

Розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису щодо збільшення надходжень та видатків у разі, коли обсяги надходжень бюджетних коштів за власними надходженнями спеціального фонду кошторису фактично перевищили обсяги, враховані під час затвердження відповідного бюджету, з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року. Зміни вносять

на підставі розрахунків з відповідним обґрунтуванням. У разі коли фактичний обсяг власних надходжень з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року бюджетних установ менший, ніж планові показники, враховані у спеціальному фонді кошторису, то розпорядники зобов'язані за три тижні до кінця бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису та зведення показників спеціального фонду кошторису щодо зменшення надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді.

Розпорядники упорядковують бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених до спеціального фонду кошторису змін.

Як визначено у п. 9 ст. 51 БКУ, якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, затверджені Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), то розпорядник бюджетних коштів повинен передбачити спрямування таких надпланових обсягів насамперед на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв.

Якщо такої заборгованості немає, то розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50 % коштів на заходи, що здійснюють коштом відповідних надходжень, і 50 % – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою.

Власні надходження бюджетних установ – це додатковий фінансовий ресурс, що дозволяє покращити якість надання послуг у бюджетній сфері.

Питання для самоконтролю

1. Поняття кошторисно-бюджетного фінансування.
2. Що таке кошторис витрат?
3. На які фонди поділяється кошторис бюджетної установи?
4. Який суб'єкт розробляє та затверджує кошторис?
5. Які принципи кошторисно-бюджетного фінансування?
6. Мета програмно-цільового методу фінансування.

7. Які складові програмно-цільового методу у бюджетному процесі?

8. Види власних доходів бюджетної установи.

9. До якого фонду кошторису зараховуються власні кошти бюджетної установи?

10. Напрями використання власних доходів бюджетних установ.

Тести

1. Утримання шкіл і дошкільних установ здійснюється з фонду:

а) державного бюджету;

б) місцевого бюджету;

в) зведеного бюджету;

г) кошторису.

2. Назвіть один із способів бюджетного фінансування:

а) стратегічне;

б) тактичне;

в) кошторисне;

г) місцеве.

3. Яким методом здійснюється фінансування освіти:

а) кошторисне фінансування закладів освіти;

б) програмно-цільове;

в) надання кредитів;

г) програмне.

4. Бюджетне призначення – це:

а) повноваження на видачу бюджетних асигнувань;

б) повноваження на видачу бюджетних запитів;

в) повноваження на видачу бюджетних зобов’язань;

г) повноваження на видачу бюджетних запитів.

5. Бюджетне асигнування – це:

а) повноваження на видачу бюджетних зобов'язань;

б) повноваження на взяття бюджетних зобов'язань;

в) повноваження на видачу бюджетних кредитів;

г) повноваження на видачу бюджетних запитів.

6. Розпорядники бюджетних коштів поділяються на:

а) головні і другорядні;

б) головні і похідні;

в) головні і нижчого рівня;

г) головні і підпорядковані.

7. Виділяють види кошторисів бюджетної установи:

а) індивідуальні та зведені;

б) загальні та індивідуальні;

в) загальні та спеціальні;

г) індивідуальні та спеціальні.

8. Кошторис складається на:

а) календарний рік;

б) календарний квартал;

в) місяць;

г) правильної відповіді немає.

9. Складові кошторису:

а) загальний фонд;

б) загальний фонд, спеціальний фонд;

в) загальний фонд, спеціальний фонд, галузевий фонд;

г) правильної відповіді немає.

10. Установа незалежно від того, чи веде вона бухгалтерський облік самостійно, чи обслуговується централізованою бухгалтерією, для забезпечення своєї діяльності складає:

а) зведений кошторис;

б) індивідуальний кошторис;

в) кошторис на централізовані заходи;

г) правильної відповіді немає.

Список рекомендованих джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

2. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text

3. Порядок відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України, затверджено наказом Міністерства фінансів України 22.06.2012 № 758. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1206-12#Text

4. Порядок здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету, затверджено наказом Міністерства фінансів України від 19.05.2020 № 223. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text

5. Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затверджено наказом Міністерства фінансів України 02.03.2012 № 309. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12#Text

6. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text

7. Кучерявенко М. П. Фінансове право: підручник. Х.: Право, 2013. 400 с.

8. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

9. Фінансове право: підручник; за ред. М. П. Кучерявенка, О. О. Дмитрик. Х.: Право, 2019. 416 с.

РОЗДІЛ 13
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО КРЕДИТУ ТА БОРГУ

13.1. Поняття публічного кредиту та публічних запозичень

У ст. 95 Конституції України зазначено: «Держава прагне до збалансованості бюджету». Проте досить часто державі та місцевим органам влади не вистачає коштів, які вони отримують у відповідні бюджети шляхом їх мобілізації, оскільки видатки держави зростають швидше, ніж доходи. Тому використовуються позики.

Держава та/або органи місцевого самоврядування залучають кошти на публічні видатки на засадах добровільності, зворотності, строковості та відплатності – такі запозичення називають публічним кредитом, який включає державний і місцевий кредити.

Бюджетний кодекс визначає державне запозичення як операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Відповідно місцеве запозичення – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету.

І, відповідно, кошти, які запозичує держава і місцеві органи та сплачує за ними відсотки, становлять державний і місцевий борг. Такі кошти виплачуються кредиторам з відповідних бюджетів, тому відносини між державою (місцевими органами) регулюються виключно нормами законів, які встановлюють:

– порядок утворення та погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу;

– порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види й типи.

Правовою основою державного кредиту та державного боргу насамперед є Конституція України, а також відповідні норми Бюджетного кодексу України, закони України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», «Про Національний банк України», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про депозитарну систему України», «Про банки і банківську діяльність», а також інші закони та підзаконні нормативно-правові акти. Зокрема, Постанова КМУ від 14.03.2018 № 186 «Про випуски облігацій зовнішніх державних позик», Постанова Правління Національного банку України від 18.06.2003 № 248, яка затверджує Положення про порядок проведення операцій, пов'язаних з розміщенням облігацій внутрішніх державних позик, Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27 грудня 2019 року № 801, яким затверджено Положення про порядок здійснення емісії облігацій міжнародних фінансових організацій та їх обігу, Порядок придбання акцій банків в обмін на облігації внутрішньої державної позики, затверджене Постановою КМУ від 19 листопада 2014 р. № 632, тощо.

Інститут публічних запозичень – врегульовані правовими нормами відносини, що виникають під час запозичення коштів від резидентів – юридичних та фізичних осіб та нерезидентів, а також від інших держав та фінансових організацій.

Відносини в галузі державного та місцевого запозичення виникають тільки на добровільних засадах, тобто кредитори купують цінні папери за власним бажанням за свої вільні кошти. Ця сторона відносин регулюється цивільним правом. У цілому відносини у сфері публічних запозичень специфічні. Ознаки, їм притаманні, для цивільно-правових відносин не характерні. Держава і місцеві органи – позичальники в однобічному порядку встановлюють умови відносин і змінюють їх, як показує практика, досить часто. Друга сторона – кредитор, вступаючи у відносини добровільно, повністю виконує ці умови, тимчасово віддаючи кошти в розпорядження держави або місцевого органу. У цих правовідносинах приписи держави або органу місцевого самоврядування не змінюються другою стороною. Потенційні кредитори можуть і не купувати цінних паперів, а якщо купують, то тільки за умовами,

встановленими позичальником. Відносини в галузі запозичень держави і місцевих органів, як і в усіх інших галузях фінансової діяльності, існують тільки у вигляді правовідносин.

Незважаючи на добровільний характер відносин за державними і місцевими запозиченнями, вони мають фінансово-правовий характер і регулюються виключно методом владних приписів. А держава і місцеві органи, позичаючи кошти, в односторонньому порядку встановлюють умови цих відносин, не надаючи суб'єктам, які виявили бажання придбати цінні папери, ніяких прав, крім права на купівлю цих цінних паперів і одержання в установлений державою строк відсотків, розмір яких установлено в постанові КМУ про випуск цього виду паперів, а також отримати номінальну вартість, незалежно від курсової вартості, за якою вони куплені, після закінчення строку цих відносин. Держатель цінних паперів не може отримати назад витрачені на придбання цінних паперів кошти, якщо держава змінить умови запозичення.

Державні запозичення дають можливість одержати вільні кошти юридичних (вітчизняних та іноземних) і фізичних осіб, причому не безвідплатно, а з відсотками, і відстрочити необхідність використання завжди обмежених бюджетних коштів. Кредитори надають позички державі й місцевим органам цілком добровільно за будь-якої форми запозичення. Причому державні й місцеві запозичення отримуються тільки за цільовим призначенням – з метою скорочення дефіциту бюджету.

Розрізняють зовнішні та внутрішні запозичення:

– державне і місцеве внутрішнє запозичення, коли держава або орган місцевого самоврядування випускають державні або місцеві цінні папери, що розміщуються на внутрішньому ринку держави;

– державне і місцеве зовнішнє запозичення, коли держава або міська рада укладають угоди про позику та випуск державних цінних паперів, що розміщуються на зовнішньому ринку.

За сприятливих умов на фінансовому ринку можуть здійснюватися державні запозичення понад обсяги, визначені на поточний бюджетний період Законом про Державний бюджет України, за умови виконання у поточному бюджетному періоді плану

державних запозичень до загального фонду державного бюджету в обсязі, що не перевищує 25 відсотків плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету на поточний бюджетний період, із збереженням отриманих коштів на кінець поточного бюджетного періоду. Такі кошти спрямовуються на фінансування державного бюджету в наступному бюджетному періоді з відповідним зменшенням обсягів державних запозичень на наступний бюджетний період, визначених Законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету.

Основними характеристиками публічних запозичень варто визначити основні умови здійснення запозичень, а саме: вид, валюту, строк та відсоткову ставку запозичення.

Функціонування ринку публічних запозичень передбачає існування публічного кредиту.

Важливою самостійною складовою фінансової системи держави є публічний кредит, що обслуговує формування та використання централізованих грошових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування. Відносини публічного кредиту мають особливе значення для держави та органів місцевого самоврядування, тому кожна держава регулює їх фінансово-правовими нормами.

Публічними є суспільні відносини в сфері державного і місцевого кредиту.

Тобто категорія публічного кредиту включає дві складові: державний та місцевий кредит.

Так, зокрема, за допомогою державного кредиту держава мобілізує додаткові фінансові ресурси для фінансування загальнодержавних витрат та виконання своїх функцій. Необхідність використання державного кредиту пояснюється протиріччями між потребами суспільства, що постійно зростають, та обмеженістю фінансових ресурсів для їх задоволення за рахунок публічних коштів. Особливо в період економічної кризи, суттєвих змін у всіх сферах господарської діяльності, в умовах відсутності балансу державного та місцевих бюджетів публічний кредит є одним із основних інструментів добровільного акумулювання фінансових ресурсів. Державний кредит є одним із провідних фінансових інструментів у сфері покриття дефіциту державного бюджету.

Кабінет Міністрів України визначає основні умови здійснення державних запозичень, зокрема основні умови кредитних договорів та основні умови випусків і порядок розміщення державних цінних паперів.

Держава майже завжди потребує додаткових грошових ресурсів, які залучаються за допомогою публічного кредиту, тому що податкові та інші неподаткові надходження до бюджетів обмежені. У періоди стабільності та економічного зростання потреби в публічному кредиті зменшуються, а сфера його використання звужується.

Відносинам публічного кредиту як фінансовим правовідносинам притаманні такі ознаки, як:

– обов'язкова участь суб'єкта владних повноважень у публічно-кредитних відносинах;

– грошовий розподільний характер;

– регламентація умов та порядку здійснення публічно-кредитних відносин фінансово-правовими нормами;

– виникнення відносин за волевиявленням (тобто добровільністю) кредиторів, які укладають кредитні угоди; придбавають цінні папери, емітовані державою, або одержують гарантії від держави, що надаються за одержувача кредиту;

– публічний кредит призначений для задоволення загальнодержавних інтересів (потреб) або пріоритетних публічних інтересів;

– джерелом погашення публічних позик і виплати відсотків за ними, а також надання позик є переважно публічні фінансові ресурси, проявляються такі, як принципи платності та поворотності публічного кредиту;

– основною особливістю відносин за публічним кредитом є те, що позичальник (держава в особі органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) в односторонньому порядку встановлює свої умови кредиту і в окремих випадках може їх змінити. Однак, укладаючи кредитні угоди, держава не завжди може диктувати свої умови, особливо, коли кредиторами є нерезиденти або міжнародні фінансово-кредитні організації.

Разом з тим публічний кредит як одна з форм кредитних відносин має також ознаки банківського кредиту:

– наявність суб'єктів: кредитора та позичальника;

– акумуляція вільних грошових коштів на принципах добровільності, зворотності, строковості, відплатності. Держава гарантує повернення коштів з відповідною виплатою кредиторам встановлених доходів, зазвичай у відсотках. Виплата доходів здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Відносини з повернення коштів та виплати винагороди мають перерозподільчий характер;

– можливість здійснення такої діяльності як внутрішньодержавно, так і на міжнародному рівні.

У публічно-кредитних відносинах внутрішньодержавного рівня держава, як правило, є позичальником, а фізичні та юридичні особи – кредиторами. У міжнародних кредитних відносинах держава може бути як позичальником, так і кредитором.

Крім того, держава може бути гарантом повернення запозичень або виконання інших зобов'язань суб'єктами господарювання, у діяльності яких зацікавлена, приймаючи на себе гарантійні зобов'язанння з метою підтримки вітчизняного товаровиробника, відновлення та реконструкції основних засобів, підвищення рівня зайнятості, розвитку науки тощо.

Правовідносини між позичальниками (державою, органами місцевого самоврядування) та кредиторами (юридичними і фізичними особами) у разі публічного кредиту здійснюються шляхом запозичення коштів через продаж кредиторам цінних паперів, укладання договорів та нагадують кредитні правовідносини між банками і позичальниками. Разом з тим кошти, які мобілізуються за допомогою публічного кредиту, не формують окремого фонду, а перерозподіляються, як правило, через бюджети. Наприклад, державний кредит забезпечує формування і використання централізованих грошових фондів держави.

Основними принципами, покладеними в державне і банківське кредитування, є: добровільність, зворотність, строковість, відплатність.

Уряд будь-якої держави завжди має можливість погасити державний борг. Для цього в нього є три засоби (фінансово-правові повноваження), використання яких робить практично неможливим невиконання обов'язків щодо державного кредиту та визнання держави банкротом. По-перше, це використання повноважень щодо рефінансування боргу, тобто продажу нових облігацій і

використання виручки для оплати старого боргу (виплати відсотків). По-друге, це використання податкових методів. Вчені розуміють, що цей метод повинен бути допустимим для суспільства, і якщо це так, то збільшення податків надасть можливість одержати достатні доходи для виплат відсотків та загальної суми боргу. По-третє, це повноваження щодо емісії грошей. Розкриваючи останнє положення, вчені зазначають, що банкротство уряду неможливо вже тому, що він має право друкувати гроші, якими можна заплатити і відсотки, і основну суму боргу[115].

Як особливий фінансово-правовий інструмент наповнення бюджету, публічний кредит відрізняється від податків та від банківського кредиту.

Відмінними характеристиками публічного кредиту від податків є те, що:

– податки як обов'язкові платежі забезпечуються відповідною силою примусу, а відносини публічного кредиту є добровільними;

– податки є односторонніми, безповоротними, безоплатними, систематичними платежами, водночас публічний кредит характеризується поверненістю, платністю та несистематичністю.

Отже, публічний кредит у юридичному сенсі можна визначити як врегульовані нормами права відносини із залучення тимчасово вільних, додаткових коштів до публічних грошових фондів на засадах добровільності, зворотності, платності і строковості.

Види публічного кредиту:

1) залежно від строків погашення боргових зобов'язань:
– короткострокові позики – поточні, до 1 року;
– середньострокові – від 1до 5 років;
– довгострокові – понад 5 років;
2) залежно від статусу позичальника:
– централізований – цінні папери випускає уряд;
– децентралізований – цінні папери випускають місцеві органи влади;

[115] Штейн Генрих – Фридрих Карл. Энциклопедический словарь Брокгауза-Ефрона. СПб, 1907. Т. 82. 308 с.; Кейнс Д. М. Возвращение мастера; пер. с англ. О. Левченко. М.: ООО «Юнайтед- Пресс», 2011. 253 с.; Брю С. Л. Экономикс, Макконнелл К. Р. М.: Республика, 1992. Т. 2. 896 с.

3) залежно від сфери розміщення боргових зобов'язань:

– внутрішні позики – розміщуються у межах держави;

– зовнішні позики – розміщуються за кордоном.

Зовнішні запозичення можуть бути як державного, так і місцевого характеру. Так, зокрема, кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і належать до державних зовнішніх запозичень. Кошти для реалізації таких інвестиційних проєктів, а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються у Законі про Державний бюджет України впродовж усього строку дії кредитних договорів. Відповідні міжнародні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради та всі міські ради. Інші місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення;

4) за видами дохідності:

– відсоткові – власники цінних паперів отримують дохід, як правило, з розрахунку фіксованих процентів;

– безвідсоткові (дисконтні) – цінні папери реалізуються за ціною, нижчою від їх номіналу, різниця між ціною придбання і номінальною відшкодовується у момент погашення, складаючи дохід;

– виграшні – власники цінних паперів отримують дохід за умови включення цього номера цінного наперу у виграшний тираж погашення.

Бюджетним кодексом України визначено, що право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі голови Боргового агентства України або особи, яка виконує його обов'язки, за дорученням міністра фінансів

України. Разом з тим варто зазначити, що Постановою КМУ «Про утворення Агентства з управління державним боргом України» від 12.02.2020 № 127 затверджено Положення про агентство з управління державним боргом України і пунктом 4 встановлено, що Міністерству фінансів України у двомісячний строк разом з Фондом державного майна, Київською міською державною адміністрацією та за участю Національного банку подати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо розміщення Агентства з управління державним боргом. Однак Постановою КМУ від 02.06.2021 № 556 було внесено зміни до вищезгаданої постанови та виключено пункт 4. Натомість процедура створення агенства на разі не завершена. Отже, до початку роботи Агентства повноваження щодо реалізації боргової політики залишаються за Міністерством фінансів України.

Відповідно, Міністерство фінансів України здійснює державні внутрішні та зовнішні запозичення у межах, визначених Законом про Державний бюджет України.

Погоджує обсяги та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій, здійснює реєстрацію місцевих запозичень і місцевих гарантій.

А також має право від органів місцевого самоврядування, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій інформацію про здійснені запозичення, зокрема надходження від розміщення облігацій місцевих позик та надходження від укладених договорів про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

Здійснювати місцеві внутрішні запозичення мають право Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради, крім винятків, встановлених законодавством.

Натомість не мають права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету бюджетні установи (крім випадків, передбачених Бюджетним кодексом України).

Надходження від державних позик є другим після податків методом фінансування видатків бюджету. Функції державного кредиту:

розподільча – здійснюється формування централізованих грошових фондів держави та їх використання;

регулююча – держава, *вступаючи в кредитні правовідносини,* впливає на стан грошового обігу, рівень відсоткових ставок на виробництво та зайнятість;

контрольна – контроль за рухом вартості в обидві сторони здійснюється фінансовими структурами та кредитними інститутами.

Є така форма державного кредиту, як гарантія КМУ.

КМУ, Рада міністрів АРК та міські ради в особі керівників їхніх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань юридичним особам у межах повноважень, наданих посадовим особам Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет.

Державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямами, що визначені Законом про Державний бюджет України.

Гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів, тобто гарантія як форма державного кредиту засновується на принципах банківського кредитування.

Державна гарантія (франц. – засіб забезпечення виконання зобов'язань) надається юридичним особам, які можуть отримати кредити від іноземних банків, фінансових та інших міжнародних організацій. Надійною є гарантія, яка дається за рахунок бюджетних коштів. Ці гарантії може надавати держава і місцеві органи самоврядування за рахунок відповідних бюджетів. Так, наприклад, ст. 6 Закону України «Про державний бюджет України на 2022 рік визначає, що у 2022 році державні гарантії можуть надаватися:

1) за рішенням Кабінету Міністрів України обсягом до 3 % планових доходів загального фонду державного бюджету:

а) для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних

проєктів, зокрема за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються суб'єктом господарювання, який належить до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України, для реалізації інвестиційних проєктів з реконструкції і модернізації інженерної інфраструктури державних меліоративних систем із створення цілісних технологічних комплексів;

б) для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань за портфелем кредитів банків-кредиторів, наданих суб'єктам господарювання мікропідприємництва, малого та/або середнього підприємництва - резидентам України (обсягом до 10 000 000 тис. гривень);

в) для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (обсягом до 20 000 000 тис. гривень).

Програми, пов'язані з підвищенням обороноздатності і безпеки держави, затверджуються Кабінетом Міністрів України до надання державних гарантій.

Суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання державних гарантій для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави, за рішенням Кабінету Міністрів України можуть звільнятися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення, виконання зобов'язань та сплачувати до державного бюджету плату за їх отримання;

г) для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Державного агентства автомобільних доріг України з метою фінансового забезпечення розвитку мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення.

Державне агентство автомобільних доріг України звільняється від зобов'язань надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями та вносити плату за надання державних гарантій.

Порядок та умови надання державних гарантій встановлюються Кабінетом Міністрів України;

2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямами: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проєктів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки, проєктів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств (обсягом до 27 422 252 тис. гривень);

3) за рішенням Кабінету Міністрів України для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єкта господарювання державного сектору економіки, який провадить діяльність у сфері передачі електроенергії в Україні, перед Кредитною установою для відбудови (KfW) для реалізації проєкту «Підвищення ефективності передачі електроенергії (інтеграція української ОЕС до європейської об'єднаної енергосистеми) III» (обсягом до 823 680 тис. гривень).

Такий суб'єкт господарювання за рішенням Кабінету Міністрів України може звільнятися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань.

Гарантії можуть надаватися за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування з міжнародними фінансовими організаціями, а також повернення яких передбачається здійснювати за рахунок коштів Державного бюджету України, та за кредитами, які спрямовуються на реалізацію інфраструктурних проєктів, що мають загальнодержавне значення.

За угодою, яку укладає позичальник з МФУ, КМУ зобов'язується перед юридичною особою – кредитором погасити заборгованість юридичної особи – позичальника, якщо вона не зможе зробити цього сама. Лімітом загальної суми боргу є максимальний розмір державного боргу на певну дату, включаючи реструктуризовані борги.

Суб'єкти підприємницької діяльності, щодо яких прийнято рішення надати державні гарантії, зобов'язані подати зустрічні безвідзивні та безумовні гарантії банків, фінансові показники

яких відповідають вимогам, визначеним Нацбанком, та сплачують до Державного бюджету України плату за їх отримання, розмір якої встановлюється КМУ.

Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань, належать до платежів за боргом. А в разі невиконання юридичними особами своїх зобов'язань органи Державної податкової служби за поданням Міністерства фінансів України та банку-агента, який обслуговує борг, здійснюють утримання на заставлене майно або порушують справу про банкрутство.

Норма БКУ ст. 17 встановлює, що прострочена заборгованість суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою) за кредитом (позикою), залученим державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою) або під державну (місцеву) гарантію, а також за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами [позиками] та пеню) стягується з такого суб'єкта господарювання податковими органами, що є органами стягнення такої заборгованості у порядку, передбаченому Податковим кодексом України або іншим законом, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна цього суб'єкта господарювання.

Позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою) не поширюється.

Забороняється надання державних (місцевих) гарантій суб'єкту господарювання, який має прострочену заборгованість перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою) за кредитом, залученим державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою) або під державну (місцеву) гарантію, за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами та пеню, іншу заборгованість з погашення раніше отриманого кредиту у фінансовій установі або податковий борг перед державним (місцевим) бюджетом.

Варто відрізняти публічні кредити (кредити, що отримує держава та органи місцевої влади) та державне кредитування (кредити, що надаються державою на пільгових умовах), в яких держава виступає кредитором і надає позички за рахунок бюджетних коштів. Особливість цих правовідносин полягає у тому, що вони належать до бюджетних правовідносин. Держава та органи місцевого самоврядування на умовах добровільності, зворотності, строковості та відплатності надають позички, наприклад, на:

1) житлове будівництво молодим сім'ям;

2) одержання освіти.

Такі кредитні відносини можна визначити як урегульовані фінансово-правовими нормами суспільні відносини, в яких суб'єкти держави й органів місцевого самоврядування надають кредити в грошовій формі юридичним та фізичним особам на умовах зворотності, строковості, відплатності і добровільності за рахунок державного або місцевих бюджетів.

До прийняття БКУ в юридичній літературі українських авторів окремо розглядалися питання державного і місцевого кредиту та державного і місцевого боргу. Держава і місцеві органи можуть бути (як правило) позичальниками або кредиторами. В останньому випадку змінюється поняття і сутність державного кредиту. Ці відносини можна назвати державним або місцевим кредитуванням.

Державне або місцеве кредитування – врегульовані фінансово-правовими нормами економічні відносини, в яких суб'єкти держави й органів місцевого самоврядування надають кредити в грошовій формі з державного і місцевих бюджетів юридичним особам і громадянам на умовах зворотності, відплатності, строковості, добровільності й обов'язкової забезпеченості.

Відносини, які виникають у зв'язку з кредитуванням за рахунок бюджетних коштів, є складними. У них беруть участь багато суб'єктів. Міністерство фінансів України після затвердження Закону про Державний бюджет України, в якому визначається сума коштів, яку можна витратити на надання кредитів молодим сім'ям на будівництво чи на здобуття освіти, вступає у відносини з центральними органами виконавчої влади, банківськими установами, з якими одержувачі кредитів укладають кредитні

угоди після представлення необхідних документів. Кредити, які виділяються з Державного бюджету України на будівництво житла, є дійсно пільговими з малими відсотками на багато років.

Кошти для кредитування індивідуального житлового будівництва і кошти, що повертаються позичальниками, та відсотки за кредит перераховуються на реєстраційні рахунки в територіальних органах Державної казначейської служби України.

13.2. Поняття та види державного боргу

Відповідно до Бюджетного кодексу України державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Професор М. П. Кучерявенко визначає державний борг як заборгованість держави в процесі формування і використання додаткових грошових ресурсів держави за рахунок тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, іноземних держав.

Доктор юридичних наук О. П. Орлюк зазначає, що державний борг – це загальний розмір накопиченої заборгованості уряду власникам цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків.

Державний борг складається з державного внутрішнього та державного зовнішнього боргу і не включає борг місцевих органів влади та державних підприємств.

Відносини державного внутрішнього боргу регулюються Бюджетним кодексом України та Середньостроковою стратегією управління державним боргом на 2021–2024 роки, затвердженою Постановою КМУ від 09.12.2021 № 1291.

Варто зазначити, що Бюджетним кодексом України визначено, що Стратегія управління державним боргом на середньостроковий період формується з урахуванням показників, визначених Бюджетною декларацією та Законом про Державний бюджет України. Стратегія розробляється Міністерством фінансів України та затверджується Кабінетом Міністрів України щороку, не пізніше 1 червня року, що передує плановому.

Здійснення державних кредитів та відповідно накопичення сум державного боргу здійснюється за допомогою фінансово-правових інструментів, до яких варто віднести:

– ринкові цінні папери та кредити;
– облігації внутрішньої державної позики;
– облігації зовнішньої державної позики;
– кредити від Національного банку України та комерційних банків;
– пільгові кредити;
– кредити від міжнародних організацій;
– кредити від іноземних держав;
– інше вкладення у капіталізацію.

Внутрішній державний борг – заборгованість держави громадянам та юридичним особам, які придбали цінні папери.

Внутрішній державний борг виникає у зв'язку із залученням коштів від вітчизняних кредиторів у національній валюті. Держава запозичує кошти щороку, тому її борг складається із сум запозичень минулих років, за які держава ще не розрахувалася, і нових запозичень.

Кредиторами внутрішнього державного боргу є:

– Національний банк України;
– власники облігацій внутрішньої державної позики;
– державні банки;
– державні компанії та ФГВФО (капіталізація);
– власники ПДВ облігацій.

Зовнішній державний борг – сукупність заборгованості держави за позичками на зовнішньому ринку. Він складається з:

– позик на фінансування Державного бюджету України та погашення зовнішнього державного боргу;
– позик на підтримку національної валюти;
– позик на фінансування інвестиційних та інституційних проєктів;
– гарантій іноземним контрагентам щодо виконання контрактних зобов'язань у зв'язку з некомерційними ризиками;
– державних гарантій, які надаються КМУ щодо кредитування проєктів, фінансування яких передбачено Державним бюджетом України.

За суб'єктами, що кредитують зовнішній борг України, виокремлюють:

– міжнародні організації;
– уряди іноземних держав;
– комерційні банки;
– власники облігацій зовнішньої державної позики.

Україна має найбільш тісні зв'язки з Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ), Світовим банком (далі – СБ) та Європейським банком реконструкції і розвитку (далі – ЄБРР).

Кредити МВФ спрямовувалися НБУ на формування резервів та покриття дефіциту платіжного балансу. Міністерство фінансів України одержувало допомогу на покриття бюджетного дефіциту та обслуговування зовнішнього боргу в іноземній валюті.

Світовий банк надає системні позики під реформування окремих секторів економіки зі спрямуванням їх траншами до Державного бюджету України, оплату за енергоносії, покриття дефіциту торгового балансу країни. Україна отримала позички від Світового банку на строк до 17 років із відсотковою ставкою близько 7 % річних, тобто строк погашення довший, відсоткова ставка нижча порівняно з традиційними позиками на міжнародному ринку капіталу.

Європейський банк реконструкції і розвитку (ЄБРР) здійснює зовнішнє пряме та спільне фінансування інвестиційних проєктів. Основні об'єкти кредитування ЄБРР – приватний сектор та об'єкти ключової інфраструктури (малий та середній бізнес, енергетичний сектор, телекомунікації, система водопостачання, агропромисловий комплекс, готельна інфраструктура тощо).

За формою залучення коштів державний борг поділяється на державні запозичення та гарантії.

Щоб запозичити кошти, необхідно знайти кредитора, домовитися з ним, в якій формі він зможе дати кредит, на який строк, під які відсотки, як йому треба їх сплачувати, а потім обслужити борг, який виникне через одержаний кредит, тобто державним боргом треба управляти.

13.3. Управління державним боргом

Управління державним боргом – сукупність відносин, урегульованих фінансово-правовими нормами, що виникають у зв'язку із запозиченням, визначенням кредиторів, умов розміщення, обслуговування та погашення внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Отже, управління державним боргом як і будь-яке управління є процесом, що поділяється на три стадії, або етапи діяльності уповноважених державою органів із державним боргом:

1) визначення внутрішнього або зовнішнього кредитора й залучення державних запозичень;

2) використання коштів;

3) обслуговування боргу та його погашення.

Перша стадія управління державним боргом ґрунтується на ст. 92 Конституції України, яка встановила, що порядок утворення й погашення внутрішнього і зовнішнього боргу, порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи визначаються виключно законами.

В управлінні державним боргом беруть участь: КМУ, Міністерство фінансів України, Боргове агентство України, Рахункова палата України.

Кабінет Міністрів України визначає основні умови здійснення державних запозичень, зокрема основні умови кредитних договорів та основні умови випусків і порядок розміщення державних цінних паперів.

Відповідно до ст. 15-1 Бюджетного кодексу України управління державним боргом та гарантованим державою боргом здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну бюджетну політику у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом – Борговим агентством України. Діяльність Боргового агентства України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, тобто міністра фінансів України або особи, яка виконує його обов'язки. Однак,

як було зазначено вище, агентство перебуває на етапі створення, наразі зазначені повноваження Агентства виконує Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України здійснює контроль за управлінням державним боргом та гарантованим державою боргом, забезпечуючи визначення організаційно-методологічних засад здійснення такого управління і систематичне проведення аналізу результатів та ефективності такого управління.

Рахункова палата не менше ніж один раз на три роки здійснює державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) діяльності Боргового агентства України в частині управління державним боргом та гарантованим державою боргом.

Боргове агентство України готує щорічний звіт про результати управління державним боргом та гарантованим державою боргом і оприлюднює такий звіт на своєму офіційному сайті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним роком.

КМУ визначає порядок та умови здійснення державного запозичення та надання державних гарантій. Він може змінювати умови угод щодо державного запозичення та державних гарантій.

Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Постанової КМУ від 20 серпня 2014 р. № 375 (зі змінами та доповненнями), МФУ здійснює управління державним боргом та гарантованим державою боргом, зокрема: розробляє та погоджує нормативно-правові акти з питань управління державним боргом; здійснює управління ризиками, пов’язаними з державним боргом; розробляє Стратегію управління державним боргом; здійснює прогноз фінансування державного бюджету; здійснює державні внутрішні та зовнішні запозичення у межах, визначених Законом про Державний бюджет України; здійснює оперативний облік державного та гарантованого державою боргу; веде реєстр державних гарантій; здійснює погашення та обслуговування державного боргу; здійснює правочини з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов’язань, за умови дотримання граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду; здійснює на відкритих аукціонах продаж прав вимоги простроченої більше

трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; здійснює заходи, спрямовані на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери України, і комплексні заходи з поліпшення кредитного рейтингу України; затверджує порядок відбору та функціонування первинних дилерів; затверджує та оприлюднює графік первинного розміщення державних цінних паперів.

Державні боргові зобов'язання розподіляються на прямі та умовні.

Прямі боргові зобов'язання – такі зобов'язання, в яких держава є безпосереднім позичальником шляхом випуску державних цінних паперів, укладення угод про позику або іншими шляхами, передбаченими законодавством України, включаючи кредити під гарантію держави, отримані розпорядниками коштів Державного бюджету України.

Умовні боргові зобов'язання беруться безпосередньо юридичними особами та гарантуються державою, зокрема за кредитами МВФ, крім тих, коли кредити спрямовуються до Державного бюджету України. Ці зобов'язання не враховуються у складі державного боргу до набрання чинності гарантії, а операції з ними не відображаються у показниках Державного бюджету України. У випадках невиконання боргових зобов'язань безпосередніми позичальниками набирає чинності державна гарантія. Боргове зобов'язання позичальника включається у державний борг.

Граничний розмір державного боргу України встановлюється щороку в Законі про Державний бюджет України. Так, ст. 5 цього Закону на 31 грудня 2022 року визначила граничний обсяг державного боргу в сумі 2 725 325 400,9 тис. гривень, разом з тим визначення меж зовнішнього та внутрішнього державного боргу не здійснюється.

Витрати на обслуговування та погашення державного (місцевого) боргу здійснюються Борговим агентством України відповідно до початку його функціонування Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) відповідно до кредитних

договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання (боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим, обласних рад чи територіальних громад), незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений Законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України та Рахункову палату. Кабінет Міністрів України невідкладно інформує про очікуване перевищення таких витрат Верховну Раду України та подає у двотижневий строк пропозиції про внесення змін до Закону про Державний бюджет України.

Принципи управління державним боргом:

– безумовності, тобто забезпечення режиму виконання державою всіх зобов'язань перед інвесторами і кредиторами, які держава взяла на себе під час підписання угоди про позику;

– зниження ризиків – відшукувати такі позики, щоб максимально знижувати вплив коливань кон'юнктури світового ринку капіталів;

– оптимальності структури – підтримання оптимальної структури боргових зобов'язань за строками обертання і погашення;

– зберігання фінансової незалежності – підтримка оптимальної структури боргових зобов'язань держави між інвесторами-резидентами й інвесторами-нерезидентами;

– прозорості – дотримання відкритості під час випуску позик, забезпечення доступу міжнародних рейтингових агентств до достовірної інформації про економічний стан у державі.

На стан державного боргу впливає економічна та політична ситуація в державі, ділова активність суб'єктів підприємницької діяльності. Перед державою завжди стоїть питання скорочення її як внутрішнього, так і зовнішнього боргу.

Лімітом загальної суми боргу є максимальний розмір державного боргу на певну дату.

Для управління внутрішнім державним боргом Міністерство фінансів України може залучати банківські установи для надання банківських, посередницьких, юридичних та інших послуг шляхом укладення угод.

Відповідно до Бюджетного кодексу України голова Боргового агентства України за погодженням з міністром фінансів України має право в 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.

Одночасно умови випуску та обігу державних цінних паперів і цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, визначаються з урахуванням Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки».

Боргове агентство України оприлюднює графік проведення аукціонів з розміщення державних боргових цінних паперів на внутрішньому ринку.

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів державного (місцевого) боргу і державних (місцевих) гарантій Бюджетним кодексом України визначено, що Боргове агентство України веде:

– реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу, який є інформаційною системою боргових і гарантійних зобов'язань держави, що включає умови кредитних договорів і випуску державних цінних паперів та умови надання державних гарантій, відомості про стан обслуговування і погашення державного боргу;

– реєстр державних гарантій, який є інформаційною системою, що містить відомості про надані впродовж бюджетного періоду державні гарантії.

Міністерство фінансів України веде реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій, який є інформаційною системою, що містить відомості про здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії.

Інформація з відповідних реєстрів щомісяця публікується на офіційних сайтах Боргового агентства України та Міністерства фінансів України.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають особливості інституту державних запозичень?

2. Що таке державний борг?

3. Які види державних запозичень відомі?

4. Чим відрізняється державний борг від місцевого боргу?

5. На які види поділяється державний борг?

6. Який орган здійснює управління державним боргом?

7. Якими повноваженнями наділений орган з управління державним боргом?

8. Які процедури передбачає управління внутрішнім державним боргом?

Тести

1. Здійснювати запозичення у будь-якій формі (крім випадків, передбачених Бюджетним кодексом України) або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлено відповідні бюджетні призначення на надання кредитів з бюджету) не має права:

а) бюджетна установа;

б) головні розпорядники коштів;

в) місцеві ради;

г) рада АРК Крим.

2. Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений Законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України невідкладно інформує про це:

а) Кабінет Міністрів України та Рахункову палату;

б) Верховну Раду України та Рахункову палату;

в) Кабінет Міністрів України та Національний банк України;

г) Верховну Раду України та Національний банк України.

3. Відповідно до Бюджетного кодексу України графік проведення аукціонів з розміщення державних боргових цінних паперів на внутрішньому ринку оприлюднює:

а) Боргове агентство України;

б) Національний банк України;

в) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

г) Кабінет Міністрів України.

4. Стратегія управління державним боргом на середньостроковий період формується з урахуванням показників, визначених Бюджетною декларацією та Законом про Державний бюджет України, та затверджується щороку, не пізніше 1 червня року, що передує плановому.

а) Борговим агентством України;

б) Верховною Радою України;

в) Кабінетом Міністрів України;

г) Міністерством фінансів України.

5. За сприятливих умов на фінансовому ринку можуть здійснюватися державні запозичення понад обсяги, визначені на поточний бюджетний період Законом про Державний бюджет України, за умови виконання у поточному бюджетному періоді плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету в обсязі, що не перевищує:

а) 25 відсотків плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету на поточний бюджетний період;

б) 25 відсотків плану державних запозичень до спеціального фонду державного бюджету на поточний бюджетний період;

в) 10 відсотків плану державних запозичень до спеціального фонду державного бюджету на поточний бюджетний період;

г) 15 відсотків плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету на поточний бюджетний період.

6. Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі:

а) голови Боргового агентства України або особи, яка виконує його обов'язки;

б) голови Національного банку України або особи, яка виконує його обов'язки;

в) голови Верховної Ради України або особи, яка виконує його обов'язки;

г) голови Кабінету Міністрів України або особи, яка виконує його обов'язки.

7. Основні умови здійснення державних запозичень, у тому числі основні умови кредитних договорів та основні умови випусків і порядок розміщення державних цінних паперів визначає:

а) Кабінет Міністрів України;

б) Верховна Рада України;

в) Міністерство фінансів України;

г) Боргове агентство України.

8. Граничний обсяг державного боргу визначається:

а) Законом України «Про Державний бюджет України»;

б) Бюджетним кодексом України;

в) Постановою Кабінету Міністрів України;

г) Бюджетною декларацією.

9. Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій веде:

а) Міністерство фінансів України;

б) Боргове агентство України;

в) уповноважені органи місцевої влади;

г) Національний банк України.

10. Державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямами, що визначені:

а) Законом України «Про Державний бюджет України»;

б) Бюджетним кодексом України;

в) Постановою Кабінету Міністрів України;

г) Бюджетною декларацією.

11. Управління державним внутрішнім боргом України здійснює:

а) Міністерство фінансів України;

б) Національний банк України;

в) Кабінет Міністрів України;

г) Президент України.

Список рекомендованих джерел

1. Гетманець О. П. Бюджетні інвестиції як інструмент фінансово-правового регулювання державної інвестиційної діяльності // Форум Права. 2021. № 2(67). С. 54–61. URL: http://forumprava.pp.ua/files/054-061-2021-2-FP-Getmanets_8.pdf

2. Мелих О. Державний кредит і сучасний стан державного боргу України. *Ефективна економіка*. 2019. № 12.

3. Вергелюк Ю. Ю., Ганцяк М. О. Варіативність «ефекту витіснення» на ринку Державного боргу України // *Gesellschaftsrechtliche transformationen von wirtschaftlichen systemen in den zeiten der neo-industrialisierung*: collective monograph; herausgegeben vom Pasichnyk Yu. – Nuremberg, Germany Verlag SWG imex GimbH, 2020. P. 46–54.

4. Ганцяк М. О. Державний борг і кредит: особливості прояву макроекономічних ефектів. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2019. № 11 (222). С. 50–58.

5. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства-народов (КнигаV). URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Econom/smit/05.php

6. Korneev V. V., Khodzhaian A. A., Vergeliuk Y. Y., Koverninska Y. Y. Monetary policy: regulatory news and change in the movement of financial flows. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2019. Том 4, № 31. С. 375–384. DOI: https://doi.org/10.18371/fcaptp.v4i31.190952

РОЗДІЛ 14
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

14.1. Юридична природа фінансових послуг

Небанківські фінансові установи (далі – НБФУ) є невід'ємною частиною фінансового сектору поряд із банківською системою та інфраструктурою фінансових ринків. При цьому небанківський фінансовий сектор – це:

– важливий інституційний інвестор ринку довгострокового фінансування реального сектору економіки через відповідні інструменти фондового ринку;

– невід'ємний елемент розвиненої системи соціального забезпечення населення (пенсійне страхування, медичне страхування, страхування життя, житлове фінансування тощо);

– ефективний інструмент надання фінансових послуг населенню, фермерам, середньому та малому бізнесу тощо;

– джерело додаткового доходу та диверсифікації інвестиційних ризиків через забезпечення, поряд з ринком банківських послуг, більшої різноманітності фінансових послуг та продуктів для різних категорій клієнтів.

У цілому небанківський фінансовий сектор України перебуває на етапі розвитку і значно поступається банківській системі з позицій його значимості, прозорості, системної сформованості та законодавчого забезпечення. Водночас без ефективної діяльності НБФУ нереальним уявляється забезпечення повноцінного охоплення фінансовим сектором усіх сегментів фінансового ринку України та задоволення належним чином наявних потреб у фінансових послугах реального сектору економіки та населення України. Отже, становлення потужного та диверсифіконаного небанківського фінансового сектору має стати одним із основних пріоритетів у процесі структурного реформування фінансової системи України у найближчі роки.

Закон України «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг», прийнятий 12 липня 2001 р. Верховною Радою України, із відповідними змінами та доповненнями став початком формування повноцінної системи ринків фінансових послуг та створенням системи державного нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ.

Цей Закон встановлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг.

Метою цього Закону є створення правових основ для захисту прав та інтересів клієнтів фінансових установ, фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, правове забезпечення діяльності і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні, правове забезпечення єдиної державної політики у фінансовому секторі України.

Закон України «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг» регулює відносини, що виникають між учасниками ринків фінансових послуг під час здійснення операцій з надання фінансових послуг.

Фінансова послуга – операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів.

Фінансові послуги є специфічним різновидом правовідносин, що виникають між фінансовими установами і споживачами / клієнтами з метою збереження реальної вартості активів та/або отримання прибутку.

Ознаками фінансових послуг є те, що:

– операції відбуваються в інтересах третіх осіб, тобто мають посередницький характер;

– предметом операції є фінансові активи;

– метою операції є отримання доходу і/або зберігання і примноження заощаджень, захист майнових інтересів у разі настання певних подій та інвестиційна мета;

– вони існують у сфері нематеріального виробництва (це специфічний товар, що його не можна торкнутися, перевірити до отримання, обміняти у випадку виявлення недоліків);

– їх надання та споживання найчастіше збігаються за місцем і часом;

– їх вартість залежить від ряду економічних та неекономічних показників (процентних ставок, курсу національної грошової одиниці, політики уряду, рівня фінансової культури суб'єктів фінансових правовідносин тощо).

Важливим у законі є перелік послуг, які визнаються як фінансові.

Так, фінансовими послугами вважаються такі послуги:

1) торгівля валютними цінностями;

2) залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення;

3) фінансовий лізинг;

4) надання коштів у позику, зокрема і на умовах фінансового кредиту;

5) надання гарантій;

6) фінансові платіжні послуги;

7) послуги у сфері страхування;

8) діяльність у системі накопичувального пенсійного забезпечення;

9) професійна діяльність на ринках капіталу;

10) факторинг;

11) банківські та інші фінансові послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Фінансові послуги, надання яких передбачається іншими законами, підлягають включенню до встановленого переліку. Надання фінансових послуг, не включених до зазначеного переліку, забороняється.

Фінансові послуги надаються фінансовими установами, а також якщо це прямо передбачено законом, фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності.

Фінансова установа – юридична особа, яка, відповідно до закону, надає одну чи декілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом, та внесена до відповідного реєстру в установленому законом порядку.

Усі фінансові установи поділяються на дві категорії: на 1) банківські та 2) небанківські фінансові установи.

Вчені поділяють фінансові устнови на банківські та парабанківські. До банківських установ належать Національний банк України та комерційні банки, останні поділяються на універсальні та спеціалізовані. Натомість до спеціалізованих комерційних банків автори відносять іпотечні, інноваційні, інвестиційні та ощадні банки. У розрізі парабанківських фінансових посередників виділяють страхові установи, кредитні та інвестиційні установи. До страхових установ відносять пенсійні фонди та страхові компанії, натомість, до інвестиційних установ – інвестиційні компанії та інвестиційні фонди. У розрізі кредитних установ виділяють кредитні спілки, ломбарди, фінансові, лізингові та факторингові компанії.

«Небанківські фінансові установи зайняли свою нішу на ринку фінансових послуг: одні взяли на себе частину функцій банків (кредитні спілки та більшість фінансових компаній), інші надають послуги з фінансового посередництва, відмінні від банківських (страхові компанії, недержавні пенсійні фонди). Послуги, які є аналогом банківських, надаються такими фінансовими установами за більш спрощеною процедурою, що також виступає на користь їх існування»[116].

В Україні небанківськими фінансовими установами є кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, – інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг.

---

[116] Хомутенко А. В. Небанківські фінансові установи – учасники ринку фінансових послуг. *Розвиток фінансових методів державного управління національною економікою*: зб. наук. праць. Донецьк: ДонДУУ, 2009. Т. 10, вип. 126. С. 277–284.

Не є фінансовими установами (не мають статусу фінансової установи) незалежні фінансові посередники, що надають послуги з видачі фінансових гарантій в порядку та на умовах, визначених Митним кодексом України.

Виключне право або інші обмеження щодо надання окремих фінансових послуг встановлюються законами про діяльність відповідної фінансової установи та нормативно-правовими актами органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг.

Фінансова установа – це юридична особа, яка, згідно із законом надає одну або декілька фінансових послуг та внесена до відповідного реєстру у порядку, встановленому законом.

Особа набуває статусу фінансової установи після внесення запису про неї до відповідного державного реєстру фінансових установ.

Якщо відповідно до закону надання певних фінансових послуг потребує ліцензування, фінансова установа має право на здійснення таких послуг лише після отримання відповідних ліцензій.

Фінансова установа може розпочати надання фінансових послуг, лише якщо:

1) облікова і реєструюча система відповідає вимогам, встановленим нормативно-правовими актами;

2) внутрішні правила фінансової установи відповідають вимогам законів України та нормативно-правових актів органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг;

3) професійні якості та ділова репутація персоналу відповідають встановленим законом вимогам.

14.2. Державне регулювання ринків фінансових послуг

Метою державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні є:

1) проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;

2) захист прав та інтересів споживачів фінансових послуг;

3) створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг;

4) створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;

5) забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників;

6) додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;

7) запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;

8) контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;

9) сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється шляхом:

1) ведення державних реєстрів фінансових установ і реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;

2) нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;

3) нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг (крім клієнтів);

4) застосування органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг заходів впливу;

5) проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

Державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

– Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, яка здійснює державне регулювання на ринках капіталу та організованих товарних ринках;

– Національним банком України, який здійснює державне регулювання щодо ринку банківських послуг та інших ринків небанківських фінансових послуг, крім ринків капіталу та організованих товарних ринків;

– Антимонопольний комітет України та інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

Правовий статус органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, включає систему їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та відповідальності, що закріплені нормами вітчизняного законодавства у сфері функціонування ринку фінансових послуг.

Органи, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, та їх посадові особи здійснюють нагляд за додержанням законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг, забезпечують реалізацію державної політики щодо захисту прав споживачів фінансових послуг у межах своєї компетенції, визначеної законом, у порядку, встановленому нормативно-правовими актами таких органів, зокрема:

1) розглядають звернення споживачів фінансових послуг (зокрема щодо наявності в договорах умов, що обмежують права споживачів фінансових послуг), роз'яснюють їм законодавство з питань захисту прав споживачів фінансових послуг;

2) здійснюють контроль за дотриманням законодавства України про рекламу (в частині реклами у сфері фінансових послуг);

3) за результатами розгляду справ про порушення прав споживачів фінансових послуг застосовують до фінансових установ, інших суб'єктів господарювання, що надають фінансові послуги, й осіб, які надають посередницькі послуги на ринках фінансових послуг, зокрема кредитних посередників, заходи впливу та

накладають на посадових осіб юридичної особи або фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, адміністративні стягнення;

4) перевіряють у фінансових установах та в інших суб'єктах господарювання, що надають фінансові послуги, додержання правил надання фінансових послуг та законодавства про захист прав споживачів;

5) одержують безоплатно від фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, що надають фінансові послуги, діяльність яких перевіряється, інформацію, документи та їх копії (на паперових носіях або в електронній формі), письмові пояснення з питань діяльності, які характеризують фінансові послуги, які надаються цією установою, та щодо дотримання ними законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг;

6) узагальнюють практику застосування законодавства з питань захисту прав споживачів фінансових послуг та публікують на своїх веб-сайтах щоквартальні огляди;

7) розробляють пропозиції щодо вдосконалення законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг;

8) забезпечують проведення роз'яснювальної роботи щодо захисту прав споживачів фінансових послуг;

9) видають методичні рекомендації щодо підвищення рівня фінансової обізнаності споживачів фінансових послуг, враховуючи необхідність охоплення фінансовими послугами якомога ширших верств населення.

Основними завданнями Національного банку України у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг є:

1) розробка стратегії і реалізації розвитку та вирішення системних питань функціонування ринків фінансових послуг в Україні;

2) здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг та додержанням законодавства у цій сфері;

3) захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування у межах своїх повноважень заходів впливу з метою запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг;

4) узагальнення практики застосування законодавства України з питань фінансових послуг і ринків та розроблення пропозицій щодо їх вдосконалення;

5) розроблення і затвердження обов'язкових до виконання нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

6) координація діяльності з іншими державними органами;

7) запровадження міжнародно визнаних правил розвитку ринків фінансових послуг.

Національний банк України у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг:

1) розробляє і затверджує нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринків фінансових послуг, їх об'єднаннями, контролює їх виконання;

2) здійснює реєстрацію та веде Державний реєстр фінансових установ, а у визначених випадках – інші реєстри осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, забезпечує ведення загальнодоступної інформаційної бази даних про фінансові установи та визначає перелік і вимоги до документів, що подаються для внесення інформації до зазначених реєстрів та бази даних;

3) видає небанківським фінансовим установам та особам, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг, визначає порядок їх видачі, зупинення, поновлення та відкликання (анулювання);

4) визначає вимоги до осіб, які мають намір провадити / провадять діяльність з надання фінансових послуг, включаючи вимоги до їх структури власності, системи корпоративного управління, управління ризиками та внутрішнього контролю, умови провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійні умови), та порядок контролю за їх додержанням;

5) установлює обов'язкові критерії і нормативи достатності капіталу та платоспроможності, ліквідності, прибутковості, якості активів та ризиковості операцій, додержання правил надання фінансових послуг та інші показники і вимоги, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами;

6) встановлює розмір плати за реєстраційні дії Національного банку України щодо небанківських фінансових установ та осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, а також за видачу Національним банком України ліцензій на провадження діяльності з надання фінансових послуг виходячи з принципу відшкодування витрат Національного банку України, пов'язаних з наданням таких послуг;

7) надає інформацію за запитами на інформацію, надає висновки про віднесення операцій до фінансових послуг;

8) встановлює обмеження на суміщення надання певних видів фінансових послуг;

9) здійснює контроль за достовірністю інформації, що надається учасниками ринку фінансових послуг;

10) здійснює нагляд (контроль) за додержанням небанківськими фінансовими установами та особами, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, умов провадження діяльності з надання фінансових послуг;

11) проводить самостійно чи разом з іншими державними органами перевірку діяльності учасників ринків фінансових послуг (крім клієнтів), а також інших юридичних осіб та фізичних осіб, які здійснюють діяльність з надання фінансових послуг, для якої законом встановлені вимоги щодо одержання ліцензії та/або реєстрації, без відповідної ліцензії та/або реєстрації;

12) у разі порушення законодавства про фінансові послуги (крім законодавства, що регулює діяльність на ринках цінних паперів та похідних (деривативів), професійну діяльність на фондовому ринку та діяльність у системі накопичувального пенсійного забезпечення), нормативно-правових актів Національного банку України, має право застосовувати заходи впливу та накладати адміністративні стягнення;

13) надсилає фінансовим установам та саморегулівним організаціям обов'язкові до виконання розпорядження про усунення порушень законодавства про фінансові послуги та захист прав споживачів фінансових послуг та вимагає надання необхідних документів;

14) надсилає матеріали в правоохоронні органи щодо фактів правопорушень, що стали відомі під час проведення перевірок;

15) надсилає органам Антимонопольного комітету України матеріали у разі виявлення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

16) вимагає скликання зборів учасників фінансової установи;

17) здійснює моніторинг руху капіталу в Україну та за її межі через ринки фінансових послуг;

18) встановлює вимоги щодо програмного забезпечення та спеціального технічного обладнання фінансових установ, пов'язаного з наданням фінансових послуг;

19) встановлює порядок розкриття інформації та складання звітності учасниками ринків фінансових послуг відповідно до законодавства України;

20) визначає професійні вимоги до керівників, головних бухгалтерів (осіб, відповідальних за ведення бухгалтерського обліку, зокрема на підставі договорів) фінансових установ та може вимагати звільнення з посад осіб, які не відповідають встановленим вимогам для зайняття таких посад, або розірвання відповідних договорів;

21) погоджує відповідно до законів з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг документи фінансових установ, що визначають вимоги щодо надання фінансових послуг;

22) установлює умови та порядок проведення внутрішнього аудиту (контролю) у фінансових установах;

23) установлює порядок погодження, відповідно до закону, набуття або збільшення істотної участі у фінансовій установі;

24) здійснює захист прав споживачів фінансових послуг.

14.3. Нагляд Національного банку України за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг

Національний банк України під час здійснення нагляду за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг керується принципами:

1) законності, який передбачає, що нормативно-правові акти та діяльність Національного банку України у сфері нагляду за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг не повинні суперечити положенням цього закону та законів з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг;

2) співмірності (пропорційності) регуляторних вимог та наглядових дій, який передбачає, що регуляторні вимоги Національного банку України до небанківських фінансових установ та осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, підходи Національного банку України до оцінки відповідності таким вимогам, а також здійснювані наглядові дії мають враховувати обставини та умови конкретної ситуації (включаючи розмір юридичної особи, види здійснюваної нею діяльності та притаманні їй ризики, фінансовий стан юридичної особи та власників істотної участі в ній);

3) рівності прав і законних інтересів усіх небанківських фінансових установ та осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, незалежно від їх організаційно-правової форми чи форми власності, за виключенням випадків, встановлених законом;

4) обмеження надмірного регуляторного втручання, що передбачає уникнення в процесі нагляду на основі ризик-орієнтованого підходу необґрунтованих обтяжень чи зайвих адміністративних процедур;

5) гарантування прав та інтересів суб'єктів господарювання, яке передбачає: запобігання проявам корупції; встановлення достатнього строку для впровадження змін до нормативно-правових актів Національного банку України у сфері нагляду; забезпечення можливості участі небанківської фінансової установи та особи, яка не є фінансовою установою, але має право надавати окремі

фінансові послуги, в процесі прийняття рішення, що може створити для неї негативні наслідки;

6) відкритості та прозорості процесу нагляду, що забезпечується шляхом: оприлюднення Національним банком України інформації щодо планування та результатів наглядової діяльності на сторінці офіційного інтернет-представництва Національного банку України; забезпечення доступності інформації у сфері нагляду відповідно до закону;

7) рівноцінності сутності та форми, що передбачає оцінювання Національним банком України правочинів, операцій, обставин та подій з точки зору їх економічного, правового та фактичного змісту;

8) об'єктивності та неупередженості здійснення нагляду, неприпустимості проведення інспекційних перевірок небанківських фінансових установ та осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги за анонімними та іншими безпідставними заявами;

9) здійснення виїзного нагляду (інспектування) лише за наявності підстав та в порядку, що визначені законом та нормативно-правовими актами Національного банку України;

10) плановості й системності нагляду, його орієнтованості на запобігання правопорушенням на ринках небанківських фінансових послуг;

11) недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування притягнення небанківських фінансових установ та осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги до відповідальності та/або застосування до них заходів впливу;

12) здійснення нагляду на основі ризик-орієнтованого підходу з урахуванням принципів пропорційності, оцінки ризиків та доцільності.

Нагляд за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг здійснює Національний банк України в межах своїх повноважень у формі:

– безвиїзного нагляду;

– інспекційних перевірок.

Основними напрямами нагляду Національного банку України у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг є регулярне проведення оцінки загального фінансового стану небанківської фінансової установи, результатів її діяльності та якості корпоративного управління, системи внутрішнього аудиту (контролю) та управління ризиками, дотримання обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами.

Національний банк України встановлює для небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, правила складання та подання до Національного банку України звітності про їх діяльність, вимоги щодо обсягу та строків оприлюднення такої звітності.

Національний банк України має право:

– отримувати від державних органів та інших осіб інформацію, у тому числі конфіденційну, щодо фінансового / майнового стану учасників небанківських фінансових установ, юридичних осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та осіб, які набувають або збільшують істотну участь у таких установах або юридичних особах, їх ділової репутації, джерел походження коштів, що використовуватимуться для формування капіталу небанківських фінансових установ та юридичних осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги;

– письмово вимагати від небанківських фінансових установ та юридичних осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, копії документів, а також письмові пояснення з питань їхньої діяльності. Також небанківські фінансові установи та інші особи, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, зобов'язані надавати на письмову вимогу відповідну інформацію та копії документів;

– застосовувати професійне судження. Під професійним судженням потрібно розуміти вмотивований, об'єктивний, неупереджений та обґрунтований висновок та/або оцінку Національного

банку України щодо фактів, подій, обставин, осіб, що ґрунтується на знаннях і досвіді службовців Національного банку України, а також на комплексному та всебічному аналізі інформації і документів, поданих до Національного банку України в межах, передбачених законодавством процедур та отриманих Національним банком України, зокрема за результатами здійснення ним державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг, а також інформації з офіційних джерел.

До порядку застосування професійного судження застосовуються положення Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Національний банк України в межах своїх повноважень у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг має право проводити планові та позапланові інспекційні перевірки діяльності учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг), їх афілійованих та споріднених осіб.

Національний банк України затверджує критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення діяльності учасниками ринку небанківських фінансових послуг та їх суспільну важливість, на підставі яких визначає періодичність проведення планових інспекційних перевірок. Планові інспекційні перевірки учасника ринку небанківських фінансових послуг можуть проводитися не частіше одного разу на рік.

Національний банк України затверджує річний план проведення інспекційних перевірок на наступний календарний рік не пізніше 25 грудня поточного року та оприлюднює його на сторінці офіційного інтернет-представництва Національного банку України не пізніше ніж у десятиденний строк після затвердження.

Національний банк України зобов’язаний повідомити учасника ринку небанківських фінансових послуг про проведення планової інспекційної перевірки не пізніше ніж за десять календарних днів до її початку.

Строк проведення планової інспекційної перевірки не може перевищувати 30 робочих днів, а щодо суб'єктів мікропідприємництва та малого підприємництва – десяти робочих днів. За наявності обґрунтованих підстав цей строк може бути продовжений до 15 робочих днів.

Підставами для проведення позапланової інспекційної перевірки є:

1) виявлення у документах, що подаються до Національного банку України згідно із законодавством, інформації, що вказує на недотримання учасником ринку небанківських фінансових послуг вимог законодавства, зокрема нормативно-правових актів Національного банку України, та/або надання учасником ринку небанківських фінансових послуг недостовірної інформації;

2) перевірка виконання учасником ринку небанківських фінансових послуг вимоги про усунення порушень законодавства, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку України, висунутої Національним банком України за результатами здійснення нагляду за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг;

3) неподання у встановлений строк учасником ринку небанківських фінансових послуг звітності, інших документів та інформації, подання яких вимагається відповідно до законодавства, зокрема нормативно-правових актів Національного банку України, та/або на вимогу Національного банку України;

4) результати аналізу звернень фізичних осіб про порушення, що спричинило шкоду їхнім правам та законним інтересам, з доданими документами чи їх копіями, що підтверджують такі порушення;

5) наявність фактів, які свідчать про погіршення фінансового стану учасника ринку небанківських фінансових послуг та/або підвищення ступеня ризику від здійснюваної ним діяльності, або про здійснення діяльності на ринку небанківських фінансових послуг без відповідних ліцензій і дозволів;

6) необхідність перевірки виконання учасником ринку небанківських фінансових послуг установлених Національним банком України вимог і обмежень.

Позапланові інспекційні перевірки можуть проводитися з інших підстав, прямо передбачених законом.

Про проведення позапланової інспекційної перевірки Національний банк України повідомляє учасника ринку небанківських фінансових послуг не пізніше дня її початку.

Строк проведення позапланової інспекційної перевірки не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів мікропідприємництва та малого підприємництва – п'яти робочих днів.

У разі наявності обґрунтованих підстав за рішенням Національного банку України строк проведення позапланової інспекційної перевірки може бути продовжений до 15 робочих днів, а для суб'єктів малого підприємництва – до семи робочих днів.

Для проведення інспекційної перевірки Національний банк України може залучати зовнішніх експертів, які мають відповідну кваліфікацію.

Національний банк України може досліджувати дані про клієнта фінансової установи тільки з метою виконання завдань нагляду.

Уповноважені Національним банком України на проведення інспекційної перевірки особи мають право запрошувати посадових осіб особи, яка перевіряється, для надання пояснень, одержувати від цієї особи інформацію, документи та їх копії, а також письмові пояснення з питань діяльності такої особи, копії документів, у тому числі тих, що свідчать про порушення законодавства України і нормативно-правових актів Національного банку України.

Керівники та/або працівники особи, яка перевіряється, зобов'язані безоплатно надавати уповноваженим Національним банком України особам доступ у режимі перегляду до всіх інформаційних систем цієї особи, що необхідні для проведення перевірки, вибірки та вивантаження необхідної інформації для її подальшого аналізу, консультаційну підтримку з питань функціонування таких систем, а також інформацію, документи та письмові пояснення з питань діяльності такої особи.

Керівники та/або працівники юридичної особи, яка перевіряється, зобов'язані безоплатно надавати уповноваженим Національним банком України особам інформацію, копії документів, зокрема тих, що зберігаються в інформаційних системах цієї юридичної особи, необхідні для подальших наглядових дій.

У разі необхідності більш детального вивчення обставин, що є предметом позапланової безвиїзної перевірки, Національний банк України має право направляти учаснику ринку небанківських фінансових послуг додаткові вимоги про надання документів та/або інформації.

За результатами перевірки складається звіт про проведення такої перевірки.

Положенням про організацію, проведення та оформлення результатів інспекційних перевірок учасників ринків небанківських фінансових послуг, що затверджене Постановою Правління Національного банку України 26.02.2021 № 22, встановлено, що інспекційна перевірка здійснюється з метою:

1) оцінки загального фінансового стану об'єкта перевірки та результатів його діяльності;

2) оцінки рівня, характеру й особливостей ризиків об'єкта перевірки;

3) контролю за дотриманням об'єктом перевірки обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами;

4) перевірки достовірності звітності об'єкта перевірки;

5) виявлення фактів здійснення та запобігання ризиковій діяльності, що загрожує інтересам вкладників та/або інших кредиторів об'єкта перевірки;

6) оцінки якості корпоративного управління, системи внутрішнього аудиту (контролю) та управління ризиками об'єкта перевірки з урахуванням характеру його діяльності;

7) виявлення недоліків та потенційної реалізації ризиків, властивих діяльності об'єкта перевірки;

8) контролю за дотриманням об'єктом перевірки вимог законодавства про регулювання діяльності з надання фінансових послуг, нормативно-правових актів Національного банку України;

9) перевірки виконання об'єктом перевірки вимоги про усунення порушень законодавства, нормативно-правових актів Національного банку, висунутої Національним банком за результатами здійснення нагляду за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг;

10) перевірки виконання об’єктом перевірки установлених Національним банком України вимог і обмежень.

Процес інспекційної перевірки складається з таких етапів:

1) організація інспекційної перевірки;

2) проведення інспекційної перевірки;

3) оформлення результатів інспекційної перевірки.

Організація планової інспекційної перевірки здійснюється НБУ.

Національний банк України повідомляє об’єкт перевірки про проведення планової інспекційної перевірки не пізніше ніж за 10 календарних днів до її початку та надсилає повідомлення про проведення планової інспекційної перевірки засобами електронної пошти або поштового зв’язку.

Комунікацію з об’єктом перевірки в паперовій формі здійснюють у разі отримання письмового повідомлення від учасника ринку небанківських фінансових послуг про припинення офіційної комунікації засобами електронної пошти, наданого Національному банку України в установленому ним порядку.

Повідомлення про проведення планової інспекційної перевірки підписується кваліфікованим електронним підписом уповноваженої посадової особи НБУ та надсилається електронною поштою Національного банку України на електронну адресу об’єкта перевірки, зазначену в Державному реєстрі фінансових установ, якщо таке повідомлення надсилається засобами електронної пошти.

Повідомлення про проведення планової інспекційної перевірки оформляється у вигляді листа НБУ за підписом уповноваженої посадової особи Національного банку України та надсилається засобами поштового зв’язку рекомендованим листом із повідомленням про вручення за адресою місцезнаходження об’єкта перевірки, зазначеною в ЄДР, якщо таке повідомлення надсилається у паперовій формі.

Об’єкт перевірки зобов’язаний надати всю інформацію та документи, зазначені в повідомленні про проведення планової інспекційної перевірки, у визначеному форматі та в установлені Національним банком України строки.

Керівник об’єкта перевірки за наявності об’єктивних причин, що унеможливлюють дотримання встановлених строків надання інформації та документів, може звернутися до НБУ з обґрунтованим клопотанням про їх продовження, але не більше ніж на два робочих дні.

До початку проведення планової інспекційної перевірки може проводитися попередня зустріч із керівником об’єкта перевірки за участю куратора / кураторів перевірки і керівника інспекційної групи, керівників підрозділу НБУ, що здійснює інспекційну перевірку. Під час зустрічі обговорюються організаційні питання щодо майбутньої інспекційної перевірки. Зустріч може бути проведена в режимі відеоконференції.

Планова інспекційна перевірка здійснюється на підставі розпорядчого акта Національного банку України про проведення планової інспекційної перевірки, до якого можуть бути внесені зміни (за потреби), про які об’єкт перевірки повідомляється не пізніше ніж за два робочих дні до їх внесення.

Розпорядчий акт Національного банку України про проведення планової інспекційної перевірки має містити:

1) найменування об’єкта перевірки;

2) ідентифікаційний код об’єкта перевірки згідно з ЄДРПОУ (за наявності);

3) місцезнаходження об’єкта перевірки;

4) строки проведення перевірки (дати початку та закінчення);

5) дату та період інспекційної перевірки;

6) склад інспекційної групи (прізвища, імена, по батькові) із зазначенням її керівника, його заступника (заступників) та куратора (кураторів) перевірки.

Планова інспекційна перевірка здійснюється згідно з програмою інспекційної перевірки, яка є додатком до розпорядчого акта Національного банку про проведення планової інспекційної перевірки і для уточнення виявленої інформації може бути змінена в частині переліку питань.

Розпорядчий акт НБУ про проведення планової інспекційної перевірки (зміни до нього) підписується уповноваженою посадовою особою Національного банку України.

НБУ має право прийняти рішення про проведення позапланової інспекційної перевірки за наявності підстав, передбачених у частині третій статті 30 Закону про фінансові послуги, або інших підстав, прямо передбачених законом.

Розпорядчий акт НБУ про проведення позапланової інспекційної перевірки підписує уповноважена посадова особа Національного банку України. До розпорядчого акта можуть вноситися зміни (за потреби), про які об'єкт перевірки повідомляється не пізніше ніж за один робочий день до їх внесення.

Розпорядчий акт Національного банку України про проведення позапланової інспекційної перевірки має містити:

1) найменування (ім'я) об'єкта перевірки;

2) ідентифікаційний код об'єкта перевірки згідно з ЄДРПОУ (за наявності);

3) місцезнаходження об'єкта перевірки;

4) підстави проведення перевірки;

5) строки проведення перевірки (дати початку та закінчення);

6) дату та період інспекційної перевірки;

7) перелік питань, що підлягають перевірці;

8) склад інспекційної групи (прізвища, імена, по батькові) із зазначенням її керівника, його заступника (заступників) та куратора (кураторів) перевірки.

Національний банк України повідомляє про проведення позапланової інспекційної перевірки об'єкт перевірки не пізніше дня її початку.

Національний банк України має право проводити одночасно з інспекційною перевіркою перевірки щодо:

1) діяльності платіжних систем в Україні;

2) нагляду у сфері фінансового моніторингу;

3) валютного нагляду;

4) нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), які організовуються і проводяться згідно з вимогами відповідних нормативно-правових актів Національного банку України.

Проведення інспекційної перевірки

У перший день планової інспекційної перевірки проводиться зустріч членів інспекційної групи з керівником та контактною особою об'єкта перевірки.

Керівник інспекційної групи під час зустрічі представляє членів інспекційної групи та вручає керівникові об'єкта перевірки розпорядчий акт Національного банку України про проведення планової інспекційної перевірки та ініціює обговорення предмета, періоду, обсягів, строків та напрямів інспекційної перевірки, комунікації та можливості обміну інформацією, а також інших організаційних питань.

Керівник об'єкта перевірки під час зустрічі представляє контактну особу та посадових осіб об'єкта перевірки, відповідальних за напрями, які підлягають інспекційній перевірці.

Керівник інспекційної групи в день прибуття інспекційної групи до об'єкта перевірки для здійснення позапланової інспекційної перевірки вручає керівникові об'єкта перевірки копію розпорядчого акта НБУ про проведення позапланової інспекційної перевірки, яка реєструється об'єктом перевірки у внутрішній системі реєстрації кореспонденції / документообігу, та робиться відмітка про її отримання на іншій копії розпорядчого акта, що залишається в керівника інспекційної групи.

Після вручення копії розпорядчого акта Національного банку України проводиться зустріч членів інспекційної групи з керівником та контактною особою об'єкта перевірки щодо предмета, періоду, обсягів, строків і напрямів інспекційної перевірки, комунікації та можливості обміну інформацією, а також інших організаційних питань.

Відсутність керівника об'єкта перевірки впродовж першого дня перевірки є підставою для складання акта про відмову в проведенні інспекційної перевірки.

На вимогу керівника інспекційної групи або керівника об'єкта перевірки за результатами проведених зустрічей у день початку та під час здійснення інспекційної перевірки складаються протоколи зустрічей у межах інспекційної перевірки, що підписуються усіма учасниками таких зустрічей. Один із примірників протоколу подається контактній особі об'єкта перевірки.

Об’єкт перевірки надає інформацію, матеріали (уключаючи в електронній формі), документи (їх копії та/або витяги з них), потрібні для проведення інспекційної перевірки, а також письмові пояснення з питань діяльності об’єкта перевірки відповідно до визначених у письмовому запиті за підписом керівника інспекційної групи переліку, строків надання, формату, структури, вигляду та на визначених носіях інформації.

Керівник об’єкта перевірки має право надати керівникові інспекційної групи обґрунтоване клопотання щодо продовження визначеного в запиті строку надання інформації, матеріалів, документів, письмових пояснень за наявності об’єктивних причин. Клопотання про продовження термінів має враховувати встановлені обмеження щодо тривалості проведення інспекційної перевірки і не перешкоджати її вчасному завершенню.

Запит на отримання інформації, матеріалів, документів складається у двох примірниках (по одному для кожної зі сторін). Кожний запит підлягає реєстрації об’єктом перевірки із зазначенням дати та часу їх отримання, про що робиться відповідна відмітка на другому примірнику запиту, що залишається в керівника інспекційної групи.

Керівник інспекційної групи в разі потреби уточнення фактів і обставин, які стосуються періоду поточного інспектування, має право отримувати від об’єкта перевірки інформацію, матеріали, документи (уключаючи копії / витяги з них), які не належать до періоду поточного інспектування, та письмові пояснення щодо них, у визначеному в запиті вигляді.

Об’єкт перевірки передає інформацію, матеріали та документи на письмові запити за підписом керівника інспекційної групи на підставі акта про приймання-передавання.

Акт про приймання-передавання складається об’єктом перевірки у двох примірниках – по одному для кожної зі сторін і підписується сторонами окремо за кожним із його пунктів під час передавання документів інспекційній групі та під час їх повернення об’єкту перевірки.

Керівник інспекційної групи повертає об’єкту перевірки матеріали та документи, надані для опрацювання відповідно до актів про приймання-передавання, не пізніше останнього дня інспекційної перевірки.

Керівник інспекційної групи в останній день інспекційної перевірки складає акт про відсутність на момент закінчення перевірки в службовому приміщенні, що виділено інспекційній групі для проведення інспекційної перевірки, будь-яких матеріалів і документів, наданих об’єктом перевірки на письмові запити за підписом керівника інспекційної групи.

Акт складається у двох примірниках – по одному для кожної зі сторін та підписується сторонами (керівником інспекційної групи та контактною особою об’єкта перевірки).

Інспекційна перевірка завершується проведенням зустрічі за участю керівника об’єкта перевірки, керівника інспекційної групи, куратора / кураторів перевірки, керівника підрозділу Національного банку України, який здійснював інспекційну перевірку. Керівник об’єкта перевірки за потреби має право запрошувати інших посадових осіб об’єкта перевірки.

Керівник об’єкта перевірки не пізніше дня завершення інспекційної перевірки має право подати керівнику інспекційної групи клопотання про свою участь у засіданні колегіального органу Національного банку України, на якому розглядатимуться основні висновки, виявлені порушення і недоліки в діяльності об’єкта перевірки за результатами інспекційної перевірки.

Оформлення результатів інспекційної перевірки

Інспектор за результатами інспекційної перевірки окремого виду діяльності (операції) об’єкта перевірки складає довідку про перевірку.

Довідка про перевірку має містити:

1) описову частину;

2) висновки;

3) виявлені порушення;

4) недоліки, які мають вплив на діяльність об’єкта перевірки.

Довідка про перевірку може містити іншу інформацію щодо результатів перевірки (включаючи про відсутність порушень) та рекомендації об'єкту перевірки.

Члени інспекційної групи несуть відповідальність за висновки, викладені в довідці про перевірку. Висновки формуються на підставі отриманих результатів інспекційної перевірки та висновків щодо фактів, подій, обставин, осіб, що ґрунтуються на знаннях і досвіді у сфері регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг, практичному застосуванні законодавства про регулювання діяльності з надання фінансових послуг, а також на комплексному та всебічному аналізі інформації і пояснень об'єкта перевірки.

Довідка про перевірку складається у двох примірниках за підписом інспектора / інспекторів, який/які її готував / готували, та погоджується керівником інспекційної групи.

Перший примірник довідки про перевірку передається керівникові об'єкта перевірки для ознайомлення та підписання із зазначенням дати передавання та підпису про отримання на другому примірнику, який залишається у керівника інспекційної групи.

Керівник об'єкта перевірки не пізніше третього робочого дня з дати отримання довідки про перевірку повертає керівникові інспекційної групи підписаний ним перший примірник довідки. Керівник інспекційної групи передає керівникові об'єкта перевірки другий примірник довідки про перевірку.

Керівник об'єкта перевірки за наявності об'єктивних причин, що унеможливлюють дотримання встановлених строків, має право звернутись із обґрунтованим клопотанням про їх продовження, але не більше ніж на два робочих дні. Клопотання про продовження термінів має враховувати встановлені обмеження щодо тривалості проведення інспекційної перевірки і не перешкоджати її вчасному завершенню.

Керівник об'єкта перевірки, якщо термін повернення довідки припадає на період після закінчення інспекційної перевірки, не пізніше третього робочого дня з дати отримання довідки про перевірку надсилає Національному банку України підписаний ним перший примірник довідки. НБУ після отримання першого примірника довідки про перевірку надсилає об'єкту перевірки другий примірник.

Керівник об’єкта перевірки в разі наявності заперечень щодо фактів і висновків, викладених у довідці про перевірку, має право одночасно із поверненням підписаного ним першого примірника довідки про перевірку надати обґрунтовані письмові заперечення (пояснення) із документальним підтвердженням (за наявності), які є невід’ємною частиною довідки про перевірку. Довідка про перевірку в такому випадку доповнюється відміткою «із запереченнями (поясненнями)».

Довідка про перевірку вважається такою, що доведена до відома об’єкта перевірки, у разі неповернення керівником об’єкта перевірки в установлений строк підписаного першого примірника довідки про перевірку або відмови в її підписанні.

Керівник інспекційної групи в цьому разі використовує для подальшої роботи другий примірник довідки про перевірку, який зберігається у Національному банку України.

Керівник інспекційної групи має право надіслати довідку про перевірку засобами поштового зв’язку (з дотриманням вимог щодо пересилання документів із грифом обмеження доступу, установлених Національним банком України). Датою отримання довідки про перевірку в такому разі є дата, зазначена об’єктом перевірки на поштовому повідомленні про вручення.

Керівник об’єкта перевірки не пізніше третього робочого дня з дати отримання довідки про перевірку надсилає Національному банку України підписаний ним перший примірник довідки (разом з обґрунтованими письмовими запереченнями (поясненнями) за наявності). Національний банк України після отримання першого примірника довідки про перевірку надсилає об’єкту перевірки другий примірник.

Керівник об’єкта перевірки за наявності об’єктивних причин, що унеможливлюють дотримання встановлених строків, може звернутись із обґрунтованим клопотанням про їх продовження, але не більше ніж на два робочих дні.

Керівник інспекційної групи за результатами інспекційної перевірки з урахуванням довідок про перевірку та іншої інформації складає проєкт звіту про інспекційну перевірку, який може містити перелік усіх виявлених порушень і недоліків у діяльності об’єкта перевірки, а також рекомендацій щодо їх усунення.

Підрозділ Національного банку України, що здійснював інспекційну перевірку, після підготовки звіту про інспекційну перевірку вносить на розгляд Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності небанківських фінансових установ основні висновки, виявлені порушення і недоліки в діяльності об'єкта перевірки та рекомендації щодо їх усунення (за наявності), а також обґрунтування доцільності / недоцільності застосування до об'єкта перевірки заходів впливу.

На засідання Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності небанківських фінансових установ може бути запрошений керівник об'єкта перевірки за пропозицією Національного банку України або за клопотанням керівника об'єкта перевірки.

Звіт про інспекційну перевірку роздруковується у двох примірниках і підписується керівником інспекційної групи та куратором / кураторами інспекційної перевірки після розгляду результатів інспекційної перевірки Комітетом з питань нагляду та регулювання діяльності небанківських фінансових установ та врахування рекомендацій за результатами такого розгляду (за наявності).

Перший примірник звіту про інспекційну перевірку не пізніше ніж через 30 днів із дати закінчення інспекційної перевірки, яка встановлена в розпорядчому акті Національного банку України про проведення інспекційної перевірки, надсилається об'єкту перевірки з урахуванням вимог щодо пересилання документів, які містять інформацію з обмеженим доступом, установлених НБУ, із супровідним листом.

Другий примірник звіту про інспекційну перевірку залишається в Національному банку України для зберігання згідно з установленими вимогами.

Звіт про інспекційну перевірку, довідки про перевірку та інші матеріали щодо інспекційної перевірки є інформацією з обмеженим доступом.

Керівник інспекційної групи в разі встановлення під час інспекційної перевірки фактів порушення об'єктом перевірки вимог законодавства про регулювання діяльності з надання фінансових послуг, уключаючи нормативно-правові акти Національного банку, або ознак здійснення ризикової діяльності, що загрожує

інтересам споживачів фінансових послуг, вкладників та/або інших кредиторів об’єкта перевірки, оперативно інформує про виявлені факти куратора (кураторів) перевірки, бере пояснення об’єкта перевірки та готує пропозиції про надання розпорядження про усунення порушення та/або застосування до об’єкта перевірки адекватного заходу впливу.

Пропозиції про застосування заходів впливу в разі встановлення під час інспекційної перевірки фактів подання Національному банку України недостовірної звітності та невиправлення цієї звітності під час інспекційної перевірки мають уключати встановлення до об’єкта перевірки вимоги про приведення звітності у відповідність до вимог нормативно-правових актів НБУ в строки, визначені в рішенні Національного банку України про застосування заходів впливу.

Об’єкт перевірки в разі надання за результатами інспекційної перевірки рекомендацій протягом одного місяця з дня отримання звіту про інспектування подає до Національного банку України інформацію щодо врахованих рекомендацій та/або план заходів щодо врахування наданих рекомендацій з визначенням відповідальних осіб об’єкта перевірки та строків виконання рекомендацій.

Об’єкт перевірки в разі незгоди з наданими за результатами інспекційної перевірки рекомендаціями протягом одного місяця з дня отримання звіту має поінформувати НБУ про незгоду з наданням обґрунтованих пояснень, які враховуються Національним банком України під час визначення наглядових дій.

Результати проведення інспекційної перевірки оформляються згідно з вимогами, передбаченими нормативно-правовими актами Національного банку України.

14.4. Заходи впливу за порушення правил на ринку фінансових послуг

У разі порушення законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з надання небанківських фінансових послуг, Національний банк України у межах своїх повноважень має право застосувати заходи впливу відповідно до закону.

Застосування заходів впливу здійснюється на основі аналізу даних та інформації щодо порушення, враховуючи наслідки порушення та застосування таких заходів.

Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначає заходи впливу, які має право застосовувати Національний банк України у межах своїх повноважень у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг, а саме:

1) зобов'язати порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення;

2) вимагати скликання позачергових зборів учасників фінансової установи;

3) накладати штрафи;

4) тимчасово зупиняти або відкликати (анульовувати) ліцензію на провадження діяльності з надання фінансових послуг;

5) відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначати тимчасову адміністрацію;

6) затверджувати план відновлення фінансової стабільності фінансової установи;

7) виключати відповідно до законодавства учасників ринків фінансових послуг (крім клієнтів) з Державного реєстру фінансових установ або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги;

8) укладати письмову угоду з фінансовою установою, особою, яка не є фінансовою установою, але має право надавати окремі фінансові послуги, за якою така особа зобов'язується сплатити визначене грошове зобов'язання та/або вжити заходів для

усунення та/або недопущення в подальшій діяльності порушень, поліпшення фінансового стану фінансової установи, підвищення ефективності функціонування системи управління ризиками тощо.

За невиконання або неналежне виконання фінансовою установою, особою, яка не є фінансовою установою, але має право надавати окремі фінансові послуги, умов письмової угоди Національний банк України має право застосувати інші заходи впливу;

9) установлювати для небанківських фінансових груп підвищені економічні нормативи, ліміти та обмеження щодо здійснення окремих видів операцій.

У разі якщо порушення та його наслідки усунені порушником самостійно до застосування заходів впливу, Національний банк України не застосовує заходи впливу за таке порушення.

Аналіз визначеного переліку заходів впливу дозволяє зробити висновок, що він містить заходи організаційного, господарського, фінансового характеру. За метою застосування зазначений перелік включає заходи попередження, припинення та відповідальності.

За правопорушення, вчинені на ринках фінансових послуг застосовуються штрафні санкції, що належать до заходів відповідальності.

Штрафні санкції застосовуються до учасників ринків небанківських фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг) Національним банком України у межах визначених повноважень у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг за такі правопорушення:

1) провадження діяльності на ринках фінансових послуг, для якої законом встановлені вимоги щодо одержання ліцензії та/або реєстрації, без відповідної ліцензії та/або реєстрації – у розмірі від 1 000 до 10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) неподання, несвоєчасне подання або подання завідомо недостовірної інформації – у розмірі від 100 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) ухилення від виконання або несвоєчасне виконання розпорядження, рішення Національного банку України про усунення порушення щодо надання фінансових послуг – у розмірі від 100 до 1 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Рішення Національного банку України про застосування заходу впливу до учасників ринків небанківських фінансових послуг у вигляді накладення штрафу набирає чинності з робочого дня, наступного за днем прийняття такого рішення. У разі якщо таке рішення протягом місяця з дня набрання ним чинності не було виконано або не було оскаржено у судовому порядку, таке рішення набуває статусу виконавчого документа, підлягає оформленню Національним банком України відповідно до вимог Закону України «Про виконавче провадження» та передається до органів державної виконавчої служби для примусового виконання згідно із законодавством.

Зазначене рішення може бути оскаржене у судовому порядку відповідно до законодавства. У разі якщо зазначене рішення протягом місяця з дня набрання ним чинності було оскаржене у судовому порядку та адміністративним судом було відкрите провадження у справі про оскарження зазначеного рішення, таке рішення набуває статусу виконавчого документа з дня набрання законної сили відповідним судовим рішенням з урахуванням строків, передбачених Законом України «Про виконавче провадження».

Особливою сферою відповідальності фінансових установ є відповідальність за порушення прав споживачів фінансових послуг.

Органи, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, у межах своєї компетенції застосовують до фінансових установ, інших суб'єктів господарювання, що надають фінансові послуги, та осіб, які надають посередницькі послуги на ринках фінансових послуг, зокрема кредитних посередників, колекторських компаній, штрафні санкції за порушення прав споживачів. Перелік порушень прав споживачів фінансових послуг визначений у статті 41 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», відповідно, 42 стаття зазначеного Закону визначає порядок застосування штрафних санкцій за порушення учасниками ринків фінансових послуг правил діяльності.

Уповноваженою особою, яка його виявила, складається акт про правопорушення, який протягом трьох днів надсилається посадовій особі, яка має право накладати штраф. До акта можуть

докладатися пояснення керівника, іншої відповідальної посадової особи чи фізичної особи-підприємця та документами, що стосуються справи.

Посадові особи Національного банку України приймають рішення про накладення штрафу протягом 30 днів після надходження документів. Рішення про накладення штрафу оформляється постановою, що надсилається учаснику ринків фінансових послуг.

Факт порушення може бути виявлений під час проведення перевірки уповноваженою особою. Документи, які підтверджують факт правопорушення, можуть бути вилучені. До акта про правопорушення додаються копії таких документів та протоколу про їх вилучення.

Вилучення документів, які підтверджують факт правопорушення, проводиться не більше ніж на три робочих дні з обов'язковим складенням протоколу, в якому зазначаються дата його складення, прізвище, ініціали та посада уповноваженої особи, яка вилучила документи, повний перелік таких документів та день, в який документи будуть повернені.

Протокол підписує уповноважена особа, яка вилучила документи. Представнику учасника ринків фінансових послуг, документи якого вилучені, після проведення перевірки і вилучення документів надається копія протоколу про їх вилучення.

Питання для самоконтролю

1. Які існують види фінансових послуг?
2. Перелічіть ознаки фінансових послуг.
3. Що таке фінансова установа? Наведіть їхню класифікацію.
4. Яка мета державного регулювання ринків фінансових послуг?
5. Які ви знаєте шляхи державного регулювання діяльності з надання фінансових послуг?
6. Назвіть спеціально уповноважені органи у сфері регулювання ринків фінансових послуг.

7. Які основні завдання НБУ у сфері регулювання ринків фінансових послуг?

8. Які види нагляду здійснює НБУ у сфері регулювання ринків фінансових послуг?

9. Які штрафні санкції передбачаються за порушення правил на ринку фінансових послуг?

10. Назвіть умови надання фінансових послуг нефінансовими установами.

Тести

1. Фінансова послуга – це операції:

а) з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів;

б) з купівлі-продажу фінансових активів з метою одержання прибутку на курсовій різниці чи у вигляді комісійних;

в) з управління фінансовими активами за договорами довірчого управління;

г) з метою збільшення реальної вартості фінансових активів.

2. Фінансова установа – це:

а) юридична особа, що здійснює господарську діяльність на ринку фінансових послуг;

б) установа, що надає фінансові послуги і внесена до Державного реєстру фінансових установ;

в) установа, підпорядкована одному з регуляторів і виконує встановлені економічні нормативи;

г) установа, що надає фінансові послуги, внесена до Державного реєстру фінансових установ, підпорядкована одному з регуляторів і виконує встановлені економічні нормативи.

3. Які організації здійснюють державне регулювання діяльності фінансових установ:

а) Міністерство фінансів України, Національний банк України, Держфінпослуг, ДКЦПФР;

б) Національний банк України, Держфінпослуг, ДКЦПФР;

в) Національний банк України, Держфінпослуг;

г) Національний банк України, ДКЦПФР, Антимонопольний комітет.

4. Форми державного регулювання діяльності з надання фінансових послуг включають:

а) ліцензування діяльності з надання фінансових послуг, ведення державних реєстрів, нормативно-правове регулювання та нагляд за діяльністю фінансових установ;

б) ліцензування діяльності з надання фінансових послуг, ведення державних реєстрів, нормативно-правове регулювання та нагляд за діяльністю фінансових установ, застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;

в) ліцензування діяльності з надання фінансових послуг, нормативно-правове регулювання та нагляд за діяльністю фінансових установ, застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;

г) ліцензування діяльності з надання фінансових послуг, нормативно-правове регулювання та нагляд за діяльністю фінансових установ.

5. Хто здійснює реєстрацію та веде Державний реєстр фінансових установ:

а) Міністерство фінансів України;

б) Національний банк України:

в) Національний банк України та Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

г) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

6. Ліцензування професійної діяльності на ринку фінансових послуг здійснює:

а) Національний банк України;

б) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

в) Національний банк України та Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

г) Міністерство фінансів України.

7. Спеціалізовані небанківські установи – це:

а) НБУ, спеціалізовані комерційні банки, пенсійні фонди, фінансові та інвестиційні компанії;

б) інвестиційні банки, ощадні банки, іпотечні банки, кредитні спілки, лізингові та факторингові компанії;

в) страхові компанії, пенсійні фонди, кредитні спілки, іпотечні та ощадні банки, ломбарди;

г) кредитні спілки, фінансові фонди, інвестиційні та страхові компанії, пенсійні фонди, ломбарди, трастові, лізингові та факторингові компанії.

8. Метою державного регулювання фінансового ринку є:

а) захист інтересів споживачів фінансових послуг;

б) сприяння капіталізації фінансових установ;

в) розвиток банківської системи.

г) правильної відповіді немає.

9. Нагляд за діяльністю учасників ринків фінансових послуг здійснює:

а) Національний банк України;

б) Антимонопольний комітет України;

в) Кабінет Міністрів України;

г) Міністерство фінансів України.

Список рекомендованих джерел

1. Глібко С. В., Шовкопляс Г. М., Ониськів І. О. Актуальні питання правового регулювання ринків фінансових послуг в Україні: монографія. Х.: Право, 2016. 186 с.

2. Грабинський М. І. Правове регулювання фінансово-кредитних відносин у міжнародному публічному праві: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. 255 с.

3. Кужелєв М. О., Нечипоренко А. В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку : практика використання в Україні: монографія. Київ, 2019. 224 с.

4. Добош Н. М., Познякова О. І., Кльоба Л. Г. Інституційні інновації в регулюванні фінансового ринку в Україні в контексті покращення захисту прав споживачів фінансових послуг. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Економічні науки».* 2020. № 6. DOI: https://doi.org/10.25313/2520-2294-2020-6-6124

5. Попова А. Ринки небанківських фінансових послуг та їх інструменти. *Право України*. Київ, 2018. № 5. С. 136–150.

6. Комарницька І. І. Профілактика правопорушень у банківській сфері засобами адміністративного права. *Publishing House «Baltija Publishing».* 2021. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-040-7-39

РОЗДІЛ 15
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ ТА БЕЗГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ В УКРАЇНІ

15.1. Грошовий обіг та грошова система України. Грошова реформа

Поява грошового обігу як самостійного економічного явища безпосередньо пов'язана з виникненням грошей, які є невід'ємною складовою економічної діяльності держави та беруть участь в усіх сферах життя суспільства.

Гроші виникли в період розкладу первіснообщинного ладу для здійснення обміну товарів. Ще античні мислителі усвідомлювали сутність грошей, їхнє призначення та місце у суспільстві. Платон зазначав, що гроші необхідні для обміну, а тому мають виконувати функцію засобу обігу та міри вартості, але щодо функції грошей як засобу нагромадження та продажу товарів у кредит ставився негативно[117]. Аристотель вважав, що виникнення грошей – це необхідність, яка була зумовлена розвитком торгівлі. Гроші існують для зручності обміну[118].

Сучасні науковці розкривають грошовий обіг як постійний рух грошей у процесі виробництва, розподілу й обміну суспільного продукту і перерозподілу національного валового продукту, який складається з безготівкового та готівкового обігу. Постійний обмін та рух грошей забезпечує економічну вигоду, чим визначається цінність грошей.

Зокрема, О. Орлюк розглядає грошовий обіг як рух грошових коштів у процесі обслуговування економіки й соціальної сфери життя суспільства, а також грошовий обіг – це рух грошових коштів у процесі обслуговування економіки й соціальної

[117] Грошовий обіг і грошові потоки підприємства. *Електронний каталог бібліотеки Полтавського університету економіки і торгівлі.* URL: http://catalog.puet.edu.ua

[118] Красавіна Л. Н. Грошовий обіг і кредит при капіталізмі. URL: https://search.rsl.ru

сфери життя суспільства. Сучасні науковці грошовий обіг розглядають як сукупність платежів та рух грошової форми вартості у вигляді готівки та безготівкових розрахунків у процесі відтворення (виробництва, розподілу, обміну і споживання), а також як обіг законних платіжних засобів (банкнот, розмінної монети), що обслуговують потреби економіки. Постійний рух коштів, який охоплює сферу випуску (емісії) грошей Національного банку України та передачі їх у каси банків, а також подальше переміщення грошей у каси підприємств, установ, організацій, розрахунки з населенням, здійснення ним платежів і внесків зі зворотним рухом до Національного банку України[119].

Є. Алісов розкриває грошовий обіг як базову фінансово-правову категорію як безперервний рух грошей під час виконання ними своїх функцій у готівковій і безготівковій формі, який обслуговує реалізацію товарів, а також нетоварні платежі і розрахунки в господарстві[120].

Грошовий обіг – це:

1) обіг законних платіжних засобів (банкнот, розмінної монети), що обслуговують потреби економіки країни;

2) постійний рух коштів, який охоплює сферу випуску (емісії) грошей Національного банку України та передачі їх у свої каси, а також подальше переміщення грошей у каси підприємств, установ, організацій, розрахунки з населенням, здійснення ним платежів і внесків, а потім від населення через каси відповідних юридичних осіб – у каси Національного банку України[121].

Грошовий обіг – це рух коштів у внутрішньому обороті в готівковій і безготівковій формах, що обслуговують реалізацію товарів, а також нетоварні платежі та розрахунки у господарстві[122].

---

[119] Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер. Київ, 2010. С. 808.

[120] Алісов Є. О. Грошовий обіг як базова фінансово-правова категорія. *Державне будівництво та місцеве самоврядування:* збірник наукових праць. 2012. № 23. С. 196–207.

[121] Фінансове право: мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/finansove_pravo/termini.html

[122] Правове-регулювання грошового обігу в Україні: Юридична консультація Толмачьових. Суми, 2015. URL: http://surl.li/arujm

Відповідно до Конституції України встановлюється статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України та визначено, що грошовою одиницею України є гривня. Ця національна валюта є єдиним законним платіжним засобом в Україні, приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України для проведення переказів[123].

Законом України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» визначено, що кошти існують у готівковій формі (формі грошових знаків) або у безготівковій формі (формі записів на рахунках у банках). Грошові знаки випускаються у формі банкнот і монет, що мають зазначену на них номінальну вартість. Гривня як грошова одиниця України є єдиним законним платіжним засобом в Україні, приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України для проведення переказів та розрахунків.

Ініціювання переказу здійснюється за такими видами розрахункових документів: 1) платіжне доручення; 2) платіжна вимога-доручення; 3) розрахунковий чек; 4) платіжна вимога; 5) меморіальний ордер[124].

Законом України «Про Національний банк України» розкрито, що основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. Грошовою одиницею України є гривня, що дорівнює 100 копійкам. Випуск та обіг на території України інших грошових одиниць і використання грошових сурогатів як засобу платежу забороняються. Офіційне співвідношення між гривнею та золотом або іншими дорогоцінними металами не встановлюється[125].

Необхідно зазначити, що грошовий обіг має свої ознаки, а саме:

1) в основі грошового обігу лежить товарне виробництво;

---

[123] Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с.

[124] Про платіжні послуги: Закон України від 01.08.2022 № 1591-IX. *Офіційний вісник України.* 2021. № 62. С. 82. URL: http://surl.li/cthdg

[125] Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 29. С. 238. URL: http://surl.li/arupy

2) перебування грошей в обігу є постійним на відміну від товарів;

3) зі зростанням обсягів купівлі-продажу товарів і послуг збільшуватиметься й обсяг грошового обігу в країні;

4) грошовий обіг бере участь в обслуговуванні створення, розподілу та обміну валового національного продукту, охоплюючи рух капіталів[126].

Суб'єктами грошового обороту є юридичні та фізичні особи, які беруть участь у виробництві, розподілі, обміні та споживанні валового внутрішнього продукту, а також державні та недержавні підприємства, установи, організації банки та фінансово-кредитні установи, що самостійно одержують і витрачають грошові кошти. Усі вони на певних підставах отримують грошові доходи, витрачають чи зберігають їх на умовах грошової системи[127].

Грошова система є певною моделлю, типом організації грошового обігу, що закріплена законодавчо, а саме закріплення правил організації грошового обігу в загальнообов'язкових нормативно-правових актах. Тож грошова система є більшою мірою юридичною категорією. Грошовий обіг складається об'єктивно у процесі вступу суб'єктів права в різні види грошових відносин. Суспільні відносини у сфері грошового обігу є предметом правового регулювання різних галузей права. Предметом правового регулювання фінансового права у сфері грошового обігу є суспільні відносини, пов'язані з планомірною організацією порядку руху грошових коштів у готівковій та безготівковій формах, за якого реалізується принцип «влади і підпорядкування». У результаті такої планомірної організації й виникає грошова система[128].

---

[126] Дзюблюк О. В., Корнєєв В. В., Міщенко В. І. та ін. Теорія і практика грошового обігу та банківської справи в умовах глобальної фінансової нестабільності: монографія. Тернопіль: ФОП Осадца Ю.В., 2017. 298 с.

[127] Савлук М. І., Мороз А. М., Лазепко І. М. Гроші та кредит: підручник / за наук. ред. М. І. Савлука. 6-те вид., переробл. і доп. К.: КНЕУ, 2011. С. 589.

[128] Радченко О. Поняття грошового обігу та грошової системи як фінансово-правових категорій. *Право і суспільство.* 2020. № 5. С. 125–135.

Л. Лунц розкриває поняття грошової системи, що має два аспекти: юридичний та економічний. Щодо юридичного аспекту, це – грошова система, що являла собою сукупність різних грошових знаків, виражених в одній і тій самій грошовій одиниці, яка визначає їх платіжну силу. Таке визначення грошової системи характеризує її статику – вона залишається незмінною, оскільки лежить в її основі грошова одиниця.

В економічному аспекті грошова система повинна бути визначена як один з історично сформованих типів державного регулювання цінності грошових знаків[129].

На думку Б. Соколової, грошова система є історично сформованою національною системою організації грошового обігу, що обслуговує народногосподарський оборот, що закріплена традиціями й оформлена законодавчо[130].

Грошова система держави – це державно-правова форма організації грошового обігу та закріплена на законодавчому рівні. До складу грошової системи входять такі основні елементи:

1) функціональні (грошова одиниця, масштаб цін, види державних грошових знаків, які мають статус єдиного законного засобу платежу на території держави);

2) організаційні (організація готівкового обігу, сукупність державних органів, що здійснюють управління грошовим оборотом)[131].

Обіг коштів у державі здійснюється за допомогою платіжної системи. Саме платіжна система забезпечує обертання коштів між суб'єктами господарювання з метою своєчасного, правильного та повним обсягом виконання грошових зобов'язань. Держава планує та регулює грошовий обіг[132].

---

[129] Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. 2-е изд., испр. Москва, 2004. С. 285.

[130] Деньги. Кредит. Банки: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. В. Иванова, Б. И. Соколова. Москва: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2006. 180 с.

[131] Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер. Київ, 2010. С. 808.

[132] Правове регулювання грошового обігу в Україні: Юридична консультація Толмачьових. Суми, 2015. URL: http://surl.li/arujm

Отже, грошовий обіг – це безперервний рух грошових коштів, що здійснює обслуговування шляхом організації грошової системи у готівковій і безготівковій формі та закріплений на законодавчому рівні країни.

Грошова реформа. Грошова реформа являє собою повну або часткову перебудову грошової системи, яку проводить держава з метою оздоровлення грошей або поліпшення механізму регулювання грошового обігу щодо нових соціально-економічних умов чи одне і друге водночас[133].

Грошові реформи, яким би змістом вони не визначалися, завжди спрямовані на зміцнення грошової одиниці та суттєве поліпшення усієї сфери грошового обігу. Це обов'язкові тактичні завдання будь-якої грошової реформи, якими вона не обмежується, бо передбачає наявність певної стратегії, що пов'язана, як правило, зі створенням відповідних умов для покращення усього процесу суспільного відтворення. Досягнення як стратегічних, так і тактичних цілей передбачає певний механізм реалізації грошових реформ, конкретні методи їх здійснення[134].

15.2. Фінансово-правові засади організації платіжних систем в Україні

На сьогодні у більшості розвинених країн платіжна система складається з кількох самостійних систем, кожна з яких задовольняє вимоги окремої платіжної сфери. З огляду на те, яку роль відіграють платіжні системи відповідно до характеру здійснюваних платежів, розрізняють:

– системи міжбанківських розрахунків, які призначені для здійснення платіжних транзакцій між банками, зумовлених виконанням платежів їхніх клієнтів або власних зобов'язань одного банку перед іншим;

---

[133] Савлук М. І., Мороз А. М., Лазепко І. М. Гроші та кредит: підручник / за наук. ред. М. І. Савлука. 6-те вид., переробл. і доп. К.: КНЕУ, 2011. С. 589.

[134] Щетинін А. І. Гроші та кредит: підручник. 2-ге вид., переробл. та доп. К.: Центр навч. л-ри, 2006. 432 с.

– внутрішньобанківські платіжні системи створюються, щоб забезпечити найбільш сприятливі умови щодо проходження платежів між установами, що належать до однієї групи;

– системи «клієнт-банк» використовуються банками, які пропонують платіжні послуги своїм клієнтам на базі сучасних технологій. Так, нині все більшого поширення набуває банківське обслуговування вдома, або «домашній банк»;

– системи масових платежів, які широко використовуються у розвинених державах світу. Незважаючи на те, що традиційні безготівкові платіжні інструменти (чеки, платіжні доручення тощо) досить розповсюджені, останнім часом усе ширше впроваджується система масових (споживчих) платежів з використанням пластикових карток[135].

Національний банк України визначив перелік системно важливих, соціально важливих та важливих платіжних систем в Україні.

Розподіл платіжних систем за категоріями важливості здійснюється регулятором, згідно з міжнародною практикою, для приведення діяльності значущих платіжних систем, які займають значну частку на ринку, відповідно до міжнародних стандартів оверсайту.

За результатами моніторингу діяльності платіжних систем в Україні Національний банк України зазначає, що на сьогодні єдиною системно важливою платіжною системою в Україні, як і в попередні роки, залишається система електронних платежів. У переліку платіжних систем, що увійшли до категорії соціально важливих платіжних систем в Україні на 2020 рік, є п'ять платіжних систем, а саме: «MasterCard», «Visa», «NovaPay», «WesternUnion», «Поштовий переказ», АТ «Укрпошта»[136].

М. Євдокімова зазначає, що платіжна система – це платіжна організація, учасники платіжної системи і сукупність платіжних інструментів і відносин, які виникають з приводу грошового переказу та регулюються договорами та загальними правилами

---

[135] Євдокімова М. О. Особливості функціонування та проблемні питання розвитку платіжної системи України. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2020. № 3 (69). С. 97–102.

[136] Національний банк визначив перелік системно важливих, соціально важливих та важливих платіжних систем в Україні. *УКРІНФОРМ. Мультимедійна платформа іномовлення України*. Київ. ULR: http://surl.li/arvab

платіжної системи щодо процесингу, клірингу та розрахунків. Основним завданням платіжної системи є збільшення частки безготівкових розрахунків з використанням платіжних карток порівняно з розрахунками готівкою[137].

Відповідно до Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» платіжна система – платіжна організація, учасники платіжної системи та сукупність відносин, що виникають між ними під час переказу коштів. Проведення переказу коштів є обов'язковою функцією, що має виконувати платіжна система.

Внутрішньодержавна платіжна система – це платіжна система, в якій платіжна організація є резидентом та яка здійснює свою діяльність і забезпечує проведення переказу коштів виключно в межах України.

Міжнародна платіжна система – це платіжна система, в якій платіжна організація може бути як резидентом, так і нерезидентом і яка здійснює свою діяльність на території двох і більше країн та забезпечує проведення переказу коштів у межах цієї платіжної системи, зокрема з однієї країни в іншу.

Платіжна система має включати три і більше прямих учасників, не враховуючи оператора платіжної системи та розрахункового банку, якщо вони виконують функцію учасника платіжної системи. Суб'єктами правових відносин у платіжній системі є оператор платіжної системи, розрахунковий банк (розрахункові банки), технологічний оператор (технологічні оператори), учасники платіжної системи та користувачі (далі – суб'єкти платіжних систем)[138].

Загальні засади функціонування платіжних систем в Україні, відносин у сфері переказу коштів регулюються: Конституцією України, законами України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні послуги», «Про

---

[137] Євдокімова М. О. Особливості функціонування та проблемні питання розвитку платіжної системи України. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2020. № 3 (69). С. 97–102.

[138] Про платіжні послуги: Закон України від 01.08.2022 № 1591-IX. *Офіційний вісник України.* 2021. № 62. С. 82. URL: http://surl.li/cthdg

телекомунікації», «Про електронні довірчі послуги», «Про поштовий зв'язок» та іншими актами законодавства України і нормативно-правовими актами Національного банку України.

Отже, платіжна система забезпечує обертання коштів між суб'єктами господарювання з метою своєчасного, правильного та виконання повним обсягом грошових зобов'язань. Держава виступає суб'єктом, що здійснює планування та регулювання грошового обігу в цілому.

15.3. Правове регулювання відносин у сфері готівкового обігу

Правове регулювання відносин у сфері грошового обігу здійснюється відповідно до Конституції України та законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні послуги», «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» і підзаконні нормативні акти, що видаються Національним банком України.

Відповідно, банки є одними з основних суб'єктів відносин у сфері грошового обігу і виступають як суб'єкти розрахункових відносин або посередники у здійсненні розрахункових операцій. На банки покладається певна місія у сфері організації грошового обігу, а саме:

– забезпечення потреб економіки у грошових коштах;

– забезпечення своєчасної видачі готівки підприємствам і підприємцям на оплату праці, пенсій та інші цілі;

– створення умов для залучення готівки до кас банків;

– сприяння скороченню використання готівки під час розрахунків за товари і послуги, через застосування і впровадження прогресивних форм безготівкових розрахунків[139].

[139] Правове регулювання готівкового обігу та організація роботи банків з готівкою. *MegaLib.com.ua*. 2013. URL: http://surl.li/arvmk

Право грошового обігу визнається підгалуззю фінансового права, предмет якого повинен повністю входити у предмет галузі і водночас бути достатньо відокремленим від предметів інших підгалузей та інститутів фінансового права, а метод грошового обігу не може бути відмінним від методу фінансового права. Отже, метод права грошового обігу становить метод владних приписів. У праві грошового обігу владні приписи мають переважно організаційний характер. Такі приписи переважно виходять від фінансових органів держави, з якими інші учасники відносин не перебувають в адміністративній залежності (підпорядкованості). Крім того, метод права грошового обігу характеризується переважною імперативністю, що визначає нерівність сторін зазначених відносин. Сукупність фінансово-правових норм регулюють суспільні відносини, які складаються у ході фінансової діяльності держави, спрямованої на планомірну організацію процесу руху грошових коштів у готівковій і безготівковій формі, виражених у національній або іноземній валюті[140].

Отже, відносини у сфері готівкового обігу врегульовані нормами права, що виникають, змінюються і припиняються між суб'єктами у процесі готівкового обороту.

15.4. Правовий режим банківських рахунків

Відносини щодо відкриття та обслуговування банківського рахунку є складними за своєю правовою природою і мають комплексний характер, оскільки передбачають використання імперативу з боку держави та диспозитивності у взаємовідносинах між банком і клієнтом. Такі відносини передбачають наявність прав та обов'язків усіх їх учасників, що зумовлює комплексність впливу правового регулювання[141].

Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» банківські рахунки, рахунки на яких обліковуються власні кошти, вимоги, зобов'язання банку стосовно його клієнтів

[140] Рябченко О. Право грошового обігу як підгалузь фінансового права. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 10. С. 205–210.

[141] Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2010. С. 808.

і контрагентів та які дають можливість здійснювати переказ коштів за допомогою банківських платіжних інструментів.

Банківські рахунки – це рахунки, на яких обліковуються власні кошти, вимоги, зобов'язання банку стосовно його клієнтів і контрагентів та які дають можливість здійснювати переказ коштів за допомогою банківських платіжних інструментів.

Для здійснення банківської діяльності банки відкривають і ведуть кореспондентські рахунки у Національному банку України та інших банках в Україні і за її межами, банківські рахунки для фізичних та юридичних осіб у гривнях та іноземній валюті.

Кореспондентський рахунок – це рахунок, що відкривається одним банком іншому, філії іноземного банку для здійснення міжбанківських переказів.

Банківські розрахунки проводяться у готівковій та безготівковій формах згідно з правилами, встановленими нормативно-правовими актами Національного банку України.

Готівка перебуває в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих). Загальна сума введених в обіг банкнот і монет зазначається в рахунках Національного банку України як його пасив.

Вклад (депозит) – це грошові кошти в готівковій або безготівковій формі у валюті України або в іноземній валюті чи банківські метали, які банк прийняв від вкладника або які надійшли для вкладника на договірних засадах на визначений строк зберігання чи без зазначення такого строку (під процент або дохід в іншій формі) і підлягають виплаті вкладнику відповідно до законодавства України та умов договору[142].

Вкладний (депозитний) рахунок – це рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання грошей, які передаються клієнтом банку в управління на встановлений строк або без зазначення такого строку під визначений процент (дохід) і підлягають поверненню клієнту відповідно до законодавства України та умов договору. До вкладних (депозитних)

[142] Про платіжні послуги: Закон України від 01.08.2022 № 1591-IX. *Офіційний вісник України.* 2021. (62). С. 82. URL: http://surl.li/cthdg

рахунків також належать пенсійні депозитні рахунки, що відкриваються фізичним особам, відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», для накопичення заощаджень на виплату пенсії.

Депозитні рахунки закриваються після закінчення терміну депозитного договору або за заявою клієнта про його розірвання. У такому разі проценти за користування депозитними ресурсами нараховуються за фактичний час користування коштами або в іншому порядку, передбаченому договором[143].

Поточний рахунок – це рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання грошей і здійснення розрахунково-касових операцій за допомогою платіжних інструментів відповідно до умов договору та вимог законодавства України.

Під час відкриття поточного чи депозитного рахунку обов'язковим є підтвердження джерел походження готівки у грошовій одиниці України. Банки відкривають поточні рахунки суб'єктам підприємницької діяльності впродовж десяти календарних днів після отримання повного пакета документів на відкриття рахунку. Днем відкриття рахунку вважається дата, зазначена на заяві про відкриття рахунку, однак, як зазначалося вище, до моменту взяття його на податковий облік видаткові операції за рахунком не здійснюються.

Рахунок умовного зберігання (ескроу) – рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зарахування на рахунок коштів та перерахування їх особі (особам), зазначеній (зазначеним) клієнтом (бенефіціару або бенефіціарам), або повернення таких коштів клієнту у разі настання підстав, передбачених договором.

Розрахунковий рахунок – це рахунок, що відкривається банком небанківському надавачу платіжних послуг виключно для цілей забезпечення виконання платіжних операцій його користувачів.

---

[143] Мацелик М. О. Фінансове право: навч. посібник / за ред. В. К. Шкарупи. К.: Знання, 2011. 815 с.

Для виконання платіжних операцій з коштами (крім електронних грошей) небанківські надавачі платіжних послуг, мають право відкривати користувачам платіжні рахунки фінансових платіжних послуг:

1) послуги із зарахування готівкових коштів на рахунки користувачів, а також усі послуги щодо відкриття, обслуговування та закриття рахунків (крім електронних гаманців);

2) послуги із зняття готівкових коштів з рахунків користувачів, а також усі послуги щодо відкриття, обслуговування та закриття рахунків (крім електронних гаманців);

3) послуги з виконання платіжних операцій з власними коштами користувача з рахунку на рахунок користувача (крім платіжних операцій з електронними грошима), зокрема для виконання платіжних операцій з електронними грошима емітенти електронних грошей мають право відкривати користувачам електронні гаманці[144].

Банківський рахунок є бухгалтерським документом банку, в якому обліковується рух коштів клієнта банку. За своїм економічним змістом банківський рахунок є обліковою одиницею, яка використовується банками з метою обліку прав грошових вимог клієнта до банку, що виникають з договору банківського рахунку, а також для обліку виконання банківських операцій, які здійснюються відповідно до виду банківського рахунку.

Банківський рахунок відкриваються банком клієнтові на підставі договору банківського рахунку на умовах, погоджених сторонами. Відповідно до договору банк зобов'язаний:

1) здійснювати для клієнта операції, передбачені для рахунків цього виду;

2) зарахувати грошові кошти, що надійшли на рахунок клієнта, в день надходження до банку відповідного платіжного інструменту;

---

[144] Про затвердження Інструкції про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків – резидентів і нерезидентів: Постанова Національного банку України від 01.04.2019 № 56. *Офіційний вісник України.* 2019. № 492. URL: https://zakon.rada.gov.ua/

3) за розпорядженням клієнта видати або перерахувати з його рахунка грошові кошти в день надходження до банку відповідного платіжного інструменту.

Згідно з договором банківського рахунку клієнт зобов'язаний сплатити банку плату за виконання відповідних операцій. За користування грошовими коштами, що містяться на рахунку клієнта, банк може сплачувати відсотки, сума яких зараховується на рахунок[145].

Кошти з рахунків клієнтів банки списують лише за дорученням:

1) власників цих рахунків, але виключно в межах наявних на цих рахунках коштів або згідно за умовами договору;

2) за розпорядженнями стягувачів, залежно від конкретного випадку, в межах їх повноважень, встановлених законодавством.

Розрахункові документи банки приймають без обмеження їх максимальної чи мінімальної суми, крім випадків, передбачених нормативно-правовими актами, але платежі з рахунків клієнтів банк здійснює лише у межах залишків коштів на цих рахунках на початок операційного дня.

Поточні рахунки закриваються на підставі заяви власника рахунку; рішення органу, що здійснює ліквідацію чи реорганізацію підприємства; відповідного рішення суду або господарського суду; на інших підставах, передбачених законодавством. Датою закриття рахунка вважається день, наступний за днем останньої операції за рахунком[146].

---

[145] Про затвердження Інструкції про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків-резидентів і нерезидентів: постанова Національного банку України від 01.04.2019 № 56. *Офіційний вісник України.* 2019. № 492. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03#Text

[146] Мацелик М. О. Фінансове право: навч. посібник / за ред. В. К. Шкарупи. К.: Знання, 2011. 815 с.

15.5. Порядок організації безготівкових розрахунків в Україні

Організація безготівкових розрахунків в Україні регламентується законами України «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні послуги», нормативно-правовими актами Національного банку України тощо.

Безготівкові розрахунки – це перерахування коштів з рахунків платників на рахунки отримувачів, а також перерахування надавачами платіжних послуг коштів, внесених платниками готівкою, на рахунки отримувачів[147].

Безготівкові розрахунки – це розрахунки, що проводяться без участі готівки, тобто у сфері безготівкового грошового обігу.

Безготівкові розрахунки поділяються на міжбанківські та міжгосподарські, які обслуговують, відповідно, відносини між банками та клієнтами банків.

Безготівкові розрахунки здійснюються за двома основними грошовими потоками. Це, по-перше, надходження грошових коштів на рахунок, по-друге, витрачання коштів з рахунка.

Безготівкові розрахунки мають ряд переваг над готівковими:

– зменшуються затрати праці і відсотки, пов’язані з використанням готівкових грошей (карбування, друкування, перевезення, зберігання, сортування);

– сприяють безперервному кругообігу коштів. Між готівково-грошовим і безготівковим оборотом існує тісна взаємозалежність: гроші постійно переходять з однієї сфери в іншу, змінюючи форму готівкових грошових знаків на депозит у банку, та навпаки. Тому безготівковий платіжний оборот невід’ємний від обігу готівкових грошей і створює разом з ними єдиний грошовий оборот країни;

– максимально пришвидшується оплата придбаних товарів чи послуг і погашення боргів, що в сукупності по країні поліпшує ділові стосунки між усіма суб’єктами господарювання[148].

---

[147] Про платіжні послуги: Закон України від 01.08.2022 № 1591-IX. *Офіційний вісник України.* 2021. № 62. С. 82. URL: http://surl.li/cthdg

[148] Лебедик Г. В., Максютенко Н. О., Яценко В. В. Стан та перспективи організації безготівкових розрахунків в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. *Серія: Економіка і менеджмент*. 2016. Вип. 22. С. 166–171.

Як зазначає Л. Бехтер, основне завдання безготівкових розрахунків полягає у протидії розвитку тіньового сектору економіки та покращенні економічного стану суб'єктів господарювання[149].

Згідно зі ст. 1088 ЦК України під час здійснення безготівкових розрахунків допускається застосування платіжних інструкцій, передбачених законодавством України, банківськими правилами та звичаями ділового обороту. Сторони у договорі мають право обрати будь-який вид безготівкових розрахунків на свій розсуд. Безготівкові розрахунки провадяться через банки, небанківських надавачів платіжних послуг, в яких відкрито відповідні рахунки, якщо інше не випливає із закону та не обумовлено видом безготівкових розрахунків[150].

Під час здійснення розрахунків можуть використовуватися розрахункові документи на паперових носіях та в електронному вигляді.

До платіжних інструментів належать:

1) прямий дебет;

2) кредитовий трансфер;

3) електронні платіжні засоби.

Національний банк України має право визначати інші види платіжних інструментів та порядок їх емісії[151].

Види платіжних інструментів:

- меморіальний ордер;
- платіжне доручення;
- платіжна вимога-доручення;
- платіжна вимога;
- розрахунковий чек;
- інкасове доручення (розпорядження).

---

[149] Бехтер Л. А. Сутність та роль безготівкових розрахунків в господарськійдіяльності підприємства. *Економічний простір*. 2011. № 54. С. 151–155.

[150] Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. 18 грудня. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page

[151] Про платіжні послуги: Закон України від 01.08.2022 № 1591-IX. *Офіційний вісник України.* 2021. № 62. С. 82. URL: http://surl.li/cthdg

У Постанові НБУ, яка втратила чинність від 27.05.2022, «Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті» було розкрито види платіжних інструментів, що здійснюють розрахунки, а саме:

1) меморіальний ордер – розрахунковий документ, який складається з ініціативи банку для оформлення операцій щодо списання коштів з рахунка платника і внутрішньобанківських операцій відповідно до Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» та нормативно-правових актів Національного банку України;

2) платіжне доручення – розрахунковий документ, який містить письмове доручення платника банку, що обслуговує його, про списання зі свого рахунка зазначеної суми коштів та її перерахування на рахунок отримувача;

3) платіжна вимога-доручення – розрахунковий документ, який складається з двох частин: верхньої – вимоги одержувача безпосередньо до платника про сплату визначеної суми коштів; нижньої – доручення платника банку, що обслуговує його, про списання зі свого рахунка визначеної ним суми коштів та перерахування її на рахунок отримувача;

4) платіжна вимога – розрахунковий документ, що містить вимогу стягувача або у разі договірного списання отримувача до банку, що обслуговує платника, здійснити без погодження з платником переказ визначеної суми коштів з рахунка платника на рахунок отримувача;

5) розрахунковий чек – розрахунковий документ, що містить нічим не обумовлене письмове розпорядження власника рахунка (чекодавця) банку-емітенту, в якому відкрито його рахунок, про сплату чекодержателю зазначеної в чеку суми коштів;

6) інкасове доручення (розпорядження) – розрахунковий документ, що містить вимогу стягувача (органу державної фіскальної служби) до банку, що обслуговує платника, здійснити без погодження з платником переказ визначеної суми коштів з рахунка платника на рахунок отримувача[152].

[152] Гурковська К. А., Мороз О. Б., Назар Ю. С., Сукмановська Л. М. Фінансове право України: навч. посібник (у схемах, таблицях та коментарях). Львів: ЛьвДУВС, 2016. С. 308.

Розрахунковий документ (за винятком розрахункового чека) заповнюється в кількості, потрібній для всіх учасників безготівкових розрахунків, але не менше ніж два примірники. Перший примірник розрахункового документа повинен містити відбиток печатки (якщо наявність печатки передбачено) та підписи уповноважених осіб підприємства. При цьому підписи повинні відповідати тим зразкам, які є у банківських картках підприємства. Також потрібно враховувати, що під час підписання розрахункового документа не дозволяється використання підпису факсиміле[153].

Правила безготівкових розрахунків:

1) банк проводить розрахунково-касове обслуговування своїх клієнтів на підставі відповідних договорів і своїх внутрішніх правил виконання безготівкових розрахунків;

2) кошти з рахунків клієнтів банки списують лише за дорученнями власників цих рахунків (разом з договірним списанням коштів) або на підставі платіжних вимог стягувачів у разі примусового списання коштів;

3) під час здійснення розрахунків можуть використовуватися розрахункові документи на паперових носіях та в електронному вигляді;

4) розрахункові операції можуть виконуватися із застосуванням платіжних засобів;

5) клієнти для здійснення розрахунків самостійно обирають платіжні інструменти (за винятком меморіального ордера) і зазначають їх під час укладання договорів;

6) допускається обмеження права розпорядження рахунком (рахунками) за рішенням суду у випадках, установлених законом, шляхом арешту коштів, що зберігаються на рахунку клієнта;

7) банки приймають до виконання лише розрахункові документи: а) своїх клієнтів, які подають їх у банк у порядку, передбаченому договорами банківського рахунка цих клієнтів;

---

[153] Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті: Постанова Національного банку України від 21.01.2004 (втратила чинність від 27.05.2022). *Офіційний вісник України.* 2004. № 22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-04#Text

б) клієнтів інших банків або органів Держказначейства, якщо документи надсилають безпосередньо інші банки або органи Держказначейства; в) платіжні вимоги стягувача на примусове списання коштів, на яких є підпис відповідального виконавця та відбиток штампа банку, що обслуговує цього стягувача, якщо він доставляє їх у банк платника самостійно (посильним, рекомендованим, цінним листом);

8) розрахункові документи, що надійшли до банку впродовж операційного часу, він виконує в день їх надходження[154].

Національний банк України підтримує рух економіки України до безготівкових розрахунків і сприяє розвитку платіжної інфраструктури. Безготівкові розрахунки – це швидкий, зручний і безпечний спосіб оплатити товари та послуги. Розширення сфери безготівкових розрахунків сприяє прозорості платежів та економічному зростанню країни.

15.6. Відповідальність за правопорушення у сфері готівкових та безготівкових розрахунків і грошово-касового обслуговування

За порушення у сфері організації та проведення готівкових, безготівкових розрахунків, грошово-касового обслуговування вживаються заходи юридичної відповідальності, що мають фінансовий характер.

За порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності: фінансова, адміністративна та кримінальна, про що свідчить стаття 111 Податкового кодексу України[155].

---

[154] Гурковська К. А., Мороз О. Б., Назар Ю. С., Сукмановська Л. М. Фінансове право України: навч. посібник (у схемах, таблицях та коментарях). Львів: ЛьвДУВС, 2016. С. 308.

[155] Податковий кодекс України від 02.12.2010. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: http://portal.rada.gov.ua/

Застосування штрафних санкцій за порушення у сфері готівкових розрахунків входить до компетенції органів Державної податкової служби України. До відповідальності притягують на підставі матеріалів проведених перевірок. Контроль за дотриманням норм з регулювання обігу готівки в національній валюті здійснюють органи Державної податкової служби України, Міністерства внутрішніх справ України та фінансові органи, а дотримання банками – Національного банку України[156].

Адміністративна відповідальність за адміністративні правопорушення:

1) порушення порядку проведення готівкових розрахунків та розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги).

Порушення порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), зокрема перевищення граничних сум розрахунків готівкою, недотримання установлених законодавством вимог щодо забезпечення можливості розрахунків за товари (послуги) з використанням електронних платіжних засобів (ст. 163-^{15} КУпАП);

2) порушення банківського законодавства, законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні, нормативно-правових актів Національного банку України або проведення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (ст. 166^{5} КУпАП);

3) порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця (ст. 166^{6} КУпАП);

4) протидія тимчасовій адміністрації або ліквідації банку (ст. 166^{7} КУпАП);

5) здійснення банківської діяльності без банківської ліцензії (ст. 166^{8} КУпАП)[157].

---

[156] Гурковська К. А., Мороз О. Б., Назар Ю. С., Сукмановська Л. М. Фінансове право України: навч. посібник (у схемах, таблицях та коментарях). Львів: ЛьвДУВС, 2016. С. 308.

[157] Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. С. 1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

Кримінальна відповідальність у сфері безготівкових розрахунків може наступати за такі кримінальні правопорушення:

1) незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200 КК України);

2) легалізація (відмивання) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом (ст. 209 КК України);

3) умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (ст. 209^1 КК України)[158].

А також Закон України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» визначає правові засади застосування реєстраторів розрахункових операцій та програмних реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг, дія якого поширюється на усіх суб'єктів господарювання, їх господарські одиниці та представників (уповноважених осіб) суб'єктів господарювання, які здійснюють розрахункові операції у готівковій та/або безготівковій формі.

Питання для самоконтролю

1. Визначте сутність та основні особливості грошового обігу. Проаналізуйте думки вчених з цього питання.
2. Дайте визначення грошової системи. Назвіть її основні елементи.
3. Що таке безготівковий грошовий обіг?
4. Розкрийте порядок організації безготівкових розрахунків в Україні.
5. Як поділяються грошові системи залежно від форми функціонування грошей?

---

[158] Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. С. 131. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text

6. Що таке платіжні системи в Україні? Назвіть суб'єкти правових відносин у платіжній системі.

7. Дайте характеристику грошової реформи. Яке її основне завдання?

8. Назвіть ряд нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері грошового обігу.

9. Якими документами регулюються загальні засади функціонування платіжних систем в Україні?

10. Яка передбачена відповідальність за правопорушення у сфері готівкових та безготівкових розрахунків і грошово-касового обслуговування? Назвіть статті із законодавства.

Тести

1. Забезпечення стабільності гривні є основною функцією:

а) Кабінету Міністрів України;

б) Національного банку України;

в) Міністерства фінансів України;

г) Державної податкової служби України.

2. Що розуміється під рухом коштів у внутрішньому обороті в готівковій і безготівковій формах, що обслуговують реалізацію товарів, а також нетоварні платежі та розрахунки в господарстві:

а) грошовий обіг;

б) грошова система;

в) платіжна система;

г) гроші.

3. Залежно від суб'єктів, між якими рухаються гроші, грошовий оборот класифікують на:

а) грошово-розрахунковий;

б) готівковий та безготівковий;

в) грошово-кредитний;

г) між комерційними банками та юридичними особами.

4. Що є конкретною формою, типом організації здійснення грошового обігу, що закріплене на законодавчому рівні країни:

а) грошова система;

б) грошова одиниця;

в) грошовий обіг;

г) грошова реформа.

5. До функціональних елементів грошової системи належить:

а) організація готівкового обігу;

б) грошовий оборот;

в)грошова одиниця;

г) сукупність державних органів, що здійснюють управління грошовим оборотом.

6. Яка відповідальність передбачена за правопорушення у сфері готівкових та безготівкових розрахунків:

а) лише фінансова;

б) адміністративна, фінансова;

в) кримінальна;

г) лише адміністративна.

7. Як називається розрахунковий документ, що містить письмове доручення платника обслуговуючому банку про списання зі свого рахунка зазначеної суми коштів та її перерахування на рахунок одержувача:

а) платіжне доручення;

б) платіжна вимога-доручення;

в) розрахункові чеки;

г) акредитиви.

8. Чи дозволяється під час підписування розрахункового документа використовувати факсиміле:

а) так;

б) ні;

в) якщо це передбачено договором;

г) на розсуд особи.

9. Предметом правового регулювання фінансового права у сфері грошового обігу є:

а) відносини, що пов'язані з грошовим обігом, в яких реалізується принцип «рівності сторін»;

б) суспільні відносини, пов'язані з рухом грошових коштів лише у готівковій формі;

в) відносини, які зачіпають грошовий обіг по горизонталі;

г) суспільні відносини, пов'язані з рухом грошових коштів у готівковій та безготівковій формах, за якого реалізується принцип «влади і підпорядкування».

10. Основними завданнями яких розрахунків є виведення з тіньового сектору економіки та покращення економічного стану суб'єктів господарювання:

а) готівкових та безготівкових;

б) готівкових;

в) безготівкових;

г) правильної відповіді немає.

11. Упродовж скількох днів платіжне доручення приймається банком платника до виконання:

а) 5;

б) 15;

в) 20;

г) 10.

12. Платіжна вимога – це:

а) розрахунковий документ, що містить вимогу стягнути або за договірного списання отримувача до банку, що обслуговує платника, переказати без погодження з платником певну суму коштів з рахунка платника на рахунок отримувача;

б) розрахунковий документ, що містить письмове доручення платника обслуговуючому банку про списання зі свого рахунка зазначеної суми коштів та її перерахування на рахунок одержувача;

в) розрахунковий документ, що містить письмове доручення власника рахунка (чекодавця) банку-емітенту, в якому відкрито його рахунок, про сплату чекодержателю зазначеної в чеку суми коштів;

г) розрахунковий документ, який складається з двох частин: верхньої – вимоги одержувача безпосередньо до платника про сплату певної суми коштів та нижньої – доручення платника обслуговуючому банку про списання зі свого рахунка визначеної ним суми коштів та перерахування її на рахунок одержувача.

13. Який строк дії розрахункового чека, який видається фізичній особі для одноразового розрахунку:

а) шість місяців;

б) один місяць;

в) три місяці;

г) один рік.

14. Які види акредитивів банк-емітент може відкривати:

а) правильна відповідь відсутня;

б) покритий, непокритий;

в) суцільний;

г) акредитований.

15. Який акредитив може бути змінений або анульований банком-емітентом у будь-який час без попереднього повідомлення бенефіціара:

а) покритий;

б) безвідкличний;

в) відкличний;

г) непокритий.

Список рекомендованих джерел

1. Грошовий обіг і грошові потоки підприємства: електронний каталог бібліотеки Полтавського університету економіки і торгівлі. URL: http://catalog.puet.edu.ua

2. Красавіна Л. Н. Грошовий обіг і кредит при капіталізмі. URL: https://search.rsl.ru

3. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер. Київ, 2010. С. 808.

4. Алісов Є. О. Грошовий обіг як базова фінансово-правова категорія. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: збірник наукових праць. 2012. № 23. С. 196–207.

5. Фінансове право: мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/finansove_pravo/termini.html

6. Правове регулювання грошового обігу в Україні: Юридична консультація Толмачьових. Суми, 2015. URL: http://surl.li/arujm

7. Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с.

8. Про платіжні послуги: Закон України від 01.08.2022 № 1591-IX. *Офіційний вісник України.* 2021. № 62. С. 82. URL: http://surl.li/cthdg

9. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 29. С. 238. URL: http://surl.li/arupy

10. Дзюблюк О. В., Корнєєв В. В., Міщенко В. І. та ін. Теорія і практика грошового обігу та банківської справи в умовах глобальної фінансової нестабільності: монографія. Тернопіль: ФОП Осадца Ю. В., 2017. 298 с.

11. Радченко О. Поняття грошового обігу та грошової системи як фінансово-правових категорій. *Право і суспільство.* 2020. № 5. С. 125–135.

12. Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. 2-е изд., испр. Москва, 2004. С. 285.

13. Деньги. Кредит. Банки: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. В. Иванова, Б. И. Соколова. Москва: ТК «Велби», изд-во «Проспект», 2006. 180 с.

14. Савлук М. І., Мороз А. М., Лазепко І. М. Гроші та кредит: підручник / за наук. ред. М. І. Савлука. 6-те вид., переробл. і доп. К.: КНЕУ, 2011. С. 589.

15. Щетинін А. І. Гроші та кредит: підручник. 2-ге вид., переробл. та доп. К.: Центр навч. л-ри, 2006. 432 с.

16. Євдокімова М. О. Особливості функціонування та проблемні питання розвитку платіжної системи України. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2020. № 3 (69). С. 97–102.

17. Національний банк визначив перелік системно важливих, соціально важливих та важливих платіжних систем в Україні. *УКРІНФОРМ. Мультимедійна платформа іномовлення України*. Київ. URL: http://surl.li/arvab

18. Правове регулювання готівкового обігу та організація роботи банків з готівкою. *MegaLib.com.ua*. 2013. URL: http://surl.li/arvmk

19. Рябченко О. Право грошового обігу як підгалузь фінансового права. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 10. С. 205–210.

20. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків-резидентів і нерезидентів: Постанова Національного банку України від 01.04.2019 № 56. *Офіційний вісник України.* 2019. № 492. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03#Text

21. Мацелик М. О. Фінансове право: навч. посібник / за ред. В. К. Шкарупи. К.: Знання, 2011. 815 с.

22. Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті: Постанова Національного банку України від 21.01.2004 (втратила чинність від 01.08.2022). *Офіційний вісник України.* 2004. № 22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-04#Text

23. Лебедик Г. В., Максютенко Н. О., Яценко В. В. Стан та перспективи організації безготівкових розрахунків в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2016. Вип. 22. С. 166–171.

24. Бехтер Л. А. Сутність та роль безготівкових розрахунків в господарській діяльності підприємства. *Економічний простір*. 2011. № 54. С. 151–155.

25. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. 18 грудня. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page

26. Гурковська К. А., Мороз О. Б., Назар Ю. С., Сукмановська Л. М. Фінансове право України: навч. посібник (у схемах, таблицях та коментарях). Львів: ЛьвДУВС, 2016. С. 308.

27. Податковий кодекс України від 02.12.2010 / офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: http://portal.rada.gov.ua/

28. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. С. 1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. С. 131. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 2341-14#Text

РОЗДІЛ 16
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ

16.1. Поняття валюти, валютних цінностей та валютних операцій

Валюта – це особливий спосіб функціонування грошей, пов'язаний з існуванням операцій міжнародного характеру. Валюта обслуговує зовнішню торгівлю, міжнародний рух капіталу, переведення прибутків з держави в державу, зовнішні позички та субсидії, міжнародний туризм, державні та приватні грошові перекази тощо.

Валюта італ. Valuta – «цінність», «вартість» від лат. Valere – «мати силу, коштувати») – грошова одиниця, що використовується як засіб розрахунку в торгових операціях.

Словник української мови розуміє валюту як грошову одиницю, що використовується для вимірювання величини вартості товару.

Історично як валюту використовували золото і срібло та інші метали, які мають власну мінову вартість. Тепер роль валюти виконують здебільшого кредитно-паперові гроші, вартість яких визначається законодавчо. На території держави її валюта проголошується законодавством законним платіжним засобом, тобто є обов'язковою для прийому для оплати будь-якого платежу. Відмова від такого прийому є порушенням закону.

Іноземна валюта є об'єктом купівлі-продажу на валютному ринку, зберігається на рахунках у банках, але не є законним платіжним засобом на території певної держави. Винятком можуть бути тільки періоди сильної інфляції.

Слово «валюта» у повсякденній мові вживається для позначення іноземних грошей. Ю. А. Михайльський зазначає, що валютою є гроші, включені в міжнародні економічні відносини[159].

[159] Михальський Ю. А. Фінансово-правове підґрунтя грошового обігу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2016. Вип. 38, т. 2. С. 7–10.

Так, українська гривня на території України є внутрішньою валютою, національними грошима, але за її межами вона вже виступає як іноземна валюта для представників тієї держави, на території якої вона обертається.

Валютою зазвичай є монети та банкноти певної держави, які є фізичним аспектом національної грошової маси.

Інша частина грошової маси держави складається з банківських депозитів (депозитних грошей), власність на яку може бути передана за допомогою чеків, дебетових карток або інших форм грошових переказів. Депозитні гроші і валюта є грошима у тому сенсі, що обидва вони є допустимими як засіб платежу.

Прийнято розрізняти національну валюту, іноземну валюту, міжнародну валюту.

Національна валюта уособлює законний платіжний засіб на території держави, що її випустили (гривня в Україні, франк у Франції);

– іноземна валюта, тобто грошові знаки іноземних держав, а також кредитні платіжні засоби, які виражені в іноземних грошових одиницях і використовуються у міжнародних грошових розрахунках;

– міжнародна (зокрема регіональна) грошова розрахункова одиниця: спеціальні права запозичення (СПЗ [SDR], євро).

Виділяють також національні і резервні валюти.

Національна валюта – випущена державою (її центральним банком) і перебуває в обігу переважно на території цієї держави.

Резервною (іноді «твердою») валютою називають загальновизнану у світі валюту, що використовується для створення в центральних банках інших держав резерву грошових коштів з метою здійснення міжнародних розрахунків. Вона виконує функцію резервного засобу, слугує засобом визначення валютного паритету, валютного курсу, використовується як засіб проведення валютної інтервенції, валютної системи держави.

Іноді цим терміном також називають національні кредитні гроші, валюту провідних держав світу, які використовуються для міжнародних розрахунків.

У міжнародній економіці конвертованість валюти означає здатність резидентів і нерезидентів вільно, без жодних обмежень, обмінювати національну валюту на іноземну та використовувати іноземну валюту в операціях з реальними і фінансовими активами[160].

Конвертованість валюти означає можливість для особи, компанії або державного органу перевести місцеву валюту в іншу валюту або навпаки з/без втручання центрального банку чи уряду.

Отже, залежно від свободи і легкості обміну валюти поділяють на:

– вільноконвертовані –коли немає ніяких обмежень на кількість валюти, яка може бути продана на міжнародному ринку, і уряд не нав'язує штучно фіксовану вартість або мінімальну вартість валюти у міжнародній торгівлі.

Вільноконвертовані валюти, які широко використовуються для здійснення платежів за міжнародними операціями і продаються на головних валютних ринках світу, та банківські метали (до них відносять: австралійські долари (AUD), англійські фунти стерлінгів (GBP), датські крони (DKK), долари США (USD), ісландські крони (ISK), канадські долари (CAD), норвезькі крони (NOK), шведські крони (SEK), швейцарські франки (CHF), японські єни (JPY), євро (EUR), СПЗ (XDR), золото (XAU), паладій (XPD), платина (XPT), срібло);

– частково конвертовані – центральні банки здійснюють контроль над іноземними інвестиціями, що йдуть в/з держави, а одночасно більшість вітчизняних торговельних операцій відбуваються без будь-яких спеціальних вимог; існують значні обмеження на закордонні інвестиції, часто, щоб конвертувати на інші валюти, потрібні спеціальні дозволи. Прикладом частково конвертованої валюти є індійська рупія та українська гривня;

– неконвертовані валюти не можуть брати участь у міжнародному ринку FOREX, не передбачений обмін цих валют фізичними особами та компаніями. У результаті ці валюти часто називають заблокованими валютами. Такими валютами є, наприклад, північнокорейська вона і кубинський песо.

---

[160] Губіна І. А. Енциклопедія валютних операцій: збірник систематизованого законодавства [Текст]: практикум. К.: БліцІнформ, 2009. Вип. 8. 192 с.

Основними поняттями, які використовуються у валютному законодавстві та дозволяють зрозуміти, який режим валютних операцій виникає та функціонує, є поняття «валютні операції» та «валютні цінності».

У цілому варто зазначити, що валютні операції – це поняття, навколо якого все крутиться, воно складається з відповідних елементів.

Перший елемент – це суб'єкти, які здійснюють валютні операції.

Другий елемент – це об'єкти, з якими ці суб'єкти здійснюють валютні операції. Це можуть бути гроші (наприклад, валюта), цінні папери.

Третім елементом є дії, тобто, що ці суб'єкти роблять з об'єктами.

Сукупність цих елементів формує системне уявлення про валютні операції.

Суб'єктами валютних операцій законодавець визначає резидентів та нерезидентів, які здійснюють валютні операції.

До резидентів відносять:

а) фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, зокрема ті, які тимчасово перебувають за межами України;

б) фізичних осіб-підприємців, зареєстрованих згідно із законодавством України;

в) юридичних осіб та інших суб'єктів господарювання з місцезнаходженням на території України, які здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України;

г) дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філії та представництва підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності відповідно до законодавства України;

д) відокремлені підрозділи юридичних осіб, а саме: філії, представництва, відділення або інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи та здійснюють підприємницьку діяльність від імені юридичної особи на території України.

Нерезидентами, відповідно, є:

а) фізичні особи (іноземні громадяни, громадяни України, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання за межами України, зокрема ті, які тимчасово перебувають на території України;

б) юридичні особи та інші суб'єкти господарювання з місцезнаходженням за межами України, які створені та діють відповідно до законодавства іноземної держави, зокрема ті, частки участі в яких належать резидентам;

в) розташовані на території України іноземні дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва, міжнародні організації та їх філії, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також представництва інших організацій, що не здійснюють підприємницької діяльності відповідно до законодавства України;

г) відокремлені підрозділи юридичних осіб, що розташовані за межами України та здійснюють підприємницьку діяльність відповідно до законодавства іноземної держави;

д) інші особи, які не є резидентами.

Об'єктом у валютних операціях є валютні цінності.

Водночас до складу валютних цінностей, згідно з Законом України «Про валюту і валютні операції», належать національна валюта (гривня), іноземна валюта та банківські метали.

При цьому національною валютою є не лише грошові знаки грошової одиниці України – гривні у вигляді банкнот, монет, зокрема обігових, пам'ятних та ювілейних монет, і в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені або такі, що вилучаються з обігу, але підлягають обміну на грошові знаки, що перебувають в обігу, а й кошти на рахунках у банках та інших фінансових установах, виражені у гривні; електронні гроші, номіновані у гривні; цифрові гроші Національного банку України.

Іноземною валютою відповідно до ст. 1 Закону України «Про валюту і валютні цінності» від 21 червня 2018 р. № 2473-VIII визнаються:

а) грошові знаки грошових одиниць іноземних держав у вигляді банкнот, казначейських білетів, монет, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної

іноземної держави або групи іноземних держав, а також вилучені або такі, що вилучаються з обігу, але підлягають обміну на грошові знаки, що перебувають в обігу;

б) кошти на рахунках у банках та інших фінансових установах, виражені у грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях (зокрема у спеціальних правах запозичення), що належать до виплати в іноземній валюті;

в) електронні гроші, номіновані у грошових одиницях іноземних держав та/або банківських металах.

Зі свого боку платина, метали платинової групи, доведені (афіновані) до найвищих проб відповідно до світових стандартів у зливках і порошках, що мають сертифікат якості, а також монети, вироблені з дорогоцінних металів.

Дії, які можуть здійснювати суб'єкти валютних операцій з валютними цінностями, і є валютними операціями.

Отже, валютна операція – операція, що має хоча б одну з таких ознак:

а) операція, пов'язана з переходом права власності на валютні цінності та/або права вимоги і пов'язаних з цим зобов'язань, предметом яких є валютні цінності, між резидентами, нерезидентами, а також резидентами і нерезидентами, крім операцій, що здійснюються між резидентами, якщо такими валютними цінностями є національна валюта;

б) торгівля валютними цінностями – операції з купівлі, продажу або обміну валютних цінностей, що здійснюються як у готівковій формі (для банківських металів – із фізичною поставкою), так і безготівковій формі (для банківських металів – без фізичної поставки);

в) транскордонний переказ валютних цінностей, тобто рух певної суми коштів в Україну або за її межі з метою зарахування цих коштів на рахунок отримувача або видачі йому в готівковій формі; та транскордонне переміщення валютних цінностей, тобто ввезення, пересилання на митну територію України, вивезення, пересилання з митної території України або транзит через митну територію України банківських металів, готівкової валюти.

У зовнішньоекономічній діяльності розрізняють близькі за значенням поняття – операції з валютними цінностями та операції в іноземній валюті. Операції з валютними цінностями – це такі операції, об'єктом яких є іноземна валюта у вигляді американського долара, німецької марки, японської єни тощо. Операціями в іноземній валюті вважаються господарські операції, вартість яких виражена в іноземній валюті, або господарські операції, що потребують розрахунків в іноземній валюті. До таких операцій можна віднести: одержання або надання позик в іноземній валюті; придбання запасів, основних засобів, інших активів, робіт, послуг в іноземних постачальників; продаж готової продукції, товарів, робіт, послуг іноземним покупцям; виплата витрат на відрядження за кордон тощо. Операції в іноземній валюті проводяться багатьма підприємствами й організаціями, що здійснюють свою діяльність в Україні, а також їх представництвами, філіями, дочірніми і асоційованими підприємствами за межами України. Водночас, згідно зі ст. 5 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», всі підприємства і організації ведуть бухгалтерський облік і складають фінансову звітність у грошовій одиниці України (гривні), яку називають валютою звітності. Тобто іноземною валютою вважається будь-яка інша валюта, відмінна від валюти звітності.

Отже, всі валютні операції можна згрупувати на операції:

– з розрахунків;

– торгівлі валютними цінностями;

– переказ валютних цінностей;

– транскордонне переміщення валютних цінностей.

Варто зазначити, що Законом України «Про валюту і валютні операції» розрахунки в Україні здійснюються у грошовій одиниці України – гривні, яка є єдиним законним платіжним засобом в Україні та приймається без обмежень на всій території України для проведення розрахунків.

Разом з тим за окремими операціями можна здійснювати розрахунки і в іноземній валюті, і у гривні, а також у банківських металах. Такими операціями є:

1) операції зі здійснення іноземних інвестицій та повернення іноземному інвестору прибутків, доходів (зокрема, дивідендів) та

інших коштів, одержаних на законних підставах у результаті здійснення іноземних інвестицій;

2) операції банків з надання банківських та інших фінансових послуг на підставі банківської ліцензії;

3) операції з надання фінансових послуг, що надаються небанківськими фінансовими установами та операторами поштового зв'язку, які мають ліцензію Національного банку України на здійснення валютних операцій;

4) операції з розміщення, виплати грошового доходу та погашення облігацій, казначейських зобов'язань України, номінованих в іноземній валюті, якщо це передбачено проспектом цінних паперів (умовами їх розміщення);

5) операції з купівлі-продажу державних цінних паперів, номінованих в іноземній валюті, якщо ініціатором або отримувачем за такою валютною операцією є банк;

6) операції, які здійснюються міжнародними фінансовими організаціями або на їх користь, якщо Україна є членом такої міжнародної фінансової організації;

7) операції з розміщення, виплати грошового доходу та погашення облігацій, казначейських зобов'язань України, номінованих в іноземній валюті, якщо це передбачено проспектом цінних паперів або рішенням про емісію цінних паперів (для державних цінних паперів – умовами їх розміщення);

8) операції у випадках, передбачених міжнародним договором України;

9) угоди про розподіл продукції на користь держави, іноземних інвесторів за угодами про розподіл продукції (включаючи розрахунки із використанням рахунків представництв іноземних інвесторів за угодами про розподіл продукції на території України);

10) операції, які здійснюються між фінансовою установою та Кабінетом Міністрів України в межах реалізації міжнародного договору України щодо кредитів / грантів / позик[161];

[161] Положенням про здійснення операцій із валютними цінностями, затвердженe Постановою Правління Національного банку України 02.01.2019 № 2.

11) інші операції, визначені Митним кодексом України та/або нормативно-правовими актами Національного банку України.

Порядок проведення розрахунків за валютними операціями регулюється Положенням про здійснення операцій із валютними цінностями, затвердженим Постановою Правління Національного банку України 02.01.2019 № 2.

Забороняється на території України:

1) здійснювати розрахунки за валютними операціями з використанням готівкової іноземної валюти та банківських металів як платіжного засобу (за винятком випадків сплати процентів (відсотків) за вкладами (депозитами) або кредитами (позиками) в іноземній валюті або банківських металах);

2) використовувати як заставу готівкову іноземну валюту і банківські метали (за винятком операцій із застави майнових прав на кошти в іноземній валюті та/або банківських металах, які знаходяться на рахунках банків, та операцій із внесення грошової застави, що здійснюються відповідно до положень Митного кодексу України).

Варто звернути увагу, що суб'єкти господарювання – резиденти (юридичні особи та фізичні особи-підприємці) мають право здійснювати розрахунки за зовнішньоекономічним договором (контрактом, угодою, іншим документом, що використовуються у міжнародній практиці та може вважатися договором) з експорту / імпорту товарів за допомогою електронного платіжного засобу, якщо операція за одним таким договором в один операційний день не перевищує незначний розмір.

Незначним вважається розмір валютної операції (в еквіваленті за офіційним курсом гривні до іноземних валют, установленим Національним банком України на дату здійснення операції), який є меншим за розмір, передбачений статтею 20 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», а саме: меншим за 400 тисяч гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри, – 55 тисяч гривень).

Варто звернути увагу, що Державною службою фінансового моніторингу здійснюється фінансовий моніторинг за фінансові операції, які є пороговими, тобто сума, на яку здійснюється кожна операція, дорівнює чи перевищує 400 тисяч гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри, – 55 тисяч гривень) або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, банківських металах, інших активах, еквівалентну за офіційним курсом гривні до іноземних валют і банківських металів 400 тисяч гривень на момент проведення фінансової операції (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри, – 55 тисяч гривень), за наявності однієї або більше таких ознак:

– зарахування або переказ коштів, надання або отримання кредиту (позики), здійснення інших фінансових операцій у разі, якщо хоча б одна із сторін-учасників фінансової операції має відповідну реєстрацію, місце проживання чи місцезнаходження у державі (юрисдикції), що не виконує чи неналежним чином виконує рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення (зокрема, дипломатичне представництво, посольство, консульство такої іноземної держави), або однією із сторін-учасників фінансової операції є особа, яка має рахунок у банку, зареєстрованому в зазначеній державі (юрисдикції);

– фінансові операції політично значущих осіб, членів їх сім'ї та/або осіб, пов'язаних з політично значущими особами;

– фінансові операції із переказу коштів за кордон (зокрема, до держав, віднесених Кабінетом Міністрів України до офшорних зон);

– фінансові операції з готівкою (внесення, переказ, отримання коштів).

Наступна група валютних операцій – торгівля валютними цінностями.

Торгівля валютними цінностями здійснюється на валютному ринку України та на міжнародних валютних ринках. Нормативною основою здійснення торгівлі валютними цінностями на валютному ринку є Постанова Правління НБУ «Про затвердження Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України» від 02.01.2019 № 1; Постанова Правління НБУ «Про затвердження Положення про здійснення валютних інтервенцій Національного банку України на валютному ринку України» від 31.01.2019 № 26; Рішення Правління НБУ «Про затвердження Стратегії валютних інтервенцій Національного банку України» від 29.12.2020 № 769-рш; Постанова Правління НБУ «Про деякі питання встановлення офіційного курсу гривні до іноземних валют та внесення зміни до Класифікатора іноземних валют та банківських металів» від 10.12.2019 № 148.

Валютний ринок України – це сукупність відносин у сфері торгівлі валютними цінностями в Україні між суб'єктами валютного ринку України, між суб'єктами ринку та їх клієнтами (включаючи банки-нерезиденти), між суб'єктами ринку і Національним банком України, а також між Національним банком і його клієнтами, у яких суб'єкти ринку або Національний банк є стороною договору з купівлі, продажу або обміну валютних цінностей.

На валютному ринку України здійснюються операції з купівлі / продажу безготівкової та готівкової іноземної валюти, а також банківських металів. Учасниками валютного ринку України є банки та небанківські установи, клієнти банків, а також Національний банк України – регулятор. Регулятор здійснює операції на валютному ринку з метою згладжування надмірних коливань та накопичення міжнародних резервів. Національний банк України розраховує офіційний курс гривні до іноземних валют та курс банківських металів.

На валютному ринку України дозволяється здійснювати торгівлю іноземною валютою та/або банківськими металами виключно Національному банку та суб'єктам ринку або через таких суб'єктів. Відповідно суб'єктами ринку є:

1) банки, що отримали банківську ліцензію;

2) небанківські фінансові установи, що отримали ліцензію;

3) оператори поштового зв'язку, що отримали ліцензію.

Торгівля іноземною валютою в готівковій формі (валютно-обмінні операції) здійснюється уповноваженими установами. Торгівля банківськими металами з фізичною поставкою здійснюється виключно банками. Банки також здійснюють торгівлю безготівковою іноземною валютою та банківськими металами без фізичної поставки.

Банк, небанківська установа під час здійснення валютно-обмінних операцій, операцій з банківськими металами:

1) здійснюють документальне оформлення кожної валютно-обмінної операції, операції з банківськими металами;

2) здійснюють своєчасне відображення валютно-обмінної операції, операції з банківськими металами в бухгалтерському обліку;

3) забезпечують належний внутрішній контроль за валютно-обмінними операціями, операціями з банківськими металами;

4) створюють безпечні умови для роботи з готівкою та її зберігання.

Небанківська установа, її відокремлені підрозділи та пункти обміну валюти мають право здійснювати валютно-обмінні операції після реєстрації реєстратора розрахункових операцій РРО / програмного реєстратора розрахункових операцій РРО у центральному органі виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

Платіжні пристрої під час їх використання небанківськими установами для здійснення валютно-обмінних операцій повинні відповідати вимогам щодо РРО / програмного РРО, установленим Законом України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» та постановою Кабінету Міністрів України «Про вимоги щодо реалізації фіскальних функцій реєстраторами розрахункових операцій та дотримання вимог щодо забезпечення виконання фіскальних функцій програмними реєстраторами розрахункових операцій для окремих сфер застосування» від 2 березня 2016 року № 149.

У касах небанківських установ, їх відокремлених підрозділів, пунктах обміну валюти банку, небанківської установи заборонено здійснювати валютно-обмінні операції:

1) без застосування РРО / програмного РРО;

2) у разі виходу з ладу РРО / програмного РРО;

3) у період відсутності зв'язку між програмним РРО та фіскальним сервером контролюючого органу;

4) тимчасового відключення електроенергії.

Окремою групою валютних операцій є операції з переказу валютних цінностей.

Транскордонний переказ валютних цінностей – рух певної суми коштів в Україну або за її межі з метою зарахування цих коштів на рахунок отримувача або видачі йому в готівковій формі.

Транскордонний переказ валютних цінностей здійснюється виключно через уповноважені установи.

Уповноваженими установами є банки, небанківські фінансові установи та оператори поштового зв'язку, які отримали ліцензію Національного банку України.

Валютні операції з транскордонного переміщення валютних цінностей характеризуються окремим правовим режимом.

В Україну може ввозитися та вивозитися за межі України:

– готівкова валюта;

– банківські метали.

Суб'єктами таких транскордонних переміщень є :

– фізичні особи;

– юридичні особи;

– банки.

Для кожної групи зазначених суб'єктів встановлюється окремий правовий режим.

Так, фізична особа без письмового декларування митному органу має право ввозити в Україну та вивозити за межі України готівкову валюту і банківські метали в сумі, що не перевищує в еквіваленті 10 000 євро. Сума, яка дорівнює або перевищує в еквіваленті 10 000 євро, потребує письмового декларування митному органу повним обсягом.

Юридична особа має право ввозити в Україну або вивозити за межі України готівкову валюту за декількох умов:

по-перше, через повноважного представника; по-друге, без обмеження суми; по-третє, на умовах письмового декларування митному органу повним обсягом; по-четверте, за умови, що таке ввезення / вивезення зумовлене господарською діяльністю.

Умовами, які забезпечують право юридичних осіб ввозити та вивозити банківські метали без обмежень суми, є: по-перше, наявністю договору із контрагентом або документа, що його замінює; по-друге, письмового декларування митному органу в повному обсязі; по-третє, за умови, що таке ввезення/вивезення зумовлене господарською діяльністю; по-четверте, через повноважного представника.

Необхідно звернути увагу на обов'язок повноважного представника декларувати окремо готівкову валюту і банківські метали, які ввозить / вивозить в Україну / з України за дорученням юридичної особи, та власні кошти.

Банки здійснюють транскордонне переміщення готівкової валюти і банківських металів за двох умов: по-перше, за наявності банківської ліцензії і, по-друге, за наявності договору із контрагентом або документом, що його замінює.

Транскордонне переміщення валютних цінностей шляхом поштових відправлень здійснюється лише шляхом поштових відправлень з оголошеною вартістю.

16.2. Правові засади валютного регулювання та валютного нагляду

Система валютного регулювання є однією з найважливіших сфер державного регулювання у будь-якій державі. Тому вивчення валютного регулювання є необхідним завданням для підвищення ефективності функціонування валютного ринку України та прийняття ефективних рішень у цій сфері. Валютне регулювання є однією з найбільш динамічних складових як національної, так і світової валютно-фінансових систем, визначення особливостей побудови та розвитку системи валютного регулювання в умовах ринкової трансформації економіки є важливою науковою та практичною проблемою. Україна активно прагне зміцнити свої позиції на зовнішньому ринку як держава з ринковою економікою. Усе більшого значення набувають зовнішньоекономічні відносини для діючих суб'єктів української економіки, залучаються іноземні інвестиції, зростає частка експорту в зовнішньоторговельних відносинах.

Ефективна діяльність валютного ринку багато в чому залежить від системи його регулювання. Світова практика функціонування ринків знає два методи валютного регулювання – ринковий і державний. Ці методи доповнюють один одного, однак співвідношення між ними постійно змінюється залежно від конкретної економічної ситуації.

Ринкове регулювання валютного ринку діє на основі двох законів – закону вартості і закону балансування попиту та пропозицій і використовується в умовах економічної стабільності та розвитку. При цьому також має місце і державне регулювання, оскільки валютні відносини дуже впливають на внутрішню економічну ситуацію.

В умовах кризових ситуацій посилюється державне валютне регулювання (регламентація державою поведінки суб'єктів валютного ринку та обмеження попиту на іноземну валюту), тоді як ринковому відводиться другорядна роль. Проблеми у фінансовій сфері України (великі зовнішні та внутрішні борги, відсутність достатніх обсягів валютних резервів та іноземних інвестицій) змушують посилювати державне регулювання валютного ринку і мінімізувати ринкове регулювання. Валютне регулювання в Україні здійснюється на основі законів України «Про валюту і валютні операції», «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», а також нормативних документів Національного банку України (постанов, положень та інструкцій). Чинне законодавство установлює режим здійснення валютних операцій на території України, визначає загальні принципи валютного регулювання, повноваження державних органів і функції банків та інших кредитно-фінансових установ України в регулюванні валютних операцій, права й обов'язки суб'єктів валютних відносин, порядок здійснення валютного контролю, відповідальність за порушення валютного законодавства[162].

Основними формами практичної реалізації валютної політики є валютне регулювання та валютний нагляд.

---

[162] Береславська О. І. Міжнародні розрахунки та валютні операції: навчальний посібник. Ірпінь: УДФСУ, 2019. 368 с.

Валютне регулювання – діяльність Національного банку України та в установлених законом випадках Кабінету Міністрів України, що передбачає здійснення законодавчих, економічних та організаційних заходів, спрямованих на регламентацію здійснення валютних операцій суб'єктами валютних операцій і уповноваженими установами.

По суті, валютне регулювання включає цілий комплекс засобів, які дають змогу державі регламентувати всі види операцій з валютними цінностями.

Валютне регулювання – це комплекс заходів регуляторного характеру, що використовується державою, в особі уповноважених нею органів у сфері впорядкування та регламентації міжнародних розрахунків, операцій з валютними цінностями, на базі відповідного нормативно-правового та інформаційного забезпечення.

Основними завданнями валютного регулювання є:

– захист національної валюти, що передбачає мінімізацію зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на її купівельну спроможність;

– установлення оптимального режиму обмінного курсу національної валюти, спроможного збалансувати інтереси експортерів та імпортерів задля ефективної участі держави у міжнародному поділі праці;

– регламентація порядку використання іноземної валюти суб'єктами валютного ринку держави, що визначає динаміку його кон'юнктури, а відтак і стан обмінного курсу;

– захист прав власності на валютні цінності, що є необхідною умовою ефективного руху валютного капіталу та розвитку валютного ринку держави;

– визначення статусу національної валюти, що передбачає встановлення відповідного режиму її конвертованості для забезпечення стратегічних завдань розвитку національної економіки та її участі у світовому господарстві[163].

---

[163] Центральний банк та грошово-кредитна політика: підручник / кол. авт.: А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук та ін.; за ред. д-ра екон. наук, проф. А. М. Мороза і канд. екон. наук, доц. М. Ф. Пуховкіної. К.: КНЕУ, 2005. 556 с.

Одним із базових понять теоретичної концепції валютного регулювання є принципи валютного регулювання, що покладені в основу формування системи валютного регулювання, серед яких законодавством визначаються:

– принцип свободи здійснення валютних операцій, що передбачає: право фізичних осіб та юридичних осіб-резидентів придбавати валютні цінності, активи за кордоном, переміщувати через митний кордон України валютні цінності та право фізичних і юридичних осіб-резидентів укладати угоди з резидентами та/або нерезидентами і виконувати зобов'язання, пов'язані з цими угодами, у національній валюті чи в іноземній валюті, зокрема відкривати рахунки у фінансових установах інших країн; недопущення неправомірного і необґрунтованого втручання держави у валютні операції; запровадження обмежень і заходів захисту виключно з підстав та у порядку, визначених законом, з метою забезпечення стабільності фінансової системи і рівноваги платіжного балансу України;

– принцип ризикоорієнтованості, прозорості, достатності та ефективності валютного регулювання, що реалізується шляхом: спрямованості на забезпечення фінансової стабільності, економічного і соціального розвитку; відповідності заходів захисту, строків їх запровадження та обсягів, пов'язаних з ними валютних обмежень, масштабам і структурі системних ризиків, що загрожують фінансовій стабільності; обґрунтованості запровадження та подовження строку дії заходів захисту; тимчасового характеру дії заходів захисту; підзвітності та публічності Національного банку України під час запровадження заходів захисту, подовження строку їх дії, оцінки результативності застосування заходів захисту; пріоритетності менш дискримінаційних інструментів валютного регулювання над більш дискримінаційними та пропорційності застосування таких інструментів; пріоритетності ринкових інструментів валютного регулювання над адміністративними.

Підгрунтям принципу ризикоорієнтованості є ризик-орієнтований підхід, сутність якого полягає в оцінюванні ризиків для кожного конкретного об'єкта з урахуванням джерел небезпечних чинників та обставин, що зумовлюють виникнення небезпеки, та вжиття заходів щодо уникнення зниження таких ризиків залежно від їх рівня;

– принцип самостійності та ринковості валютного регулювання передбачає: гнучкість валютного курсу; незалежність Національного банку України у формуванні та реалізації валютної і монетарної політики у межах, визначених законом.

Важливим елементом системи валютного регулювання є її інституціональне забезпечення, що представлене системою державних органів, які забезпечують реалізацію покладених на них завдань у цій сфері. Валютне регулювання є формою організації взаємовідносин суб'єктів фінансово-господарської діяльності, які пов'язані з використанням валютних цінностей через регламентацію державою міжнародних розрахунків і порядку проведення валютних операцій, що закріплюється національним законодавством та міжнародними угодами.

Загальне керівництво валютною політикою здійснює Президент України та Верховна Рада України, які приймають законодавчі акти у сфері валютної політики, забезпечують їхнє дотримання, розподіляють повноваження і функції з управління валютною сферою держави.

В Україні особливим державним органом, що здійснює валютне регулювання, визначає порядок виконання операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний нагляд за уповноваженими установами, є Національний банк України, який:

– здійснює валютну політику виходячи з принципів загальної економічної політики України;

– видає в межах, передбачених законодавством, обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України;

– складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс держави;

– контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;

– визначає за необхідності ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;

– нагромаджує, зберігає і використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики;

– видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їхнє скасування;

– установлює способи визначення і використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених у іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях;

– забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Валютне регулювання, як одна із форм державного впливу на суб'єктів валютних відносин з метою дотримання публічних інтересів, забезпечується через відповідне валютне законодавство. З огляду на це черговим засобом, що забезпечує ефективність здійснюваного валютного регулювання, є валютний нагляд.

Валютний нагляд – це система заходів, спрямованих на забезпечення дотримання суб'єктами валютних операцій і уповноваженими установами валютного законодавства.

Валютний нагляд здійснюється з метою встановлення відповідності здійснюваних валютних операцій валютному законодавству з урахуванням ризик-орієнтованого підходу, без втручання у відповідні валютні операції та діяльність суб'єктів таких операцій, крім випадків запобігання агентами валютного нагляду проведенню валютних операцій, що не відповідають вимогам валютного законодавства.

Здійснюють валютний нагляд дві групи суб'єктів:

1) органи валютного нагляду, що в межах своєї компетенції здійснюють нагляд за дотриманням резидентами та нерезидентами валютного законодавства;

2) та агенти валютного нагляду, що є уповноваженими установами, підзвітними НБУ.

Законодавством до органів валютного нагляду віднесено Національний банк України, який здійснює валютний нагляд за уповноваженими установами, та Державну податкову службу України, що здійснює валютний нагляд за дотриманням резидентами (крім уповноважених установ) та нерезидентами вимог валютного законодавства. Ці органи мають свій специфічний статус та чітке розмежування повноважень у сфері валютного нагляду.

Агенти валютного нагляду (уповноважені установами) є банки, небанківські фінансові установи та оператори поштового зв'язку, які отримали ліцензію Національного банку України.

Під час проведення перевірок з питань дотримання вимог валютного законодавства органи валютного нагляду мають право вимагати від агентів валютного нагляду та інших осіб, які є об'єктом таких перевірок, надання доступу до систем автоматизації валютних операцій, підтверджувальних документів та іншої інформації про валютні операції, а також пояснень щодо проведених валютних операцій, а агенти валютного нагляду та інші особи, які є об'єктом таких перевірок, зобов'язані безоплатно надавати відповідний доступ, пояснення, документи та іншу інформацію.

Національний банк здійснює валютний нагляд за уповноваженими установами, їх структурними підрозділами шляхом здійснення безвиїзного нагляду та проведення виїзних перевірок, з урахуванням ризик-орієнтованого підходу з метою забезпечення дотримання уповноваженими установами валютного законодавства та встановлення відповідності здійснюваних валютних операцій валютному законодавству України.

Варто звернути увагу, що валютний нагляд Національним банком України здійснюється у порядку, визначеному нормативно-правовим актом НБУ з питань організації та здійснення нагляду у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) та застосування до них у разі виявлення порушень валютного законодавства заходів впливу, адекватних цим порушенням, тобто фактично на законодавчому рівні процедури здійснення такого нагляду не закріплені та віддані на розсуд НБУ.

Органи Державної податкової служби України здійснюють валютний нагляд.

Згідно з пунктом 69.1 статті 69 Податкового кодексу України банки та інші фінансові установи відкривають поточні та інші рахунки платникам податків – юридичним особам (резидентам і нерезидентам) незалежно від організаційно-правової форми, відокремленим підрозділам та представництвам юридичних осіб,

для яких законом установлені особливості їх державної реєстрації та які не включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, за наявності документів, виданих контролюючими органами, що підтверджують взяття їх на облік у таких органах.

Взяття на облік у контролюючих органах усіх юридичних осіб-нерезидентів, які відкривають рахунки в банках та інших фінансових установах України, зокрема і тих, які не здійснюють підприємницьку діяльність на території України, обумовлено необхідністю здійснення ДПС України валютного нагляду за дотриманням нерезидентами вимог валютного законодавства відповідно до пункту 7 статті 11 Закону.

Отже, обслуговуючий банк-агент валютного нагляду оцінює експортні та імпортні операції свого клієнта і про виявлені порушення інформує ДПС. На підставі отриманої інформації ДПС проводить перевірку і на операції з порушенням нараховує пеню.

Агенти валютного нагляду здійснюють безпосередній нагляд за виконанням вимог валютного законодавства резидентами (крім інших уповноважених установ) та нерезидентами, що здійснюють валютні операції через ці уповноважені установи. Під валютний нагляд підпадають валютні операції пов’язані з експортом та імпортом товару на суму, що є більшою за розмір, передбачений статтею 20 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Агенти валютного нагляду мають право вимагати у суб’єктів валютних операцій документи, пов’язані із здійсненням валютних операцій, а суб’єкти валютних операцій зобов’язані надавати такі документи на вимогу агентів валютного нагляду у визначений ними строк.

Відповідно до Положення про валютний нагляд, затвердженого Постановою Правління Національного банку України 03.01.2019 № 13 уповноважена установа як агент валютного нагляду здійснює нагляд за дотриманням валютного законодавства резидентами та нерезидентами під час проведення операцій через

цю установу. Цей нагляд полягає в установленні уповноваженою установою відповідності валютних операцій її клієнтів (резидентів і нерезидентів) вимогам валютного законодавства України, запобіганні уповноваженою установою проведенню її клієнтами через цю установу валютних операцій, що не відповідають вимогам валютного законодавства, та/або своєчасному інформуванні уповноваженою установою Національного банку України у випадках і в порядку, установлених законодавством України, включаючи нормативно-правові акти НБУ про валютні операції, що не відповідають вимогам валютного законодавства.

Відсутність в уповноважених установах документів (в електронному вигляді / на паперових носіях), що підтверджують відповідність проведених їх клієнтами валютних операцій валютному законодавству, за умови, що з дати здійснення цих валютних операцій минуло не більше п’яти років, кваліфікується як нездійснення/неналежне здійснення цими установами валютного нагляду в частині невиконання обов’язків щодо запобігання проведенню їх клієнтами валютних операцій, що не відповідають вимогам валютного законодавства.

Уповноважені установи як агенти валютного нагляду для здійснення валютного нагляду визначають у розроблених та затверджених уповноваженою особою / уповноваженим органом внутрішніх документах (процедурах, програмах, положеннях, процесах) порядок організації здійснення валютних операцій з урахуванням ризик-орієнтованого підходу, що має містити:

1) порядок прийняття рішень про необхідність подання клієнтами документів / інформації (уключаючи додаткові документи / інформацію про валютні операції);

2) порядок виявлення сумнівних валютних операцій клієнтів / валютних операцій клієнтів, які не відповідають вимогам валютного законодавства;

3) порядок прийняття рішень щодо запобігання проведенню клієнтами через уповноважені установи валютних операцій, що не відповідають вимогам валютного законодавства / відмови в проведенні таких валютних операцій;

4) інші заходи (на власний розсуд уповноваженої установи), спрямовані на забезпечення дотримання клієнтами валютного законодавства.

Уповноважені установи під час проведення валютних операцій зобов'язані враховувати вимоги нормативно-правового акта Національного банку з питань здійснення уповноваженими установами аналізу та перевірки документів (інформації) про валютні операції.

16.3. Відповідальність за порушення валютного законодавства

Порушення норм валютного законодавства може потягнути за собою цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну відповідальність. Конкретні види правопорушень та відповідальність за них передбачені в Законі України «Про валюту і валютні операції» та в інших актах. Так, у ст. 16 Закону України «Про валюту і валютні операції» визначено види відповідальності за порушення вимог валютного законодавства.

Так, види відповідальності розрізняють залежно від суб'єкта правопорушення :

1) до банків застосовуються заходи впливу згідно із Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

2) до уповноважених установ (крім банків) застосовуються такі заходи впливу: а) письмове застереження; б) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів валютних операцій; в) штрафні санкції; г) зупинення або відкликання (анулювання) ліцензії на здійснення валютних операцій;

3) до юридичних осіб (крім уповноважених установ) – заходи впливу у вигляді штрафних санкцій;

4) до фізичних осіб, посадових осіб уповноважених установ, посадових осіб юридичних осіб – заходи впливу у вигляді штрафів, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

До банків та уповноважених установ заходи впливу має право застосовувати Національний банк України. До уповноважених установ (крім банків) штрафні санкції застосовуються адекватно вчиненому порушенню у розмірі не більше ніж 20 % суми власного капіталу відповідної уповноваженої установи.

До юридичних осіб (крім уповноважених установ) захід впливу має право застосовувати Державна податкова служба України. Штрафні санкції застосовуються адекватно вчиненому порушенню у розмірі до 100 % суми операції, проведеної з порушенням валютного законодавства.

Заходи впливу можуть бути застосовані протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше ніж через три роки з дня його вчинення.

За кожне порушення вимог валютного законодавства може бути застосований тільки один із заходів впливу, передбачений законом.

Суми стягнених штрафних санкцій спрямовуються до державного бюджету.

Порядок застосування податковими органами заходів впливу у вигляді штрафних санкцій до юридичних осіб (крім уповноважених установ) за порушення вимог валютного законодавства, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2021 р. № 524, визначає механізм застосування ДПС та її територіальними органами (податковими органами) заходів впливу у вигляді штрафних санкцій за порушення вимог валютного законодавства (крім порушення граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів) та встановлює розмір штрафних санкцій.

Прикметним є те, що самі склади правопорушень не систематизовані, а порушення вимог валютного законодавства, встановлюються не лише законом, а й нормативно-правовими актами Національного банку, які прийняті відповідно до закону, зокрема у Положенні про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті, затвердженому постановою Правління Національного банку від 2 січня 2019 р. № 5, а саме: з питань проведення розрахунків на території України;

проведення розрахунків за валютними операціями; торгівлі валютними цінностями та транскордонного переказу валютних цінностей; здійснення окремих операцій в іноземній валюті; здійснення валютних операцій в умовах запроваджених заходів захисту.

Особливістю відповідальності юридичних осіб у вигляді штрафних санкцій за порушення вимог валютного законодавства є встановлення штрафних санкцій у єдиному розмірі – 25 % суми операції, проведеної з порушенням валютного законодавства, перерахованої у національну валюту за офіційним курсом Національного банку, встановленим на день здійснення такої операції, за кожен випадок порушення, встановленого в результаті перевірки. Та визначення штрафних санкцій у єдиному розмірі 50 % суми операції, за ті самі дії, вчинені повторно юридичною особою (крім уповноважених установ), до якої упродовж року було застосовано штраф за таке порушення.

Заходи впливу застосовуються за порушення юридичною особою (крім уповноважених установ) вимог валютного законодавства на підставі результатів проведених податковими органами документальних та фактичних перевірок. Днем виявлення порушення вимог валютного законодавства є дата складення акта документальної або фактичної перевірки юридичної особи (крім уповноважених установ).

Податкове повідомлення-рішення про застосування заходів впливу до юридичних осіб (крім уповноважених установ) за порушення вимог валютного законодавства приймається податковими органами за результатами документальних та фактичних перевірок у порядку, визначеному Податковим кодексом України та нормативно-правовими актами, що регламентують форму та порядок надіслання (вручення) податкових повідомлень-рішень платникам податків.

До фізичних осіб, посадових осіб уповноважених установ, посадових осіб юридичних осіб – заходи впливу у вигляді штрафів передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Варто зазначити, що за порушення валютного законодавства передбачені як основні (попередження та штраф), так і додаткові санкції у формі конфіскації валютних цінностей.

Так, частина 3 статті 155-1. Порушення порядку проведення розрахунків – передбачає відповідальність за порушення встановленого законом порядку проведення розрахунків у разі здійснення операцій з купівлі-продажу іноземної валюти у вигляді накладення штрафу на осіб, які здійснюють операції з купівлі-продажу іноземної валюти, від трьох до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб уповноважених банків або суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють свою діяльність на підставі агентських угод з уповноваженими банками з операцій купівлі-продажу іноземної валюти, – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на осіб, які здійснюють операції з купівлі-продажу іноземної валюти, від шести до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб уповноважених банків або суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють свою діяльність на підставі агентських угод з уповноваженими банками з операцій купівлі-продажу іноземної валюти, – від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порушення правил про валютні операції передбачені статтею 162 КУпАП, а саме: незаконні скуповування, продаж, обмін, використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією валютних цінностей.

Порушення порядку здійснення валютних операцій закріплені в статті 162-1.

Порушення порядку здійснення валютних операцій тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб, юридичних осіб (крім уповноважених установ), громадян-суб'єктів підприємницької діяльності від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 166-5. Порушення банківського законодавства, законодавства у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг, валютного законодавства, законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, визначає: порушення вимог валютного законодавства – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб уповноважених установ від трьох тисяч до чотирьох тисяч неоподаткову-ваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 172-6. Порушення вимог фінансового контролю, також містять склади правопорушень у сфері валютного законодавства, а саме: неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення визначені в КУпАП.

Питання для самоконтролю

1. Що таке валюта та які види валют ви знаєте?
2. На які види поділяється валюта залежно від свободи і легкості обміну?
3. Що розуміють під поняттям «валютні операції»?
4. Які види суб’єктів валютних операцій ?
5. Що таке валютні цінності?
6. Що відносять до іноземної валюти?
7. Що є національною валютою ?
8. Які метали називають банківськими ?
9. На які групи поділяються валютні операції?
10. Що у сфері розрахунків за валютними операціями забороняється на території України?
11. Що таке валютний ринок?
12. У чому полягає торгівля валютними цінностями?

13. Які умови транскордонного переміщення валютних цінностей?

14. Що таке валютне регулювання?

15. Які існують принципи валютного регулювання?

16. У чому полягає валютний нагляд?

17. Назвіть суб'єктів валютного нагляду.

18. Які види відповідальності розрізняють залежно від суб'єкта правопорушення?

Тести

1. Залежно від свободи і легкості обміну валюти поділяють на:

а) вільно конвертовані, часткого конвертовані, неконвертовані;

б) національні і резервні;

в) національну валюту, іноземну валюту, міжнародну валюту;

г) національну валюту, іноземну валюту, спеціальні права запозичення.

2. Суб'єктами валютних операцій законодавець визначає:

а) резидентів та нерезидентів, які здійснюють валютні операції;

б) юридичних і фізичних осіб;

в) банки та уповноважені установи;

г) Національний банк України, Державну податкову службу України.

3. До складу валютних цінностей належать:

а) гривні у вигляді банкнот, монет; електронні гроші, номіновані у гривні; цифрові гроші Національного банку України;

б) національна валюта (гривня), іноземна валюта та банківські метали;

в) кошти на рахунках у банках, виражені у грошових одиницях іноземних держав; електронні гроші, номіновані у грошових одиницях іноземних держав; банківських металах;

г) національна валюта, іноземна валюта, міжнародна валюта.

4. Незначним вважається розмір валютної операції:

а) який є меншим за 400 тисяч гривень;

б) який є меншим за 55 тисяч гривень;

в) який є меншим за 150 тисяч гривень;

г) який є меншим за 55 тисяч доларів.

5. Суб'єктами валютного ринку є:

а) банки, що отримали банківську ліцензію; небанківські фінансові установи, що отримали ліцензію; оператори поштового зв'язку, що отримали ліцензію;

б) уповноважені установи та агенти валютного нагляду;

в) резиденти та нерезиденти;

г) НБУ, Державна податкова служба України.

6. Банки здійснюють транскордонне переміщення готівкової валюти і банківських металів за умови:

а) наявності банківської ліцензії і договору із контрагентом або документом, що його замінює;

б) за наявності банківської ліцензії;

в) за оголошення вартості;

г) декларування окремо готівкової валюти і банківських металів.

7. Методи валютного регулювання поділяються на:

а) ринковий і державний;

б) державний і міжнародний;

в) економічний та адміністративний;

г) прямі і непрямі.

8. Валютний нагляд здійснюють:

а) органи валютного нагляду, агенти валютного нагляду;

б) резиденти та нерезиденти, які здійснюють валютні операції;

в) юридичні і фізичні особи;

г) банки та уповноважені установи.

9. До банків за порушення вимог валютного законодавства застосовуються заходи впливу:

а) передбачені Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

б) передбачені Законом України «Про валюту та валютні операції»;

в) передбачені нормативними актами НБУ;

г) передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення.

10. До фізичних осіб, посадових осіб уповноважених установ, посадових осіб, юридичних осіб за порушення вимог валютного законодавства застосовуються заходи впливу:

а) передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення;

б) передбачені Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

в) передбачені Законом України «Про валюту та валютні операції»;

г) передбачені нормативними актами НБУ.

Список рекомендованих джерел

1. Алисов Е. А. Правовое регулирование валютных отношений в Украине. Харьков: Фирма «Консум», 1998. 142 с.

2. Басов А. И. Роль золота и других драгоценных металлов в составе золотовалютных резервов. *Финансы и кредит*. 2003. № 3. С. 19–20.

3. Бездітко Ю. М., Мануйленко О. О., Стасюк Г. А. Валютне регулювання: навч. посібник. Херсон: ОЛД-плюс, 2004. 320 с.

4. Береславська О. Регулювання валютного курсу як передумова економічного зростання. Посилення значимості монетарної політики в країнах Центральної і Східної Європи у посткризовий період і рекомендації для України. Київ: Заповіт, 2019. С. 71–84.

5. Береславська О. І. Міжнародні розрахунки та валютні операції: навчальний посібник. Ірпінь: УДФСУ, 2019. 368 с.

6. Гарбінська-Руденко А. В. Валютне законодавство України в умовах валютної лібералізації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 15. С. 119–126.

РОЗДІЛ 17
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

17.1. Поняття, мета, принципи та функції фінансово-правової відповідальності

Одним із найважливіших і складних інститутів системи фінансового права є комплексний інститут фінансової відповідальності. Він відіграє особливу роль у політичному, економічному, соціальному житті держави, суспільства та є фундаментальною умовою забезпечення законності та правопорядку у сфері фінансових правовідносин.

За своєю сутністю фінансові правовідносини є майновими, тому і дія на правопорушника відбувається у властивих фінансовому праву формах. Фінансово-правова відповідальність покликана насамперед відновлювати порушені фінансові інтереси.

Особливість фінансово-правової відповідальності проявляється у тому, що вона полягає в позбавленнях саме майнового (матеріального) характеру. Формально це обумовлено специфікою фінансово-правових санкцій, що мають майновий характер і таким способом впливають на економічні інтереси правопорушників[164].

Л. Савченко зазначає, що фінансово-правова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, яка виражається у застосуванні до правопорушника уповноваженими на те державними органами фінансово-правових норм-заходів державного примусу[165].

На думку А. Монаєнка, фінансово-правова відповідальність – це забезпечений державою фінансово-правовий обов'язок суб'єктів з дотримання приписів норм фінансового права, що реалізовується у фінансово-правомірній поведінці, яка має наслідком схвалення і заохочення та характеризується такими ознаками:

---

[164] Фінансове право: мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/finansove_pravo/termini.html

[165] Савченко Л. А. Правовий статус Рахункової палати України: монографія. Ірпінь: АДПСУ, 2002. 131 с.

володіє формальною визначенністю і чіткістю; заснована на нормах фінансового права; полягає в обов'язку дотримуватися приписів норм фінансового права; забезпечується такими заходами фінансово-правового примусу, як переконання і заохочення[166].

В. Нагребельний, В. Чернадчук, В. Сухонос стверджують, що фінансово-правова відповідальність являє собою обов'язок винної у здійсненні фінансового правопорушення особи зазнавати передбачені санкціями фінансово-правових актів заходи державно-владного примусу, що полягають у покладанні додаткових юридичних обов'язків майнового (грошового) характеру і застосовуються уповноваженими державними органами (управленою особою фінансових правовідносин) у встановленому законом процесуальному порядку[167].

А. Іванський[168] визначає фінансово-правову відповідальність як державний осуд, що має прояв з погляду суб'єктивного права як нормативний, формально визначений у фінансовому праві, гарантований і забезпечений фінансово-правовим примусом юридичний обов'язок зазнавати правопорушником заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня) за вчинене ним правопорушення у сфері фінансової діяльності.

Зокрема, М. Трипольська розкриває поняття фінансово-правової відповідальність як державний осуд, що має прояв з погляду суб'єктивного права як нормативний, формально визначений у фінансовому праві, гарантований і забезпечений фінансово-правовим примусом юридичний обов'язок зазнавати правопорушником заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня) за вчинене ним правопорушення у сфері фінансової діяльності[169].

---

[166] Монаєнко А. Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі. *Вісник Чернівецького факультету Нац. університету*. 2013. № 1. С. 151–163.

[167] Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Суми: ВТД Університетська книга, 2004. 320 с.

[168] Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 36 с.

[169] Трипольська М. І. Поняття фінансово-правової відповідальності. URL: http:// archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vzjui/2010_3/10tminfr.pdf

Фінансово-правова відповідальність являє собою міру державного примусу, що застосовується до фізичних та юридичних осіб за порушення ними своїх фінансових зобов'язань перед державою. Фінансова правова відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, яка, крім загальних характеристик відповідальності, має специфічні ознаки та якості, наявність яких дає змогу відособити фінансову відповідальність як самостійний вид відповідальності[170].

Як справедливо зазначає О. Музика-Стефанчук, фінансова відповідальність уже сформувалася об'єктивно[171].

На думку Е. Дмитренко, бурхливий розвиток української державності і поступової впорядкованості публічної сфери, пов'язаної з фінансами, потребує адекватної системи захисту його приписів, причому не лише в санкціях норм інших галузей права, а і у власних санкціях[172].

Фінансова відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, який виражається у застосуванні до правопорушника уповноваженими на те державними органами фінансово-правових норм-заходів державного примусу, що притаманні такі ознаки:

1) відповідальність наступає за фінансове правопорушення;

2) встановлена державою у фінансово-правових нормах, які є охоронними та містять у своїй структурі фінансові санкції;

3) тягне для правопорушника негативні наслідки майнового характеру;

4) реалізується у специфічній правовій формі;

5) перебуває на стадії формування.

Фінансово-правова відповідальність має публічно-майновий характер і виражається у тому, що фінансове правопорушення як підстава фінансово-правової відповідальності завдає шкоди

---

[170] Пишний А. Поняття фінансово-правової санкції. *Проблеми фінансового права*. 1996. Вип. 2. С. 81–82.

[171] Музика О. Про поняття фінансової відповідальності. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики*: щорічний бюлетень Київського університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 9. С. 259–260.

[172] Дмитренко Е. Проблеми встановлення і реалізації юридичної відповідальності суб'єктів фінансового права. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 12. С. 103–108.

публічним інтересам у галузі фінансової діяльності, а, відповідно, майновий характер полягає у державно-правовому впливі на економічні інтереси суб'єктів, що скоїли фінансове правопорушення.

Фінансово-правова відповідальність означає зменшення майна (майнових благ, прав) правопорушника. Таке зменшення полягає у зменшенні майнової сфери (маси, фондів) без надання будь-якого еквівалента.

Ще одна важлива характерна ознака фінансово-правової відповідальності полягає у тому, що при її реалізації відбувається накладення обов'язку майнового характеру, який є додатковим, новим, таким, що не існував раніше до здійснення фінансового правопорушення. Виконання фінансово-правового обов'язку, що існував до правопорушення, не може бути визнане відповідальністю, оскільки не спричиняє додаткових майнових втрат.

Можна виділити такі ознаки фінансово-правової відповідальності:

– фінансово-правова відповідальність є формалізованою і встановлена нормами фінансового законодавства;

– фінансово-правова відповідальність застосовується уповноваженими на те державними органами і (як виключення) самим порушником;

– фінансово-правова відповідальність є засобом охорони порядку в державі і забезпечується заходами державного примусу, який зі свого боку закріплюється у санкції фінансової норми, а в разі її застосування об'єктивується в наслідках майнового і немайнового характеру;

– фінансово-правова відповідальність настає за особливе фінансове правопорушення;

– фінансово-правова відповідальність пов'язана із застосуванням санкцій фінансово-правових норм;

– фінансово-правова відповідальність реалізується в особливій процесуальній формі;

– виявляється в обов'язку правопорушника зазнати покарання (новий обов'язок, якого не існувало до скоєння правопорушення) за свою протиправну поведінку;

– має для правопорушника певні негативні наслідки: втрату конкретних благ особистого (позбавлення волі, посади), організаційного (позбавлення дозволу на банківську або іншу фінансову діяльність, вилучення й анулювання торговельного патенту), майнового характеру (накладення штрафу, нені, припинення бюджетного фінансування, конфіскація валютних цінностей тощо)[173].

Важливе значення для застосування будь-якого виду юридичної відповідальності має її мета та функції. Мета фінансово-правової відповідальності реалізується у функціях. Функції відображають призначення фінансово-правової відповідальності і тому вони є тісно пов'язаними із застосуванням фінансово-правових санкцій та соціальними наслідками їх застосування.

Основною метою фінансово-правової відповідальності є забезпечення правопорядку та дотримання фінансової дисципліни, підвищення рівня правосвідомості та правової культури у галузі фінансової діяльності[174].

Питання щодо виділення функцій юридичної відповідальності взагалі і фінансово-правової зокрема є дискусійними в юридичній літературі.

Так, на думку одних учених, фінансово-правова відповідальність виконує превентивну, правовідновлювальну, каральну та виховну функції. На думку інших – юридичну та соціальну функції зокрема.

А. Літвінцева виділяє такі основні функції юридичної відповідальності, що відображають усі основні напрями впливу фінансової відповідальності:

1) репресивну (каральну, штрафну);

2) превентивну (запобіжну, виховну);

3) правовідновлювальну (компенсаційну, відшкодувальну, відновну)[175].

---

[173] Фінансове право: мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/finansove_pravo/termini.html

[174] Там само.

[175] Літвінцева А. С. Правова природа фінансової відповідальності. *Право і суспільство*. 2016. № 3, ч. 2. С. 125–131.

О. Ємельянов до функцій фінансово-правової відповідальності відносить охоронну, регулятивну, виховну, соціально-превентивну, цінностно-орієнтаційну, системно-правову, функцію підтримання державної влади і місцевого самоврядування, а також фіскальну[176].

Розкриваючи функції фінансово-правової відповідальності, можна виокремити такі:

1. Регулятивна функція проявляється у закріпленні й оформленні динаміки фінансових правовідносин, тобто оформленні статики і динаміки правовідносин, що складають предмет фінансового права.

2. Превентивна функція фінансово-правова відповідальність спрямована на попередження порушень відносин, що існують у процесі діяльності держави та муніципальних утворень щодо планомірного утворення, розподілу і використання грошових фондів (фінансових ресурсів).

3. Превентивне (попереджувальне) спрямування правового впливу фінансової відповідальності на ці відносини складається із загальнопревентивного і приватно превентивного (індивідуально-превентивного) напрямів. Загальні превенції проявляються у самому факті існування фінансово-правової відповідальності. Превентивний вплив здійснює в цілому вся правова норма, а не її окремий структурний елемент (санкція). В іншому випадку виникатиме питання – за недотримання чого саме настає фінансово-правова відповідальність. Завданнями превентивної функції є укріплення фінансової дисципліни, що передбачає добросовісне здійснення наданих прав і виконання передбачених фінансово-правовими нормами обов’язків.

4. Каральна функція впливає на майнові (грошові) відносини, звужує майнову сферу фінансового правопорушення, але неможливо назвати як об’єкт впливу тільки публічно-правові майнові відносини. Об’єктами впливу каральної функції може бути право на заняття певним видом діяльності, психіка порушника фінансового законодавства. Способи здійснення карального впливу фінансово-правової відповідальності є досить різноманітними.

---

[176] Ємельянов О. С., Чорногор Н. Н. Фінансово-правова відповідальність. М.: Фінанси і статистика, 2004. 208 с.

5. Відновлювальна функція має найважливіше значення для забезпечення та захисту порушеного публічного фінансового інтересу держави та органів місцевого самоврядування повною мірою. У широкому розумінні об'єктом відновлювального впливу є відносини, що існують у процесі фінансової діяльності держави і муніципальних утворень. Саме цим відносинам заподіюється шкода внаслідок здійснення фінансового правопорушення.

Відновлювальна функція призначена нормалізувати відносини щодо цільового використання бюджетних коштів, своєчасного і повного перерахування цих коштів, підтвердження бюджетних зобов'язань розпису Закону про Державний бюджет тощо. Відновлювальний характер мають фінансово-правові санкції, реалізація яких унеможливлює здійснення фінансового правопорушення, відновлює правопорядок. Санкції застосовуються з метою спонукання правопорушника припинити здійснення правопорушення, хоча їх застосування іноді може й не спричинити автоматичного його припинення. До цієї групи відносять санкції, які пов'язані зі втратою майна для порушника (стягнення штрафу, пені, санкції, пов'язані з обмеженням прав порушника бюджетного законодавства, призупинення, обмеження фінансування, призупинення операцій на рахунках та інші вищезазначені санкції)[177].

У правовій теорії можна зустріти такий перелік принципів юридичної відповідальності, як: законність, обґрунтованість, доцільність, невідворотність, своєчасність, справедливість[178].

Враховуючи принципи юридичної відповідальності, до принципів фінансово-правової відповідальності вчені відносять такі: законності, одноразовості притягнення до фінансово-правової відповідальності, принцип співвідношення фінансово-правової відповідальності з іншими видами відповідальності, принцип відмежування фінансово-правових санкцій від фінансово-правового обов'язку, принцип презумпції невинуватості[179].

---

[177] Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Суми: ВТД Університетська книга, 2004. 320 с.

[178] Грек Т. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. *Адвокат.* 2010. № 10. С. 41–45.

[179] Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Суми, 2003. 237 с.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства, як і будь-яка інша юридична відповідальність, базується на зазначених принципах. Однак дія загальних принципів галузі права не виключає виділення спеціальних правових принципів у тих випадках, коли реалізація функцій відповідальності на основі загальних принципів не може бути забезпечена через специфіку регульованих відносин. Оскільки бюджетне законодавство регулює фінансові відносини, що мають свої особливості та специфіку, то, відповідно, і загальні принципи фінансово-правової відповідальності не можуть повністю врахувати всіх особливостей відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Спеціальні принципи, будучи одним із елементів системи принципів, діють на рівні підгалузей та інститутів галузей права.

Розкриваючи загальні та спеціальні принципи відповідальності за порушення бюджетного законодавства, які, на думку О. Гетманець, є визначальними для окресленої відповідальності в бюджетних відносинах[180].

До загальних принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства можна віднести:

1) принцип невідворотності і своєчасності.

Зазначений принцип відповідальності Т. Б. Грек тлумачить як неминучість настання останньої для правопорушника; оперативність застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення; професіоналізм і добросовісність представників правоохоронних органів; ефективність заходів, застосовуваних до правопорушника[181].

Отже, принцип невідворотності юридичної відповідальності передбачає настання негативних наслідків за вчинення правопорушення, покликаний забезпечити ефективність процесу реалізації заходів юридичної відповідальності, адже порушення принципу невідворотності юридичної відповідальності тягне несприятливі наслідки. Якщо здійснюється факт правопорушення, а відповідальність не наступає, то це завдає моральної шкоди авторитету закону,

---

[180] Гетманець О. Правова природа юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 198–202.

[181] Грек Т. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. *Адвокат.* 2010. № 10. С. 41–45.

підриває ідею законності та справедливості у свідомості громадян нашої держави. При цьому шкода, заподіяна без дією закону, матеріалізується в нові правопорушення, оскільки провокуватиме думку про можливість уникнення юридичної відповідальності. Отже, звідси випливає і стає зрозумілим і принцип своєчасності, що означає притягнення правопорушника до відповідальності відразу після вчинення правопорушення або не пізніше термінів, встановлених законодавством;

2) принцип справедливості. Одним із проявів принципу справедливості в бюджетному праві є індивідуалізація характеру відповідальності і покарання, тобто відповідальність несе лише та особа, яка скоїла правопорушення;

3) принцип недопустимості подвійності відповідальності за одне правопорушення;

4) принцип доцільності.

Цей принцип у систему принципів юридичної відповідальності включається не всіма вченими, однак, як видається, його значення є достатньо великим для правильного застосування юридичної відповідальності.

На думку Р. Ромашова, принцип доцільності передбачає відповідність заходів впливу цілям юридичної відповідальності[182]. Для правильного розуміння цілей фінансово-правової відповідальності необхідно з'ясувати, які інтереси переслідує держава, встановлюючи та притягуючи порушників бюджетного законодавства до фінансово-правової відповідальності. Зокрема, З. Будько зазначає, що фінансово-правова відповідальність взагалі не повинна мати на меті поповнення державного бюджету. Її основна мета – забезпечення захисту фінансових інтересів держави[183].

Зі свого боку до спеціальних принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства можна віднести нижченаведені:

– принцип відповідальності за вину, який полягає у тому, що правопорушник підлягає відповідальності лише за ті діяння та

[182] Ромашов Р. А. Теорія держави і права: навч. посібник. СПб.: Пітер, 2006. 254 с.

[183] Будько З. М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 219 с.

шкідливі наслідки, щодо яких встановлена вина у формі умислу або необережності;

– принцип персоніфікації, який дозволяє визначити конкретну особу, на яку буде покладено обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну в результаті правопорушення;

3) принцип публічності відповідальності посадових осіб за порушення бюджетного законодавства.

Розкриваючи податкову відповідальність, що полягає у цілісній системі принципів, які включають загальносоціальні принципи (властиві всім видам відповідальності): загальноправові, принципи фінансового права та, власне, принципи податкової відповідальності як правового інституту.

Безпосередній вплив на вихідному етапі розвитку податкової відповідальності відіграли загальноправові принципи юридичної відповідальності, до яких відносять: справедливість, законність, невідворотність, індивідуалізацію покарання, гуманізм, заборону подвоєння відповідальності за одне і те саме правопорушення.

Розглянемо деякі з них.

1. Законність. Цей принцип означає неприпустимість притягнення до відповідальності за скоєне податкове правопорушення не інакше, як на підставах і відповідно до норм ПК України[184]. Принцип законності у податковому праві є переломним і деталізує його загальноправове значення, засноване на міжнародних нормах і положеннях Конституції. Законність притягнення до відповідальності встановлено Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 р. (п. 1 ст. 14)[185] та Конвенцією Ради Європи «Про захист прав людини і основні свободи»1950 р. (п. 1 ст. 7)[186].

2. Однократність притягнення до податкової відповідальності. Принцип однократності означає, що не може бути притягнуто повторно до одного й того виду відповідальності за скоєння

---

[184] Податковий кодекс України від 02.12.2010 / офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: http://portal.rada.gov.ua/

[185] Міжнародний пакт про громадянських і політичні права 1966 р.: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.73 № 2148-VIII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043

[186] Про захист прав людини і основні свободи: Конвенція Ради Європи 1950 р.: ратифіковано Законом від 17.07.97 № 475/97-ВР. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

податкового правопорушення. Виняток повторності притягнення до податкової відповідальності полягає у достатності санкції за досконале податкове правопорушення, оскільки міра відповідальності, встановлена законодавцем, вичерпно й достатньо відображає функції податкової відповідальності. Залучення до відповідальності одного й того суб'єкта через те саме правопорушення означало б перевищення заходів податкової відповідальності, встановленої Податковим кодексом України.

3. Презумпція невинуватості. У Податковому кодексі України відсутнє яке-небудь закріплення презумпції невинуватості платника податків. Із загального аналізу норм ПКУ, швидше за все, випливає принцип відповідальності без вини[187].

Інститут вини становить собою суб'єктивну сторону правопорушення, під яким розуміється психічне ставлення суб'єкта до свого діяння і його наслідків. Вина є у двох формах: умисел та необережність. Зі свого боку умисел може бути прямим та непрямим (евентуальним). Необережна вина також поділяється на види: злочинну недбалість або халатність[188]. Змістом вини, який у тому чи іншому поєднанні компонентів і визначає конкретну форму вини, є інтелектуальна та вольова складові.

Отже, фінансово-правова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що застосовується до правопорушників як фізичних і юридичних осіб у сфері фінансових відносин за наявності вини та без такої і зумовлює настання негативних наслідків для правопорушників у формі фінансових санкцій відповідно до фінансового законодавства.

---

[187] Податковий кодекс України від 02.12.2010 / офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: http://portal.rada.gov.ua/

[188] Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. 3-е изд. М.: Дело АНХ, 2009. 528 с.

17.2. Співвідношення фінансово-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності

Формування основ правової, соціальної і демократичної держави вимагає забезпечення відповідного рівня правопорядку, що зі свого боку робить необхідним ґрунтовне вивчення і втілення у життя зарубіжного досвіду розбудови громадянського суспільства, створення політичних, економічних, соціальних, правових механізмів протидії корупції. На вирішення цих завдань спрямовані заходи, що передбачені в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»[189].

Зазначений стратегічний документ передбачає першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що створює основу для проведення реформи у цій сфері:

– створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції;

– створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю;

– створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду;

– запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також на державних підприємствах, забезпечення для суспільства прозорості їх діяльності;

---

[189] Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1669-УП. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

– продовження реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель;

– реформування судової влади в Україні та усунення ризиків корупції у судочинстві та діяльності органів кримінальної юстиції;

– усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

– реалізація права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, яка може використовуватися для виявлення і припинення корупційної практики, дієвий державний контроль за реалізацією відповідного законодавства;

– створення системи інструментів, які дозволять ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або набуте внаслідок такої діяльності, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів;

– формування у суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції.

Вивчення сучасної державної політики запобігання і протидії корупції дозволяє виявити сутність та видові характеристики і тенденції розвитку відповідальності як форми прояву зв'язку та взаємної залежності особи і суспільства за вчинення корупційних діянь[190].

Відповідальність та її різновиди досліджують різні науки, розуміючи, що будь-яка відповідальність – це завжди певний обов'язок особи здійснити власний вибір поведінки відповідно до тих норм, що існують у будь-якій сфері суспільства, виходячи із пріоритетності своїх інтересів, і нести відповідальність за всій вибір, якщо такий вибір полягає у порушенні вимог соціальних норм.

[190] Клімова С. М., Ковальова Т. В., Тучак М. О. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення: навч. посібник. Х.: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. С. 10–12.

Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності є засобом забезпечення та охорони соціальних відносин, які можуть бути порушеними внаслідок протиправної поведінки.

Оскільки єдиною підставою юридичної відповідальності є факт правопорушення, відповідні вчинки можуть бути кваліфіковані як протиправні лише за умови закріплення їх у відповідному законодавчому акті як конкретний склад правопорушення. Конвенцією ООН проти корупції (ч. 5 ст. 8) передбачені необхідність і доцільність запровадження у належних випадках та згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, заходів і систем, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, inter alia про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб[191].

Відповідно до ст. 65[1] Закону України «Про запобігання корупції» за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень суб'єкти відповідальності притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку[192].

Відповідальності за порушення фінансового законодавства варто визначити її співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності. Конституцією України (п. 22 ч. 1 ст. 92) встановлено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них[193].

Але відповідно до Рішення від 30.05.2001 № 7-рп/2001 у справі № 1-22/2001 Конституційний Суд України (справа про відповідальність юридичних осіб) зазначив, що вказаною нормою

---

[191] Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». К.: Атіка, 2011. С. 168–169.

[192] Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.

[193] Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. Ст. 141.

Конституції України безпосередньо не встановлено види юридичної відповідальності. Отже, логічним є припущення, що перелік видів юридичної відповідальності містить також і інші види, які прямо не вказано в Конституції України[194].

Питання фінансової відповідальності стало найбільш дискусійним у фінансово-правовій науці України. Суперечності викликає як сам факт існування такого виду відповідальності, так і питання, що стосуються природи фінансових санкцій, порядку їх застосування, визначення ознак та складу фінансового правопорушення. У зв'язку з цим аналіз проблем становлення та розвитку фінансової відповідальності є одним із пріоритетних напрямів науки, необхідних для підвищення ролі фінансового права як галузі права. Особливо гостро стоїть питання розмежування фінансової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності, зокрема адміністративною, оскільки законодавство містить суперечливі і дублюючі одна одну норми, які породжують труднощі у правозастосовній практиці, зокрема адміністративної.

Таке ототожнення фінансової і адміністративної відповідальності пов'язане з тим, що фінансова відповідальність з'явилась і виокремилась саме з адміністративної відповідальності, через це вона має тотожні риси, такі як:

1) застосовується саме за правопорушення (діяння, що має незначну суспільну небезпеку);

2) для накладання фінансових санкцій використовується адміністративна процедура;

3) притягують до фінансової відповідальності одні і ті самі органи, що й до фінансової, тільки складаються різні процесуальні документи. Наприклад, у податкові сфері контролюючий орган – державна фінансова інспекція, вона наділена юрисдикційними

[194] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський акціонерний банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text

повноваженнями, це орган виконавчої влади, у якого відсутні відносини підпорядкування з суб'єктом правопорушення (одна з ознак адміністративної відповідальності);

4) відповідно, ст. 2 Кодексу поширюється на адміністративні правопорушення України, відповідальність за які передбачається законодавством (зокрема, податковим, бюджетним тощо)[195].

Але ті відмінні риси, які має фінансова відповідальність і які вона набуває з розвитком фінансових правовідносин та фінансової науки, вказують на її особливість, унікальність, дають підстави стверджувати про існування її як окремого рівнозначного виду юридичної відповідальності, а саме:

– різна правова підстава та правове регламентування застосування фінансово-правових та адміністративних санкцій. Так, наприклад, процес притягнення до відповідальності розпорядників бюджетних коштів за правопорушення, передбачені бюджетним законодавством, хоч і схожий на адміністративний процес, однак відбувається відповідно до передбачених бюджетним законодавством процедур;

– поряд з фінансово-правовими можуть застосовуватися адміністративні чи кримінальні санкції;

– застосування фінансово-правових санкцій не тягне для суб'єкта правопорушення наслідки тільки грошово-майнового;

– різне співвідношення способів, прийомів правового впливу на суспільні відносини, різний якісний склад юридичних фактів тощо утворюють специфіку галузевого методу фінансового права[196];

– суб'єктом, до якого застосовується фінансово-правова відповідальність, це може бути не тільки фізична особа, а й юридична особа (юридична особа не може бути притягнута ні до

---

[195] Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51, С. 1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[196] Лебедь А. В. Фінансово-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності. *Актуальні проблеми сучасної науки*: матеріали XI Міжнародної наукової інтернет-конференції. URL: http://intkonf.org/category/arhiv/konf1/

кримінальної, ні до адміністративної відповідальності, оскільки в її діях немає суб'єктивного складу, який є обов'язковим для цих видів відповідальності);

– суб'єктом притягнення до адміністративної відповідальності, відповідно до Кодексу, є фізична особа (посадова або уповноважена особа);

– види санкції кардинально відрізняються між фінансовою та адміністративною відповідальністю[197];

– адміністративна відповідальність застосовується виключно при наявності вини (умислу чи необережності), а фінансова відповідальність може застосовуватися без наявності вини;

– згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001[198] адміністративна відповідальність не охоплює спеціальні види юридичної відповідальності, передбачені іншими галузями права (податкову, банківську, різновиди фінансово-правової відповідальності);

– фінансово-правова відповідальність настає тільки за порушення фінансових норм, що встановлюють правила поведінки суб'єктів фінансових правовідносин, захищають фінансові інтереси держави;

– фінансові правовідносини через свою природу мають майновий характер, тому правопорушення у цій сфері завжди завдають певної майнової шкоди державі і всьому суспільству в цілому;

– крім того, різниця є між фінансовою та адміністративною відповідальністю у віці, з якого особи притягуються до відповідальності, та у часі, впродовж якого можна притягнути до відповідальності (наприклад, за віком притягнення: адміністративна відповідальність – з 16 років, фінансова – з настанням повної

---

[197] Податковий кодекс України від 02.12.2010 / офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: http://portal.rada.gov.ua/

[198] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський акціонерний банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text

дієздатності (18 років); позовна давність: адміністративна – 1 рік, фінансова – 3 роки; за строками притягнення: адміністративна – 2 місяця з дня виявлення, фінансова – 6 місяців з дня вчинення або з дня виявлення).

Засобами розмежування адміністративної та фінансової відповідальності можуть слугувати сфера застосування і порядок реалізації.

Адміністративна відповідальність знаходить своє застосування у сфері державного управління, тоді як фінансово-правова відповідальність застосовується у разі організації фінансової діяльності (тобто у сфері державного регулювання) і є гарантією законності, доцільності й обґрунтованості останньої.

Спільними для адміністративної та фінансової відповідальності є такі ознаки, як нерівність сторін, спрощена процедура накладання стягнення, адміністративні норми також можуть охороняти фінансові відносини. Але ці види відповідальності ототожнювати не можна, оскільки між ними є досить багато відмінностей.

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

Фінансово-правова відповідальність досить тісно пов'язана з таким видом юридичної відповідальності, як кримінальна.

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

Різниться фінансова і кримінальна відповідальність порядком їх реалізації. Кримінальна відповідальність застосовується за рішенням суду, а фінансова – за рішенням органів, уповноважених законодавством на застосування фінансових санкцій. Також

різняться наслідки кримінальної та фінансової відповідальності (кримінальна відповідальність – накладення судимості, конфіскація майна, штрафи, позбавлення права обіймати певні посади, позбавлення волі в кінцевому рахунку, а фінансова відповідальність – застосування санкцій відновлювального майнового характеру, такі як штраф, пеня, припинення бюджетного фінансування)[199].

Обидва ці види юридичної відповідальності мають публічно-правовий характер, спільність об'єктивної та суб'єктивної сторони підстав застосування, проте, незважаючи на це, між ними є багато відмінностей за такими критеріями.

За нормативними підставами застосування:

1. Законодавство про кримінальну відповідальність становить Кримінальний кодекс України, який ґрунтується на Конституції України та загальновизнаних нормах і принципах міжнародного права. Злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки Кримінальним кодексом України.

2. Законодавство про фінансово-правову відповідальність складається з законів (Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України, закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про банки і банківську діяльність» та ін.).

За метою відповідальності:

– метою кримінальної відповідальності насамперед є покарання злочинця, здійснення шляхом засудження на нього виховного впливу та попередження вчинення злочинів (спеціальна та загальна превенція);

– метою фінансово-правової відповідальності є як покарання, так і компенсація збитків, завданих фінансовим правопорушенням. Фінансово-правові санкції як основні заходи фінансово-правової відповідальності поєднують у собі компенсаційну та каральну цілі.

За колом суб'єктів відповідальності:

– суб'єктом злочину є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність;

[199] Відповідальність за порушення фінансового законодавства. Фінансове право: навчальні матеріали онлайн. URL: https://inlnk.ru/Jj3e8

– суб'єктом фінансового правопорушення може бути як фізична, так і юридична особа.

За органами, на які покладено обов'язок застосовувати заходи відповідальності, та процедурою застосування:

– притягнення до кримінальної відповідальності здійснюється на підставі вироку суду загальної юрисдикції;

– притягнення до фінансово-правової відповідальності відбувається на підставі рішення уповноважених органів держави, зокрема за банківські правопорушення фінансово-правові санкції застосовуються Національним банком України.

За характером санкцій та правових наслідків застосування відповідальності:

– покарання як захід кримінальної відповідальності являє собою обмеження особистого та (або) майнового характеру;

– фінансово-правові санкції мають переважно майновий характер. Фінансово-правові санкції, які застосовуються за банківські правопорушення, мають як майновий, так і організаційний характер.

Відповідальність у кримінальному праві також передбачає застосування як основних, так і додаткових покарань (конфіскація майна), що не характерно для фінансово-правової відповідальності.

Аналіз наведених відмінностей дозволяє зробити висновок, що при наявності схожих рис фінансово-правова та кримінальна відповідальність мають незалежний одна від одної характер, а основоположним критерієм їх розмежування є ступінь суспільної небезпечності та шкідливості підстав їх застосування[200].

Наступним видом юридичної відповідальності є цивільно-правововова відповідальність, фінансово схожа грошовим (майновим) характером заходів відповідальності та подібними правовими засобами (застосування пені). Відмінність полягає у тому, що фінансова відповідальність пов'язана з публічною фінансовою діяльністю (предметом є публічні, а не приватні фінанси). Тобто держава не застосовує фінансову відповідальність при вирішенні

[200] Фінансово-правова та кримінальна відповідальності: спільні риси і відмінності. URL: https://inlnk.ru/57P45

спірних питань між приватними особами, які вступили у цивільно-правові відносини. Захист та відновлення порушених прав у такому разі є одним із прав, а не обов'язком і буде реалізовано з ініціативи сторони, чиї інтереси порушено. У разі порушення інтересів держави у сфері фінансової діяльності держави чи органів місцевого самоврядування уповноважений орган зобов'язаний ужити всіх заходів для припинення фінансового правопорушення і притягнення правопорушника до фінансової відповідальності.

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

Цивільно-правова відповідальність характерна для юридично рівних сторін, а фінансово-правові відносини мають державно-владний характер. Однак, якщо державний орган спричинив своїми неправомірними діями шкоду інтересам особи, він повинен відшкодувати збитки. У такій ситуації нерівностей суб'єктів нема, і відносини регулюються цивільним правом. Заходи цивільної відповідальності не направлені безпосередньо на забезпечення виконання фінансового законодавства, але опосередковано можуть впливати на законність у фінансовій сфері[201].

Взаємозв'язок фінансової та дисциплінарної відповідальності полягає у тому, що для окремих посадових осіб обов'язок дотримуватися фінансової дисципліни закріплено не тільки у фінансово-правових нормах, а й у нормах, що визначають питання дисциплінарної відповідальності, проходження державної служби, зокрема в Законі України «Про державну службу»[202].

Частина 6 ст. 8 цієї Конвенції закликає до вжиття дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти, установлені згідно з цією статтею. Ці положення випливають із визначених Конвенцією (частини 1 і 2

[201] Бондаренко І. М. Проблеми визначення поняття фінансової відповідальності: стан та перспективи розвитку. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2009. № 1 (5). С. 140–145.

[202] Відповідальність за порушення фінансового законодавства. URL: https://inlnk.ru/Jj3e8

ст. 8) загальних стандартів, згідно з якими з метою боротьби з корупцією кожна держава-учасниця заохочує, inter alia, непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб згідно з основоположними принципами своєї правової системи, а також прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій[203].

Щодо виду бюджетної відповідальності, то у Бюджетному кодексі України чітко не використовується термін «бюджетне правопорушення», а лише діє передбачена відповідальність за порушення бюджетного законодавства, під яким, відповідно до норм Бюджетного кодексу України, розуміється порушення учасником бюджетного процесу встановлених Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання[204].

Натомість у Бюджетному кодексі України до предмета його регулювання входять не тільки бюджетні відносини (виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання та контроль за дотриманням бюджетного законодавства), а й питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, відносини з реалізації якої регулюють норми інших галузей права. Отже, ч. 1 ст. 121 Бюджетного кодексу України «Відповідальність за порушення бюджетного законодавства» визначає, що «посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом»[205].

Потрібно зазначити, що фінансова відповідальність є видовим поняттям юридичної відповідальності, яке є родовим. Натомість податкова відповідальність є видовим щодо фінансово-правової. Відомо, що ознаки, притаманні родовому поняттю, також характерні і для видового. Однак категорія виду також передбачає

---

[203] Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». К.: Атіка, 2011. С. 168–169.

[204] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010, підстава 76-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

[205] Карасева М. В., Крохина Ю. А. Финансовое право. М.: Норма, 2001.

наявність специфічного трактування ознак родового поняття. Отже, для податкової відповідальності характерні як ознаки фінансової відповідальності, так і ті, що виражають специфіку настання відповідальності за порушення податкового законодавства[206].

У Податковому кодексі України в ст. 111 вперше визначено фінансову відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності та врегульовано механізм її застосування за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби та митні органи (контролюючі органи)[207].

Розкриваючи підстави притягнення фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства юридичною підставою виникнення фінансової відповідальності є податкові норми та прийняття уповноваженим державним органом рішення про застосування фінансової санкції за порушення норм податкового законодавства; фактичною підставою фінансової відповідальності є податкове правопорушення, засади фінансово-правової відповідальності визначаються державою у фінансових нормативно-правових актах, зокрема підзаконних.

Правовою підставою фінансово-правової відповідальності є фінансово-правова норма, зокрема за порушення правил здійснення рахункових операцій із застосуванням реєстраторів рахункових операцій, що регулюється Законом України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», за порушення валютного законодавства, що регулюється Законом України «Про валюту і валютні операції», за порушення банківського законодавства, що регулюється Законом України «Про банк і банківську діяльність» та ін., що передбачає можливість застосування фінансово-правових санкцій за порушення, встановлених перед державою фінансових обов'язків. Фактичною підставою фінансово-правової відповідальності є фінансове правопорушення.

---

[206] Літвінцева А. Фінансова відповідальність за порушення податкового законодавства. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 6. С. 150–154.

[207] Податковий кодекс України від 02.12.2010 / офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: http://portal.rada.gov.ua/

17.3. Фінансове правопорушення: поняття, склад, види

Без фінансової відповідальності неможливим є забезпечення дотримання і виконання норм права, оскільки вони є методом безпосереднього впливу на правопорушника.

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

Процесуальною підставою фінансової відповідальності є визначений законодавством у сфері фінансового контролю або нагляду процесуальний порядок фіксації фінансового правопорушення та притягнення винної у фінансовому правопорушенні особи до відповідальності. Зокрема, обов'язково приймається юрисдикційний акт щодо застосування норм права в конкретному випадку, що має офіційний, державно-владний характер. Серед документів потрібно виокремити такі, що можуть містити докази неправомірних діянь суб'єктів фінансових правовідносин: фінансово-планові акти; документи звітності про виконання державного бюджету та місцевих бюджетів; документи фінансової звітності бюджетних установ, суб'єктів господарювання, банків, інших фінансових установ; документи контрольних заходів (акти ревізії, перевірки, документи з інвентаризації, обстеження, аудиторський висновок тощо)[208].

Фінансове правопорушення – це суспільно шкідливе, винне, протиправне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що порушує врегульований правовими нормами порядок формування, розподілу та використання публічних фондів коштів, за яке законодавство встановило юридичну відповідальність[209].

---

[208] Поняття і склад фінансових правопорушень. Ознаки порушення фінансового законодавства. URL: https://inlnk.ru/XOZwM

[209] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010, підстава 76-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

В. Нагребельний зазначає, що фінансове правопорушення є фактичною підставою для притягнення до фінансово-правової відповідальності, тому внаслідок цього воно характеризується сукупністю об'єктивних і суб'єктивних ознак, які в сукупності утворюють склад фінансового правопорушення. Склад фінансового правопорушення – це встановлені нормами фінансового права ознаки (елементи), сукупність яких дозволяє вважати протиправне діяння фінансовим правопорушенням[210].

Фінансове правопорушення – це протиправне винне діяння (дія або бездіяльність) колективного чи індивідуального суб'єкта правовідносин у сфері фінансової діяльності держави, муніципальних органів влади, за яке законодавством передбачена фінансова відповідальність (фінансові санкції)[211].

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

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

У юридичній літературі фінансове правопорушення визначається як винне, здійснене діяння, що порушує норми фінансового права, за яке законодавством встановлено фінансово-правову відповідальність. Фінансове правопорушення, як і будь-яке інше характеризується сукупністю ознак, до яких належать протиправність, винність, антисуспільність та карність.

---

[210] Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Укр. акад. банківської справи Нац. банку України. Суми: Університет, книга, 2017. 320 с.

[211] Кобелько Д. М. Характеристика та види правопорушень у фінансовій сфері. URL: file:///C:/Users/Tanya/AppData/Local/Temp/Nzlubp_2014_12_34(1).pdf

Протиправність як ознака фінансового правопорушення означає недотримання вимог фінансово-правової норми. Це є діяння, що порушує норми фінансового законодавства. Протиправність є юридичною формою (проявом) матеріальної характеристики суспільної властивості фінансового правопорушення. Не можна вважати фінансовим правопорушенням випадки, коли державі заподіяно шкоду діями, які формально не порушують фінансово-правові норми, зокрема шляхом використання різних форм мінімізації оподаткування, що кваліфікується як правомірний обхід податку[212].

Протиправне діяння може здійснюватися у формі дій (перешкоджання доступу посадових осіб компетентного фінансового органу на територію платника податку, нецільове використання бюджетних коштів тощо), а також бездіяння (неподання фінансової звітності, несплата податків тощо). Винність як ознака фінансового правопорушення означає, що діяння здійснено навмисно або необережно. Винність означає передбачене фінансовим законодавством психічне відношення особи у формі наміру або необережності до здійсненого діяння та його наслідків. Вина є обов'язковою умовою фінансового правопорушення, оскільки певний її вид завжди міститься у нормах фінансового законодавства, що встановлює склад правопорушення. Більшість складів фінансових правопорушень, встановлених фінансовим законодавством, передбачає наявність необережної форми вини. Щодо фінансових правопорушень, вольові ознаки винного психічного ставлення проявляються у бажанні, в свідомому допущенні наслідків, розраховуючи на їх відвернення. За наявності у правопорушника волевиявлення здійснити фінансове правопорушення, він несе відповідальність за невикористання своїх можливостей для відвернення шкідливих наслідків.

---

[212] Філіпенко Т. В. Валютний контроль в Україні (організаційно-правовий аспект): монографія. Донецьк: ЛДУВС, 2009. 188 с.

Антисуспільність як ознака фінансового правопорушення полягає у тому, що діяння заподіює шкоду суспільству, а в кінцевому рахунку – кожному конкретному громадянину[213].

Карність як ознака фінансового правопорушення означає, що діяння є правопорушенням тільки у випадку, якщо за нього законодавством передбачено фінансово-правову відповідальність. Сутність карності як формальної ознаки фінансового правопорушення полягає у загрозі застосування покарання стосовно винних осіб у разі порушення ними заборони на будь-які діяння, юридичні наслідки яких закріплено нормами фінансового законодавства (наприклад, глава 18 БК України). За інші порушення фінансового законодавства мають застосовуватися інші види юридичної відповідальності.

Фінансове правопорушення є фактичною підставою для притягнення до фінансово-правової відповідальності і внаслідок цього характеризується сукупністю об'єктивних і суб'єктивних ознак, які у сукупності утворюють склад фінансового правопорушення. Склад фінансового правопорушення – це встановлені нормами фінансового права ознаки (елементи), сукупність яких дозволяє вважати протиправне діяння фінансовим правопорушенням. До зазначених ознак (елементів) належать об'єкт фінансового правопорушення, суб'єкт правопорушення, об'єктивна сторона правопорушення, суб'єктивна сторона правопорушення.

Об'єктом фінансового правопорушення є фінансові відносини, на які спрямована протиправна і суспільно шкідлива поведінка суб'єкта правопорушення. М. Карасєва виділяє загальний, родовий, видовий і безпосередній об'єкти фінансового правопорушення. Загальним об'єктом фінансового правопорушення є встановлений державою і місцевими утвореннями порядок формування, розподілу і використання державних і місцевих фондів грошових коштів, що охороняється мірами фінансово-правової відповідальності. Такий висновок зроблено автором з огляду на те, що фінансове правопорушення є порушенням норм фінансового права, які регулюють відносини з приводу утворення, розподілу і використання

[213] Кравченко Л. М. Проблеми вдосконалення відповідальності за фінансові правопорушення в сфері валютного регулювання. *Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування:* зб. наук. праць. Суми, 2006. С. 136–138.

державних та місцевих фондів грошових коштів. У межах загального об'єкта фінансового правопорушення можна виділити родовий та видовий об'єкти правопорушення.

Родовим об'єктом фінансового правопорушення потрібно вважати однорідні, відносно відокремлені групи відносин: бюджетні, податкові тощо, тобто відповідні сфери фінансово-правового регулювання.

Видовим об'єктом фінансового правопорушення необхідно вважати відокремлену групу правил (норм) у певній сфері фінансової діяльності держави чи місцевих утворень, за порушення яких передбачено відносно специфічну систему мір фінансово-правової відповідальності[214]. Розрізняються такі видові об'єкти, як податково-контрольні відносини, відносини з обчислення і сплати податків, бюджетно-контрольні відносини, відносини з приводу звітності про виконання бюджетів тощо. Безпосереднім об'єктом фінансового правопорушення є ті конкретні правовідносини, які охороняються нормами фінансового права і забезпечуються фінансово-правовою відповідальністю.

Потрібно мати на увазі, що об'єкт правопорушення не може слугувати критерієм відмежування фінансового правопорушення від адміністративного. Незважаючи на наявність у фінансового правопорушення власного об'єкта, окресленого рамками фінансового права, в деяких випадках цей об'єкт є одночасно й об'єктом адміністративного правопорушення.

Суб'єктом фінансового правопорушення є особа (фізична чи юридична), яка здійснила порушення фінансового законодавства і відповідно до чинного законодавства може бути притягнутою до фінансово-правової відповідальності. Серед суб'єктів фінансових правопорушень можна виділити загальних суб'єктів (які визначаються нормами фінансового права) і спеціальних суб'єктів (це особа, яка безпосередньо вказана у фінансовому законі). Коло суб'єктів відрізняється залежно від виду фінансових правовідносин[215].

---

[214] Калинина Л. Проблемы административной ответственности за нарушение финансового и налогового законодательства. *Законодательство.* 2006. № 8. С. 33–35.

[215] Іскоростенський А. М. Правове регулювання валютних відносин в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 234 с.

Об’єктивна сторона фінансового правопорушення полягає у діях чи бездіяльності, заборонених фінансовим законодавством, і являє собою сукупність ознак протиправних діянь, передбачених нормами фінансового права і характеризуючи зовнішнє відображення (прояв) фінансових правопорушень у дійсності. Зазначені ознаки можна поділити на обов’язкові (саме протиправне діяння та його наслідок; наявність причинного зв’язку між цим діянням і наслідками) та факультативні (місто, спосіб, час, систематичність і повторюваність здійснення правопорушення).

Суб’єктивна сторона фінансового правопорушення полягає у психічному відношенні суб’єкта до протиправних дій чи бездіяльності та їх наслідків, що проявляється у формі наміру чи необережності[216]. Суб’єктивна сторона являє сукупність ознак, що відображають внутрішню сторону протиправного діяння і характеризують внутрішні психічні процеси, що відбуваються у свідомості правопорушника щодо заподіяного та його наслідків.

Отже, склад фінансового правопорушення являє собою законодавчо побудовану юридичну модель типових ознак винного, протиправного діяння, яке порушує фінансове законодавство і за яке передбачено фінансово-правову відповідальність.

М. Карасьова виділяє загальний, родовий, видовий і безпосередній об’єкт фінансового правопорушення[217].

В. Нагребельний, продовжуючи тезу М. Карасьової, вважає, що родовим об’єктом фінансового правопорушення потрібно вважати однорідні, відносно відокремлені групи відносин: бюджетні, податкові тощо, тобто відповідні сфери фінансово-правового регулювання, а видовим об’єктом фінансового правопорушення – відносно відокремлену групу правил (норм) у певній сфері фінансової діяльності держави чи місцевих утворень, за порушення яких передбачено специфічну систему мір фінансово-правової відповідальності. Безпосереднім об’єктом фінансового правопорушення є ті конкретні правовідносини, які охороняються нормами фінансового права і забезпечуються фінансово-правовою відповідальністю.

---

[216] Філіпенко Т. В. Валютний контроль в Україні (організаційно-правовий аспект): монографія. Донецьк: ЛДУВС, 2009. 188 с.

[217] Карасьова М. В. Фінансовое право. М.: Юрист, 2017. 256 с.

Класифікацію фінансових правопорушень логічно виводити з підвидів фінансово-правової відповідальності та на основі методів фінансової діяльності держави.

Фінансові правопорушення, залежно від конструкції диспозиції статті, поділяються на дві групи:

а) правопорушення з матеріальним складом;

б) правопорушення з формальним складом[218].

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

Отже, фінансові правопорушення поділяються на п’ять груп:

1) податкові (правопорушення обліку та звітності; правопорушення, що пов’язані з виконанням обов’язків щодо сплати податків і зборів; правопорушення, спрямовані проти порядку встановлення (зміни), стягнення та перерахування податків; правопорушення, об’єктом посягання яких є права і законні інтереси платників податків; правопорушення, які спрямовані проти порядку здійснення податкового контролю);

2) у сфері валютного регулювання;

3) у сфері публічних банківських відносин;

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

5) у сфері загальнообов’язкового державного соціального страхування.

---

[218] Царьова Л. К. Підстава відповідальності у фінансово-правових відносинах. *Актуальні проблеми держави та права*: зб. наук. пр. Одеса, 2018. Вип. 12. С. 48–52.

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

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

1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів;

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

3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів під час планування бюджетних показників;

4) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи Законом про Державний бюджет України та ін.[219].

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

Правопорушення у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного та соціального страхування – протиправне винне діяння, яке зазіхає на соціальні цінності у сфері державного пенсійного та соціального страхування, що призводить до ненадходження

[219] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010, підстава 76-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

коштів до відповідного фонду або неподання (несвоєчасного подання) звітності, за що встановлено фінансово-правову відповідальність.

У фінансово-правових нормах встановлюються заходи державного примусу, яких необхідно вжити до суб'єктів фінансових відносин у разі вчинення фінансового правопорушення, а також порядок притягнення до фінансово-правової відповідальності. Примус у фінансовому праві визначають як закріплений нормами права владно-примусовий вплив держави в особі уповноважених нею органів та суб'єктів фінансових правовідносин у разі скоєння ними фінансових правопорушень. Цей вплив передбачає настання для порушників негативних наслідків у випадку обмежень особистого, організаційного або майнового характеру з метою охорони фінансових правовідносин, покарання правопорушників, запобігання правопорушенням та спонукання суб'єктів фінансових правовідносин дотримуватися належної поведінки у сфері фінансової діяльності. Найпоширенішим заходом державного примусу за вчинення фінансових правопорушень є юридичні санкції, а саме фінансові[220].

17.4. Поняття, ознаки та види фінансових санкцій

Фінансові стягнення встановлені нормами фінансового законодавства і застосовуються за винне протиправне діяння у галузі фінансової діяльності та мають характер грошового стягнення.

На думку О. Орлюк, санкції фінансово-правової норми виражають імперативний характер приписів у сфері фінансової діяльності. За порушення встановлених умов законодавство передбачає можливість застосування фінансових, адміністративних, дисциплінарних заходів. Санкції фінансово-правової норми за своєю сутністю є економічно-юридичними (майновими), бо невигідність, небажаність передбачуваних ними заходів полягає у зменшенні майнової сфери правопорушника через його грошові фонди і засоби[221].

---

[220] Фінансове право: мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/finansove_pravo/termini.html

[221] Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.

Академік НАПрН України, професор Л. Воронова зазначає, що фінансово-правові санкції поділяються на два види: правопоновлювані й штрафні. Правопоновлювані скеровані на усунення матеріальної шкоди, заподіяної державі чи муніципальному органу. До таких санкцій насамперед належить пеня, яка стягується податковим органом на підставі закону з платника, який пропустив строк сплати податку. Каральною санкцією також є штраф. Фінансові стягнення застосовуються незалежно від причин, через які сталося заниження сплати (випадкова помилка, недосвідченість або умисел)[222].

Г. Поляк визначає фінансові санкції як «заходи примусового впливу, виражені у грошовій формі, що застосовуються до організацій унаслідок порушення ними чинного законодавства у фінансово-господарській діяльності». Проте це визначення є неповним, оскільки охоплює заходи відповідальності для суб'єктів бюджетних правовідносин, і навіть фінансові санкції, що виникають унаслідок недотримання договірних умов (неустойки, штрафи тощо)[223].

Фінансові санкції в науці поділяють на два види:

1) штраф, що має функцію покарання за вчинене;

2) пеня, що має компенсаційний, відновлювальний характер.

Серед основних ознак фінансово-правових санкцій такі:

– застосовуються у сфері фінансово-правового регулювання; мають владний характер; формально визначені;

– накладаються уповноваженими законом органами державної влади;

– застосовуються у випадку порушення приписів фінансово-правових норм; застосовуються в судовому або позасудовому порядку; мають як каральний, так і правовідновлювальний характер;

– мають грошове вираження; вилучені кошти зараховуються до державного грошового фонду; мають власні процесуальні норми;

– не можуть бути встановлені угодою сторін; фінансово-правові санкції є додатковим обтяженням майнового характеру;

---

[222] Воронова Л. К. Фінансове право: підруч. 2-ге вид., випр. та доп. Х.: Консул, 1999. 495 с.

[223] Бернацький І. Правові методи публічної фінансової діяльності фінансових установ. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 1. С. 163–165.

– мають специфічний порядок провадження щодо їх застосування, строки давності та специфіку доказування (пеня та штраф застосовуються у безспірному або судовому порядку за результатами проведених податкових перевірок, перевірок отримувачів та розпорядників бюджетних коштів) тощо[224].

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

Виділяють такі критерії класифікації фінансових санкцій:

1) залежно від видів фінансових правопорушень: податкові, валютні, банківські, за порушення грошово-касових операцій та у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування;

2) за суб'єктами, що їх застосовують: ті, що застосовуються судом, фіскальними органами, Національним банком України, фінансовою інспекцією, органами валютного регулювання і валютного контролю тощо;

3) залежно від різновидів нормативно-правових актів: такі, що містяться у кодексах і законах України та в підзаконних актах;

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

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

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

7) ті, що застосовуються у судовому та позасудовому порядку;

8) залежно від способу охорони правовідносин: відновлювальні та каральні[225].

---

[224] Бандурка О. М., Гетманець О. П., Жорнокуй Ю. М. Фінансове право: МВС України / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 392 с.

[225] Бандурка О. М., Гетманець О. П., Жорнокуй Ю. М., Кашкарьова О. В., Колесник Т. В. Фінансове право: підручник. Х.: Екограф, 2015. 500 с.

Заходи примусового впливу стосовно порушників правил, а саме фінансові санкції згадуються у Міжнародній конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму у ст. 5 п. 3[226].

У Податковому кодексі України використовується поняття «податкова санкція» – «недоїмки, а також пені, відсотки та штрафи», а також визначаються розміри санкцій, що застосовуються.

Податковий борг (недоїмка) – податкове зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгоджене платником податків або узгоджене в адміністративному чи судовому порядку, але не сплачене у встановлений строк, а також пеня, нарахована на суму такого податкового зобов'язання[227].

Відповідно до Податкового кодексу України ст. 112.2 передбачено два види фінансово-правових санкцій за порушення податкового законодавства: штрафні (фінансові) санкції, штрафи або пеня. Стаття 14.1.265, штрафна санкція (фінансова санкція, штраф) – це плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється з осіб, які вчинили податкове правопорушення або порушення іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Статтею 14.1.162 визначено поняття пеня – сума коштів у вигляді відсотків, нарахована на суми податкових зобов'язань та/або на суми штрафних (фінансових) санкцій, не сплачених у встановлені законодавством строки. На відміну від пені, штраф як фінансово-правова санкція за порушення податкового законодавства визначається у кратному або відсотковому відношенні до несплаченої суми податкового забов'язання.

Принципова відмінність між штрафом і пенею полягає у тому, що підставою застосування штрафу є вчинення фінансового правопорушення – протиправного, винного діяння, а застосування пені формально не пов'язане з правопорушенням, хоча її нарахування є наслідком порушення встановленого строку необхідних виплат.

---

[226] Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (ETSN 90) від 27 січня 1977 року № ETSN90. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_331#Text

[227] Податковий борг (недоїмка) / Вікіпедія. URL: http://surl.li/asqdl

Отже, відповідно до податкового законодавства фінансово-правові санкції мають каральний (штраф) та правовідновлювальний (пеня) характер.

Наявність каральної функції – це специфічна ознака, яка відрізняє санкції, що закріплюють міри юридичної відповідальності, від заходів захисту. Основна мета й функція заходів захисту – відновлення порушеного права[228].

Каральні фінансово-правові санкції (штраф), що застосовуються за порушення податкового законодавства, встановлюються та застосовуються з метою покарання правопорушника податкового законодавства.

Правовідновлювальні санкції направлені на компенсацію шкоди, завданої державі податковим правопорушенням, тобто функція пені полягає у компенсуванні збитків, нанесених державі. Уся сума такої фінансово-правової санкції, що застосовувалася за порушення податкового законодавства, надходить у казну держави.

Згадані фінансові санкції застосовують уповноважені на те законом органи державної влади. Вилучені шляхом застосування фінансово-правових санкцій, що застосовувалися за порушення податкового законодавства, кошти зараховуються у державну бюджетну систему[229].

Санкції, визначені Бюджетним кодексом України, поділяють на дві групи:

1) санкції (заходи), які пов’язані з виконанням уповноваженою особою певних дій, наслідком яких не є прямий (безпосередній) вплив на фінансовий стан розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Так, у ст. 117 БК України передбачено призупинення бюджетних асигнувань у випадках: несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання бюджету; невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього

---

[228] Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія. Одеса: Юридична література, 2008. 504 с.

[229] Білоус В. Т., Ковтун В. М. Правова природа фінансових санкцій, яка застосовується за порушення податкового законодавства. *Наука і правоохоронна.* 2013. № 4 (22). С. 70–76.

фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання встановленого порядку перерахування цих коштів; подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету; порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань; нецільового використання бюджетних коштів. У разі виявлення бюджетного правопорушення органи, уповноважені ст. 118 БК України, у межах своєї компетенції можуть зупинити операції з бюджетними коштами щодо тих розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, яким вони довели відповідні бюджетні асигнування;

2) санкції, які пов'язані з прямим (безпосереднім) впливом на фінансовий стан розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Серед них виділяються санкції, що пов'язані з частковим впливом на фінансовий стан розпорядника бюджетних коштів, а саме: у випадку нецільового використання бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторисом. Уповноважений орган має право на зменшення асигнувань розпорядникам на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням. Якщо має місце нецільове використання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенції, то зазначені кошти підлягають обов'язковому поверненню до відповідного бюджету, тобто застосовуються санкції, що мають на меті повний вплив на фінансовий стан розпорядника бюджетних коштів[230].

Такі санкції є різновидами фінансово-правової відповідальності, оскільки вони мають риси й ознаки, що притаманні цьому виду відповідальності:

– застосовуються тільки за здійснене бюджетне правопорушення;

– встановлюються державою у фінансово-правових нормах, які є охоронними і містять фінансово-правові санкції;

[230] Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Суми: ВТД Університетська книга, 2004. 320 с.

– застосовуються до правопорушника суб'єктами, яким надане це право. Коло таких суб'єктів визначено Бюджетним кодексом України, а саме це: Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, органи Державної фінансової інспекції України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських міст районного значення, селищних та сільських рад, головні розпорядники бюджетних коштів;

– мають взаємозв'язок із заподіянням правопорушнику визначених негативних наслідків, тобто тягнуть для порушника приписів Бюджетного кодексу України визначені негативні наслідки: позбавлення матеріального (грошового) характеру;

– реалізуються у процесуальній формі, що передбачена ст. 124 Бюджетного кодексу України.

Характерною ознакою фінансових санкцій є те, що вони не знаходять свого застосування (крім штрафу і пені) в іншій галузі права. Застосування фінансово-правових санкцій насамперед має на меті відшкодування заподіяного збитку фінансовим інтересам держави, а потім уже покарання особи, яка здійснила правопорушення, і запобігання здійсненню нею нових правопорушень.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте порядок застосування фінансових санкцій.
2. Визначте обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.
3. Який порядок та причини застосування фінансових санкцій податковими органами?
4. Який порядок накладення стягнення за бюджетні правопорушення?
5. Оскарження рішення про накладення стягнення.
6. Розкрийте фінансову відповідальність за податкові правопорушення.
7. Розкрийте відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Тести

1. Правовідновлювальною фінансовою санкцією є:

а) пеня;

б) штраф;

в) відшкодування збитків;

г) повернення коштів.

2. Каральною фінансовою санкцією є:

а) пеня;

б) штраф;

в) відшкодування збитків;

г) повернення коштів.

3. За порушення законів з питань податкового законодавства не застосовується такий вид юридичної відповідальності:

а) фінансова;

б) адміністративна;

в) дисциплінарна;

г) кримінальна.

4. Визначення «… – правовідновлювальна фінансова санкція у вигляді грошової суми, яку учасник фінансових правовідносин повинен виплатити у разі порушення термінів сплати певних грошових сум, встановлених чинним законодавством у сфері податкових, бюджетних та інших фінансових відносин» відповідає поняттю:

а) штраф;

б) пеня;

в) відшкодування збитків;

г) повернення коштів.

5. Визначення «… – це дія або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм» відповідає поняттю:

а) злочин;

б) проступок;

в) фінансове правопорушення;

г) делікт.

6. Фінансові санкції, розмір яких визначається за встановленим законодавцем алгоритмом, – це:

а) санкції нарахування;

б) санкції вилучення;

в) санкції конфіскації;

г) немає правильної відповіді.

7. Фінансові санкції, які не можуть бути зменшені чи збільшені органом, що їх застосовує, – це:

а) відносно-визначені санкції;

б) абсолютно-визначені санкції;

в) кумулятивні санкції;

г) санкції нарахування.

8. Посадові особи, винні в порушенні бюджетного законодавства, несуть такий вид юридичної відповідальності:

а) цивільну;

б) дисциплінарну;

в) кримінальну;

г) усі відповіді є правильними.

9. За одне податкове правопорушення контролюючий орган може застосувати:

а) тільки один вид штрафної (фінансової) санкції (штрафу);

б) не більше двох видів штрафної (фінансової) санкції (штрафу);

в) не більше трьох видів штрафної (фінансової) санкції (штрафу);

г) не менше двох видів штрафної (фінансової) санкції (штрафу).

10. Визначення «… – зовнішня сторона суспільно шкідливого діяння (дії чи бездіяльності), яке посягає на об'єкт, що охороняється нормами фінансового права, заподіює чи створює загрозу заподіяння йому шкоди» відповідає поняттю:

а) суб'єктивна сторона правопорушення;

б) об'єкт правопорушення;

в) суб'єкт правопорушення;

г) об'єктивна сторона правопорушення.

11. Визначення «… – це елемент складу правопорушення, що відображає психічні процеси, які характеризують свідомість і волю суб'єкта правопорушення в момент його скоєння» відповідає поняттю:

а) суб'єктивна сторона правопорушення;

б) об'єкт правопорушення;

в) суб'єкт правопорушення;

г) об'єктивна сторона правопорушення.

12. Фінансово-правова відповідальність застосовується у вигляді таких санкцій:

а) відшкодування збитків та пеня;

б) відшкодування збитків та штраф;

в) відшкодування збитків, штраф та пеня;

г) штраф та пеня.

13. Порушенням бюджетного законодавства не визнається:

а) включення даних до бюджетних запитів;

б) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів;

в) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів під час планування бюджетних показників;

г) нецільове використання бюджетних коштів.

14. Визначення «… – суспільні відносини, на які спрямована протиправна та суспільно шкідлива поведінка суб'єкта фінансового правопорушення, які охороняються нормами права і на які посягає фінансове правопорушення» відповідає поняттю:

а) суб'єктивна сторона правопорушення;

б) об'єкт правопорушення;

в) суб'єкт правопорушення;

г) об'єктивна сторона правопорушення.

Список рекомендованих джерел

1. Фінансове право: Мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/finansove_pravo/termini.html

2. Савченко Л. А. Правовий статус Рахункової палати України : монографія. Ірпінь: АДПСУ, 2002. 131 с.

3. Монаєнко А. Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі. *Вісник Чернівецького факультету Нац. університету*. 2013. № 1. С. 151–163.

4. Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Суми: ВТД Університетська книга, 2004. 320 с.

5. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 36 с.

6. Трипольська М. І. Поняття фінансово-правової відповідальності. URL: http:// archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vzjui/2010_3/10tminfr.pdf

7. Пишний А. Поняття фінансово-правової санкції. *Проблеми фінансового права*. 1996. Вип. 2. С. 81–82.

8. Музика О. Про поняття фінансової відповідальності. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики*: щорічний бюлетень Київського університету Внутрішніх справ. 2004. Вип. 9. С. 259–260.

9. Дмитренко Е. Проблеми встановлення і реалізації юридичної відповідальності суб'єктів фінансового права. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 12. С. 103–108.

10. Літвінцева А. С. Правова природа фінансової відповідальності. *Право і суспільство*. 2016. № 3, ч. 2. С. 125–131.

11. Ємельянов О. С., Чорногор Н. Н. Фінансово-правова відповідальність. М.: Фінанси і статистика, 2004. 208 с.

12. Грек Т. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. *Адвокат.* 2010. № 10. С. 41–45.

13. Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Суми, 2003. 237 с.

14. Гетманець О. Правова природа юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 198–202.

15. Ромашов Р. А. Теорія держави і права: навч. посібник. СПб.: Пітер, 2006. 254 с.

16. Будько З. М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 219 с.

17. Податковий кодекс України від 02.12.2010 / офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: http://portal.rada.gov.ua/

18. Міжнародний пакт про громадянських і політичні права 1966 р.: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.73 № 2148-VIII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043

19. Про захист правами людини і основні свободи: Конвенція Ради Європи 1950 р.: ратифіковано Законом від 17.07.97 № 475/97-ВР. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

20. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. 3-е изд. М.: Дело АНХ, 2009. 528 с.

21. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1669-УП. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

22. Клімова С. М., Ковальова Т. В., Тучак М. О. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. Х.: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. С. 10–12.

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

24. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VH. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

25. Конституція України, прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. Ст. 141.

26. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text

27. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. С. 1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

28. Лебедь А. В. Фінансово-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності. *Актуальні проблеми сучасної науки*: матеріали XI Міжнародної наукової інтернет-конференції. URL: http://intkonf.org/category/arhiv/konf1/

29. Відповідальність за порушення фінансового законодавства. Фінансове право: навчальні матеріали онлайн. URL: https://inlnk.ru/Jj3e8

30. Фінансово-правова та кримінальна відповідальності: спільні риси і відмінності. URL: https://inlnk.ru/57P45

31. Бондаренко І. М. Проблеми визначення поняття фінансової відповідальності: стан та перспективи розвитку. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2009. № 1 (5). С. 140–145.

32. Відповідальність за порушення фінансового законодавства. URL: https://inlnk.ru/Jj3e8

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

34. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010, підстава 76-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

35. Карасева М. В., Крохина Ю. А. Финансовое право. М.: Норма, 2001.

36. Кобелько Д. М. Характеристика та види правопорушень у фінансовій сфері. URL: file:///C:/Users/Tanya/AppData/Local/Temp/Nzlubp_2014_12_34(1).pdf

37. Поняття і склад фінансових правопорушень. Ознаки порушення фінансового законодавства. URL: https://inlnk.ru/XOZwM

38. Філіпенко Т. В. Валютний контроль в Україні (організаційно-правовий аспект): монографія. Донецьк: ЛДУВС, 2009. 188 с.

39. Кравченко Л. М. Проблеми вдосконалення відповідальності за фінансові правопорушення в сфері валютного регулювання. *Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування:* зб. наук. праць. Суми, 2006. С.136–138.

40. Калинина Л. Проблемы административной ответственности за нарушение финансового и налогового законодательства. *Законодательство.* 2006. № 8. С. 33–35.

41. Іскоростенський А. М. Правове регулювання валютних відносин в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 234 с.

42. Карасьова М. В. Фінансовое право. М.: Юрист, 2017. 256 с.

43. Царьова Л. К. Підстава відповідальності у фінансово-правових відносинах. *Актуальні проблеми держави та права*: зб. наук. пр. Одеса, 2018. Вип. 12. С. 48–52.

44. Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.

45. Воронова Л. К. Фінансове право: підруч. 2-ге вид., випр. та доп. Х.: Консул, 1999. 495 с.

46. Бернацький І. Правові методи публічної фінансової діяльності фінансових установ. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 1. С. 163–165.

47. Бандурка О. М., Гетманець О. П., Жорнокуй Ю. М. Фінансове право / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 392 с.

48. Бандурка О. М., Гетманець О. П., Жорнокуй Ю. М., Кашкарьова О. В., Колесник Т. В. Фінансове право: підручник. Х.: Екограф, 2015. 500 с.

49. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (ETSN 90) від 27 січня 1977 року № ETSN90. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_331#Text

50. Податковий борг (недоїмка) / Вікіпедія. URL: http://surl.li/asqdl

51. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія. Одеса: Юридична література, 2008. 504 с.

52. Білоус В. Т., Ковтун В. М. Правова природа фінансових санкцій застосовується за порушення податкового законодавства. *Наука і правоохорона.* 2013. № 4 (22). С. 70–76.

РОЗДІЛ 18
ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

18.1. Загальна характеристика органів управління державними фінансами у зарубіжних країнах

Розвиненість органів управління державними фінансами часто є відображенням рівня розвитку самої держави. У сучасних умовах людям доводиться мати справу з різноманітними інституціями інших держав, проте найбільш чітко та об'єктивно особливості кожної з країн розкриваються в тому, як вони формують та на які потреби розподіляють кошти національного бюджету.

Відповідно, система органів державної влади, діяльність яких пов'язана з управлінням публічними фінансами, залежить від суспільного устрою та державного ладу. Зазвичай загальне керівництво фінансовою системою здійснює міністерство фінансів. Для чесності порівняння будь-яких органів управління потрібно розуміти, що на роботу кожного органу влади впливає ряд факторів, серед яких неодмінно є такі, що притаманні тільки конкретній державі. А тому перекладання системи організації з однієї держави в іншу може не тільки не принести результату, але і погіршити його. Фахівці МВФ[231] на основі аналізу попередніх досліджень та спостереження за роботою міністерств фінансів у різних державах сформували висновки та пропозиції щодо організації ефективної роботи міністерства фінансів. Цікавими є не тільки пропозиції, а й попередній аналіз, на основі якого ці пропозиції ґрунтуються. При цьому не можна оминути увагою загальний характер рекомендацій і посилання авторів аналітичного огляду МВФ на необхідність адаптації їх пропозицій до реальних умов, які присутні в державі.

[231] R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, S. Yläoutinen. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *IMF Working Paper WP/15/232.* November 2015. 51 p. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf

У таблиці (Моделі міністерства фінансів та організаційні структури – приклади країн) показано чотири рівні децентралізації: централізована модель, де всі функції казначейства зберігаються за міністерством фінансів; деконцентрована модель, в якій деякі функції покладені на профільні міністерства, але керуються посадовими особами міністерства фінансів, призначеними до профільного міністерства (як у Франції, наприклад, через фінансових контролерів); децентралізована модель, в якій контроль повністю делегується профільним міністерствам; і гібридна модель, що представляє суміш деконцентрованих і децентралізованих характеристик. Різні організаційні механізми центрального міністерства можуть бути поєднані з цими моделями, як показано в таблиці 18.1. У деяких країнах функції казначейства покладаються на департамент або дирекцію міністерства фінансів, а в інших – на окреме міністерство. У кількох країнах з досить децентралізованими механізмами практично всі функції казначейства були передані центральному міністерству, залишивши лише залишкову роль моніторингу для бюджетного департаменту міністерства фінансів[232].

Таблиця 18.1

Моделі міністерства фінансів та організаційні структури – приклади країн

Модель міністерства фінансів	**Організаційна структура мінфіну**			
	Окреме міністерство	**Департамент або Управління міністерства фінансів**	**Відділ бюджету**	**Відділ автономний Агентство при міністерстві фінансів**
1	**2**	**3**	**4**	**5**
Централізована	Китай, Філіппіни, Туреччина	Єгипет, Ісландія, Малайзія		
Деконцентрована		Франція, Індонезія, Індія, Іран,		Кіпр

[232] R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, S. Yläoutinen. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *IMF Working Paper WP/15/232.* November 2015. 51 p. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf

Продовження таблиці 18.1

1	2	3	4	5
Децентралізована	Австралія	Південна Африка	Нова Зеландія, Ірландія, Британія	Великобританія, Фінляндія, Швеція
Гібридна	Бразилія	Бельгія		Естонія, Іспанія

Джерело:[233].

На рис. 18.1 наведено дві моделі (або стани) організації міністерства фінансів: «традиційна» модель та модель, що формується. П. Краузе описав подібний підхід до макро- та мікроконтролю державних витрат[234]. Ці дві моделі або стани представляють протилежні кінці спектру і більшість країн перебувають десь посередині. Важливо зазначити, що напрямок зміни майже завжди на рисунку зліва направо і лише рідко в протилежному напрямку. Важливо також зазначити, що процес переходу з одного стану в інший не є лінійним і може бути ускладнений політичними компромісами: наприклад, прозорість фіскальної звітності може бути знижена водночас із децентралізованим контролем над витратами. Традиційна модель міністерства фінансів усе ще існує у багатьох країнах, що розвиваються, і в деяких країнах з розвиненою економікою. Еволюція від традиційної моделі до моделі, що розвивається, може зайняти багато років[235].

[233] R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, S. Yläoutinen. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *IMF Working Paper WP/15/232.* November 2015. 51 p. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf

[234] P. Krause, 2009, «A Leaner, Meaner Guardian? A Qualitative Comparative Analysis of Executive Control over Public Spending». GDI Discussion Paper 22/2009.

[235] R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, S. Yläoutinen. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *IMF Working Paper WP/15/232.* November 2015. 51 p. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf

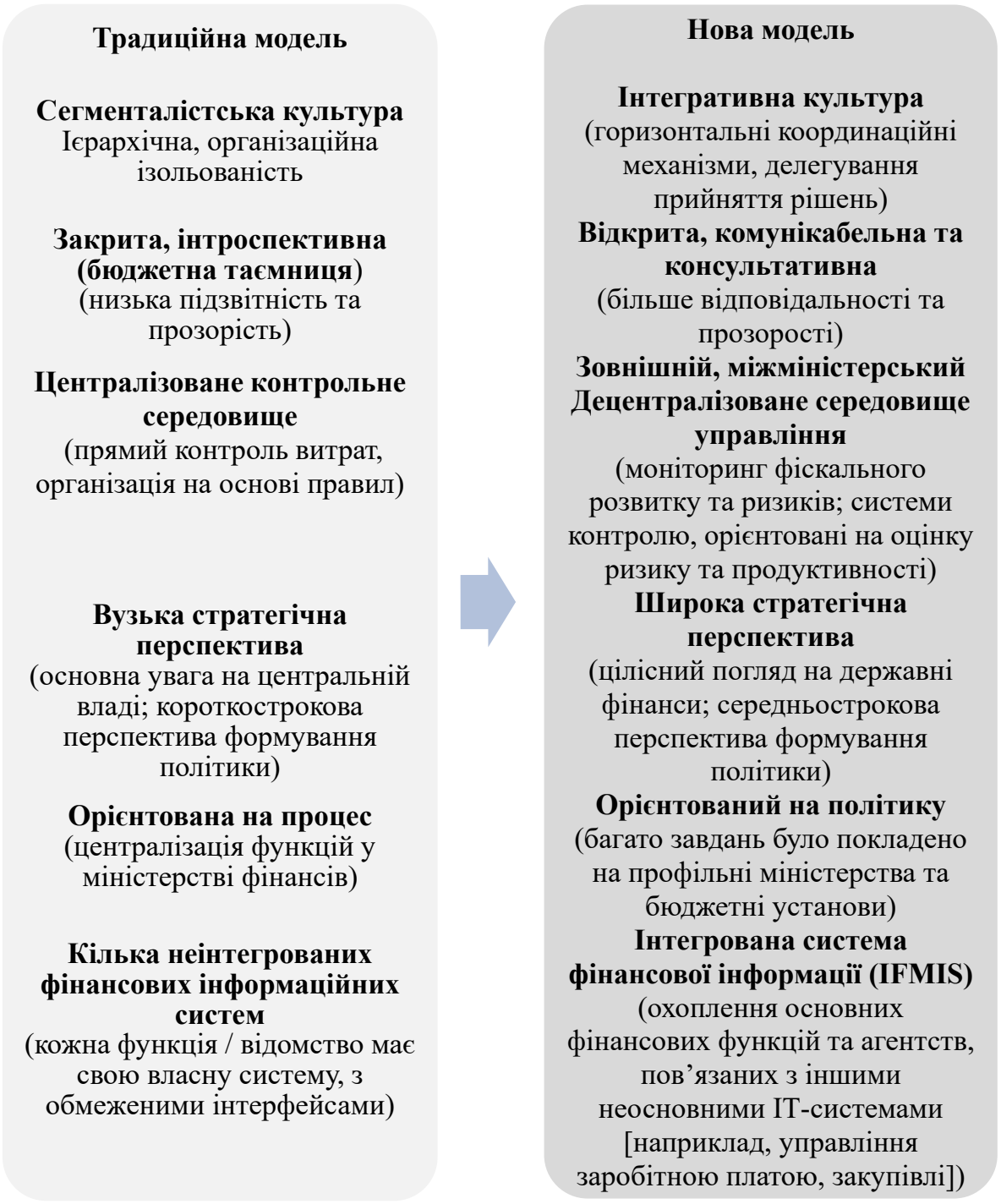


Рис. 18.1. Нова роль і культура міністерства фінансів
Джерело: складено автором на основі[236].

Основні відмінності між традиційними моделями та моделями, що розвиваються, можна так підсумувати. По-перше, традиційні структури мають тенденцію бути «сегменталістськими»,

[236] R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, S. Yläoutinen. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *IMF Working Paper WP/15/232.* November 2015. 51 p. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf

а саме: організаційна культура характеризується сегрегацією або розділенням функцій і слабкою горизонтальною та вертикальною координацією[237]. Міністерства фінансів із культурою сегментації, як правило, мають короткострокову перспективу у своєму підході до стратегічного розвитку та планування. Керівники, як правило, обережні, стійкі до змін і не схильні до ризику, демонструючи «інерцію без підзвітності»[238]. На відміну від цього міністерства фінансів з «інтегративною» культурою, як правило, заохочують співпрацю між організаційними підрозділами та персоналом і мають гнучкість. Бізнес-процеси, які прагнуть до вирішення проблем, а не наголошують на важливості дотримання формальних правил і процедур. Такі міністерства також надають велике значення підвищенню ефективності та результативності надання послуг, створенню рамок для моніторингу та оцінки впливу політики, а також розробці стратегій управління та пом'якшення ризиків.

По-друге, міністерства фінансів, сформовані за традиційною моделлю, як правило, орієнтовані всередину, непрозорі та мають вузьку тактичну перспективу та короткостроковий часовий горизонт. Багато традиційних міністерств фінансів є великими організаціями, що базуються на транзакціях і мають вузьку стратегічну перспективу, які зосереджені переважно на діяльності центрального уряду, мало враховуючи діяльність органів місцевого самоврядування та державних підприємств, а також фіскальні ризики, спричинені позабюджетними витратами. На відміну від цього нова модель для міністерств фінансів, як правило, є більш відкритою та комунікабельною, меншою за розміром, з фокусом на політичних функціях із ширшою перспективою державного сектору, середньостроковою та довгостроковою орієнтацією та значним делегуванням повноважень з фінансового управління, міністерства та

[237] Kanter, R.M., B.A. Stein, and T.D. Jick, 1992, The Challenge of Organizational Change (New York: The Free Press).

[238] За словами М. Ландау, «сучасна бюрократія витрачає непомірну кількість енергії на побудову бар'єрів для перевірки та обліку. І ми часто можемо спостерігати, що вона маскується символами знання, коли такого знання насправді не існує». M. Landau, 1973 «On the Concept of a Self-Correcting Organization». Public Administration Review, Vol. 33, №. 6. Quoted in Peterson (2015), page 291.

відомства, які надають державні послуги. Ці міністерства фінансів роблять акцент на підзвітності та прозорості політики і процедур, реалізації бажаних економічних і соціальних результатів, а також розвитку аналітичних інструментів і навичок для розуміння найбільш ефективних засобів досягнення цих результатів.

Таблиця 18.2

Інституційні та культурні характеристики міністерств фінансів у окремих країнах

Інституційні характеристики	Фінляндія	Франція	Іспанія	Південна Африка	Туреччина
Кількість міністерств	Одне	багато	багато	одне	багато
Відкрита/ комунікативна культура	змішана	змішана	змішана	змішана	традиційна
Використання інтегрованих систем ІКТ	високий	високий	середній	високий	середній
Децентралізація контролю бюджетних витрат	високий	середній	середній	середній	низький
Широка стратегічна перспектива	високий	високий	середній	середній	середній
Охоплення ядра функції політики	високий	високий	низький	високий	середній
Передача транзакційних функцій	високий	середній	низький	високий	середній

Джерело:[239].

Сім загальних принципів організаційної структури можуть слугувати широкими вказівками для країн, які прагнуть модернізувати свої міністерства фінансів, адаптовані до місцевого культурного, адміністративного та політичного контексту. Ці рекомендації

[239] R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, S. Yläoutinen. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *IMF Working Paper WP/15/232.* November 2015. 51 p. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf

випливають із «моделі, що розвивається», разом із досвідом FAD[240] щодо надання технічної допомоги для підвищення ефективності та результативності діяльності міністерств фінансів у ряді країн. Розглядаючи ці принципи, потрібно мати на увазі два важливі застереження. По-перше, «модель, що розвивається», описує історичні тенденції або моделі розвитку. Це не означає, що організаційна структура міністерства фінансів, зображена моделлю, що з'являється, обов'язково дає «кращі» фіскальні та бюджетні результати чи результати, ніж «традиційна» модель. Такі результати є остаточним тестом того, чи міністерство фінансів як організація ефективне чи дієздатне[241]. Цей аргумент не варто сприймати як те, що порівняння організаційних структур між країнами є безглуздою діяльністю. З таких порівнянь можна отримати багато корисної інформації та вказівок, але інформацію потрібно правильно контекстуалізувати та адаптувати до місцевих обставин. По-друге, є певні докази того, що фіскальні показники покращуються, якщо створюються сучасні бюджетні установи і якщо бюджетні процедури надають значну роль прем'єр-міністру чи міністру фінансів[242]. Однак ці результати не свідчать про якусь конкретну організаційну форму для міністерства фінансів, а швидше про те, що потенціал та можливості уряду необхідно розвивати в таких функціональних сферах, як макрофіскальне прогнозування[243], управління боргом та підготовка бюджету.

Керівні принципи організації міністерства фінансів

Принцип 1. Унітарне міністерство фінансів. Має бути єдине міністерство фінансів, яке відповідатиме за виконання функцій центрального фінансування. Якщо з політичних чи інституційних причин необхідно розподілити такі функції між двома або більше

[240] Fiscal Affairs Department (FAD) of the IMF.

[241] Andrews, M., 2013. The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions (Cambridge: Cambridge University Press).

[242] Hagen, J. and I. Harden, 1996. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, IMF Working Paper No.96/78 (Washington: International Monetary Fund).

[243] An interesting recent study assesses the organizational structure of macroeconomic policy and forecasting units in the countries comprising the Eastern Caribbean Currency Union (ECCU). See IMF, Caribbean Regional Technical Assistance Center, July 2014, ECCU Macroeconomic Policy Unit Review.

міністерствами чи відомствами, потрібно запровадити заходи для забезпечення ефективної координації та співпраці між відповідними міністерствами.

Принцип 2. Гнучка бюрократія. Міністерства фінансів повинні розробити гнучку бюрократичну структуру, яка дозволить: 1) ефективне прийняття рішень каскадом на різних рівнях організації; 2) ефективні та своєчасні комунікації та координацію як по вертикалі, так і по горизонталі всередині організації; 3) ефективні та своєчасні комунікації та координацію з іншими органами уряду та зовнішніми зацікавленими сторонами.

Принцип 3. Агенції для управління спеціалізованими фінансовими функціями. Спеціалізовані фінансові функції, такі як стягнення податків та управління боргом, повинні бути передані незалежним агентствам, чия діяльність та результативність ретельно контролюються міністерством фінансів. Передумовою для створення цих агенцій є наявність відповідних засобів контролю для забезпечення надійності фінансового управління й ефективності таких агенцій (внутрішній контроль, облік та звітність, закупівлі, аудит). Вище керівництво міністерства фінансів повинно мати доступ до регулярних звітів, які відстежують діяльність та результати діяльності агенцій, дозволяючи їм негайно реагувати на будь-які питання, які потребують уваги міністерства.

Принцип 4. Передача операційних функцій галузевим міністерствам. Міністерствам фінансів потрібно поступово делегувати відповідальність за звичайні трансакційні функції, такі як обробка платежів, внутрішній контроль та закупівлі, галузевим міністерствам. Залежно від передачі повноважень роль міністерства фінансів має переключитися на моніторинг діяльності та результативності галузевих міністерств і вжиття заходів, якщо це необхідно, для боротьби з непередбаченими подіями. Міністерствам фінансів не потрібно передавати функції галузевим міністерствам, поки вони не переконаються, що відповідні міністерства мають достатній потенціал для виконання таких завдань. Спочатку міністерство фінансів також може захотіти здійснювати контроль за призначенням фінансових менеджерів та бухгалтерів на посади у галузевих міністерствах.

Принцип 5. Зосередженість на основних політичних та регуляторних функціях. Наслідком принципів 3 і 4 є те, що міністерства фінансів повинні нарощувати потенціал у сферах політики, які є центральними для їхнього мандату. Функціями, які не пов'язані з державними фінансами, як правило, мають займатися інші міністерства. Необхідно посилити комунікації та координацію між міністерством фінансів та спеціалізованими установами, забезпечити, щоб персонал, який займається оперативними завданнями, міг інформувати процес прийняття політичних рішень, і навпаки.

Принцип 6. Відігравати значну роль у визначенні порядку денного та формуванні політики в уряді. Міністерство фінансів має набути знань і навичок для аналізу наскрізних питань політики, що стосуються усіх секторів економіки, наприклад, сільського господарства, освіти, енергетики, навколишнього середовища, охорони здоров'я тощо. Це важливо, якщо міністерство хоче надавати Кабінету міністрів інформативні поради щодо вартості нових пропозицій щодо політики та розподілу бюджетних ресурсів для відповідних міністерств. Загалом міністерство має відігравати ключову роль у визначенні порядку денного та формуванні політики в уряді.

Принцип 7. Консолідація нових функцій із існуючими департаментами. Міністерству фінансів потрібно утримуватися від створення спеціальних структур поза існуючими департаментами для управління виникаючими проблемами (наприклад, середньостатистичні фінансові витрати, макрофіскальне прогнозування, моніторинг фіскальних ризиків). Нові функції політики повинні бути консолідовані в існуючих відділах, щоб максимізувати взаємодію та комунікацію всередині організації.

18.2. Основи бюджетного права зарубіжних країн

Основу бюджетного законодавства більшості країн складають положення основного закону (конституція) та закони, які визначають процедуру формування та прийняття закону про державний бюджет на відповідний бюджетний період (залежно від традиції бюджетування 1–2 і більше років)[244]. Закон про державний бюджет можуть називати по-різному. Зустрічаються, наприклад, такі позначення закону про державний бюджет як: план видатків уряду, кошторис уряду, фінансові повноваження уряду, бюджетний закон та ін. Залежно від державного устрою територіальні одиниці можуть мати свій власний бюджет (бюджет штату, бюджет округу, району, міста, територіальної громади та ін.)[245]. Наприклад, у Китаї держава виконує «державний бюджет першого рівня» та встановлює п'ятиступеневий бюджет для центрального уряду, провінцій, автономних областей, муніципалітетів, які безпосередньо підпорядковуються центральному уряду, міст, поділених на райони, автономні префектури, повіти, автономні округи, міста не поділяються на райони, муніципальні райони, селища, етнічні селища та міста[246]. Хоча основні бюджетні рішення, які впливають на ефективність економіки та державного боргу, зазвичай приймає центральний уряд, більшість країн мають місцеві або державні адміністрації, які відповідають за надання різних послуг і мають повноваження збирати надходження за рахунок оподаткування або позичати за власний рахунок. Ця передача

---

[244] Джерелами бюджетного права Польщі визначаються такі: Конституція Республіки Польща, Закон про державні фінанси, постанови Ради Міністрів та Міністра фінансів (Ministerstwo Finansów. URL: https://www.gov.pl/web/finanse/prawo).

[245] Міжнародні організації також мають свій бюджет формування, який заслуговує окремої уваги. Так, бюджет ЄС регулюється трьома типами актів: договори (Договір про функціонування Європейського Союзу та Договор про Європейський Союз), законодавство (правила та рішення) й угоди між інституціями ЄС (Regulation on the current financial framework. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/budget-law/legislation_en)

[246] Закон про бюджет Китайської Народної Республіки. URL: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-11/02/content_1892137.htm

повноважень найбільше спостерігається у США, де надання більшості цивільних послуг здійснюється на рівні штатів або на місцевому рівні, а штати мають традицію бути окремими суб'єктами, що ухвалюють власні бюджети. У Великій Британії, навпаки, витрати місцевих органів влади обмежуються нормами, встановленими центральним урядом. Місцеві органи влади також обмежені у своїх можливостях брати позики та збільшувати податки, які встановлюються центральним урядом. Бюджет ЄС є прикладом, коли повноваження щодо великих витрат, зокрема на підтримку сільського господарства, перейшли до транснаціонального органу.

Витрати державних і місцевих органів влади швидко зростали в США після Другої світової війни, особливо в сферах освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення. Зростання видатків поєднувалося зі збільшенням кількості податків, які застосовуються на цьому рівні, та розширенням традиційної бази оподаткування майна. Хоча деяка діяльність на місцевому рівні фінансується за рахунок федеральних грантів або податків, які розподіляються між федеральним рівнем і рівнями штатів, більшість витрат на рівні штатів і місцевого рівня збільшується за рахунок місцевих податків. Федеральні гранти спрямовуються на конкретні й обмежені цілі. Більшість таких грантів стосується освіти, забезпечення доходів (наприклад, державна допомога, допомога на житло), а також програми охорони здоров'я, такі як Medicaid. Відповідний баланс як державного забезпечення, так і джерел доходу між федеральним, штатами і місцевим рівнями є предметом постійних і енергійних дебатів. Окремі штати першими почали використовувати оподаткування прибутку до Першої світової війни, але сьогодні федеральний уряд є основним користувачем цієї форми надходжень з обмеженою сферою застосування прибуткових податків у штатах. Зниження податку на прибуток як джерела місцевих фінансів на державному рівні також було прискорено через проблеми з визначенням доходу та зростанням витрат на податкове адміністрування і дотримання вимог самими платниками податків.

Процес прийняття бюджету також має особливості розгляду, зокрема у державах з тривалою історією складання цього фінансового закону. Пропонуємо далі ознайомитися з бюджетним процесом у Великій Британії, США, Німеччині, Франції та Китаї.

Бюджетний процес у Великій Британії. Бюджет Великої Британії подається до Парламенту канцлером казначейства, який відповідає за його підготовку. Акцент бюджетної промови канцлера робиться на оподаткуванні та стані економіки, а не на деталях витрат; громадське обговорення присвячене переважно податковим пропозиціям канцлера. Кошторис видатків надсилається до парламенту та розглядається відомчими виборними комітетами з питань бюджету палати громад. Огляди майже не стосуються питань політики. Незважаючи на те, що комітети не вносять зміни до бюджету, вони впливають на нього через свою критику та поради.

Під час складання бюджету казначейство має практично повні повноваження над урядовими відомствами з питань деталей проєкту. Основні питання вирішуються на засіданнях Кабміну, протоколи яких відсутні. Отже, британська система покладає широкі повноваження щодо формування проєкту бюджету на казначейство.

Основна частина бюджетної промови канцлера казначейства присвячена прогнозам зайнятості, цін і платіжного балансу, а також обговоренню фіскальної та монетарної політики. Прогнози готуються тричі на рік, хоча публікуються лише раз на рік з невеликою кількістю деталей. Бюджетний комітет, що складається з важливих фінансових та економічних посадових осіб, постійно збирається для обговорення питань політики. Однак їхня увага зосереджена на податковій, позиковій та монетарній політиці, а не на деталях державних витрат.

У 1960-х роках була зроблена спроба планувати державні витрати на довгостроковій основі. Акцент був зроблений на попередньому визначенні витрат на п’ятирічний період відповідно до очікуваних (або бажаних) темпів зростання економіки. Заплановані витрати поділяються за основними функціональними категоріями, такими як оборона, освіта, охорона здоров’я і соціального забезпечення, житло тощо, які мають слугувати орієнтирами при складанні річних бюджетів. Функціональна розбивка також має на меті сприяти законодавчому обговоренню.

Традиції, пов'язані з бюджетом Великої Британії

Слово «бюджет» походить від старофранцузького слова «bougette», що означає маленький мішечок. У Великій Британії було прийнято приносити заяву про фінансову політику до палати громад у шкіряній сумці. Сучасним еквівалентом сумки є червона коробка або бюджетна коробка.

Знакова червона бюджетна скринька, за допомогою якої канцлери переносили свою промову з Даунінг-стріт, 11 до Палати громад, використовувалася понад сто років поспіль. Дерев'яна коробка була виготовлена вручну для канцлера Вільяма Юарта Гладстона приблизно в 1860 році. Вона була обшита чорним атласом і покрита червоною шкірою.

Лорд Каллаган був першим канцлером, який порушив традицію в 1965 році, коли використав нову коробку. У липні 1997 року Гордон Браун став другим канцлером, який використав нову скриньку для бюджету.

Джордж Осборн використав коробку Гладстона для свого першого бюджету в 2010 році, але використав нову коробку в 2011 році.

Традиційно канцлера фотографують у День бюджету на сходах Даунінг-стріт, 11, офіційної резиденції канцлера казначейства, піднявши бюджетну скриньку.

Найдовша безперервна промова про бюджет була у Вільяма Гладстона 18 квітня 1853 р., тривалістю 4 години 45 хвилин. Промова Бенджаміна Дізраелі в 1852 році тривала 5 годин, але включала перерву.

Бюджетна промова Бенджаміна Дізраелі 1867 року тривала лише 45 хвилин.

З дванадцятьма промовами щодо бюджету Вільям Юарт Гледстон є рекордсменом щодо виголошення більшої кількості промов щодо бюджету, ніж будь-який інший канцлер казначейства[247].

Нещодавно Велика Британія відійшла від розроблених у 1960-х роках систем планування та контролю бюджету на користь менш детального перспективного планування державних витрат. Прогнози представлені в грошовому вираженні, а рівень

[247] Check and approve Government spending and taxation. URL: https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/

інфляції або зростання витрат, що міститься у них, розкривається лише частково. Основними недоліками старої системи було те, що вона дозволяла надмірно обумовлювати витрати через тягар минулих зобов'язань і збивати з курсу зростанням витрат державного сектору. Нова система має протилежні недоліки: вона спонукає до короткострокового планування, при якому капітальні видатки витискаються на користь поточних витрат, і дозволяє регулювати обсяг продукції та витрат оптимістичними припущеннями щодо зростання цін. Ця розробка спрямована на надання допомоги в контролі за державними витратами шляхом надання простих для розуміння критеріїв, на думку деяких критиків, зменшила розуміння громадськістю процесу державних витрат і, отже, відповідальність уряду за свої дії.

У роки виборів, після зміни уряду, бюджет, як правило, вноситься новим канцлером казначейства, навіть якщо канцлер, що йде на посаду, вже його вніс. Так, у 2019 не було подано жодної бюджетної заяви – бюджет, запланований на осінь, був скасований у зв'язку з проведенням Загальних виборів 2019 року.

Традиційно на бюджетну промову відповідає лідер опозиції, а не тіньовий канцлер. Після представлення проєкту бюджету, як правило, йдуть чотириденні обговорення бюджетних рішень. Це ті податкові заходи, які оголошуються у бюджеті. Кожний день дебатів охоплює різні сфери бюджетної політики, такі як охорона здоров'я, освіта та оборона. Тіньовий канцлер дає свою відповідь наступного дня після бюджетної заяви під час обговорення бюджету.

Бюджетні резолюції можуть набути чинності негайно, якщо Палата громад погодиться з ними в кінці чотирьох днів дебатів. Після того, як Палата громад ухвалила бюджетні резолюції, законопроєкт про фінанси починає проходження через парламент так само, як і будь-який інший законопроєкт.

Палата лордів має обмежену роль щодо фінансових законопроєктів. Водночас Палата громад має виняткове право ініціювати та вносити зміни до законопроєктів, основною метою яких є стягнення податків або дозвіл на витрати. Палата лордів проводить дебати у другому читанні щодо фінансового законопроєкту, але вони не розглядатимуть законопроєкт за пунктами і не вноситимуть до нього змін.

Вибірковий комітет казначейства громад – це міжпартійний комітет депутатів, роль якого полягає у тому, щоб ретельно перевіряти роботу казначейства. Після кожної бюджетної звітності Комітет казначейства проводить розслідування пропозицій уряду, збираючи докази експертів та публікуючи звіт з висновками та рекомендаціями. Потім уряд складає звіт у відповідь на висновки Комітету, часто за участі Управління бюджетної відповідальності (OBR). Підкомітет з економічних питань Палати лордів розглядає окремі аспекти фінансового законопроєкту, включаючи адміністрування податків, роз'яснення та спрощення.

Оскільки бюджетний процес у Великій Британії має тривалу історію, там сформувалися специфічні традиції, що підкреслюють важливість закону про державний бюджет та вплив на нього виборних представників Палати громад.

Бюджетний процес у США. 28 травня 2021 року, адміністрація Дж. Байдена офіційно представила пропонований федеральний бюджет на фінансовий рік (FY) +2022[248] (починається з 1 жовтня 2021 року і закінчується 30 вересня 2022 року). Після його оприлюднення Білим домом бюджет подається на розгляд Конгресу, розпочинаючи таким чином офіційний законодавчий процес оцінки, обговорення та внесення поправок, який має завершитися прийняттям бюджету[249]. Існує офіційний графік бюджетного процесу, визначений відповідно до Закону Конгресу про бюджет 1974 року, але його не завжди дотримуються. Якби щороку все йшло за планом, тоді б графік процесу прийняття федерального бюджету відповідав етапам зображеним у табл. 18.3.

[248] The White House. «FACT SHEET: The President's Budget for Fiscal». Year 2022. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/05/FINAL-FY22-Budget-Overview-Fact-Sheet.pdf

[249] M. P. SCOTT. How the Federal Budget Process Works. URL: https://www.investopedia.com/the-u-s-government-s-budget-process-5189553 Published July 08, 2021

Таблиця 18.3

Графік бюджетного процесу США

1. *Федеральні агентства подають пропозиції (рання осінь).* Федеральні агенції, які займалися плануванням внутрішнього бюджету щонайменше шість місяців до початку фінансового року, подають свої пропозиції на розгляд Виконавчого офісу Управління та бюджету Президента (ОМВ).

2. *ОМВ розглядає бюджетні пропозиції агентства та подає їх президенту (листопад)*

Тоді президент визначає, що підтримає адміністрація. ОМВ сповіщає агентства про директиви та вказівки президента за допомогою так званих «зворотних дій», які видаються під час Дня подяки.

3. *Агенції подають свої остаточні запити до ОМВ (грудень).* Враховуючи зміни, агенції подають свої остаточні запити в ОМВ, яке пересилає їх Президенту, який може включити / не включити їх у бюджетний запит Президента до Конгресу, який має бути запланований на лютий.

4. *Президент традиційно окреслює бюджетні пріоритети США (січень)*

5. *Президент подає бюджетний запит до конгресу (перший понеділок лютого)*.Закон про бюджет і бухгалтерський облік 1921 року вимагає від президента подати бюджетний запит до Конгресу до першого понеділка лютого.

6. *Бюджетне управління конгресу (CBO) подає аналіз бюджетним комітетам (15 лютого)*. CBO подає свій аналіз бюджетного запиту Президента до бюджетних комітетів Палати представників і Сенату з акцентом на довгострокові фіскальні та економічні перспективи.

7. *Бюджетний комітет сенату подає «узгоджену постанову» про бюджет (1 квітня).* Цей локумент є попередником бюджетної резолюції Конгресу.

8. *Конгрес ухвалює бюджетну резолюцію (15 квітня).* Кінцевий термін, коли Конгрес ухвалить свою бюджетну резолюцію, щоб керувати процесом прийняття рішень для 12 підкомітетів з асигнувань, які починають слухання конкретних пропозицій, що можуть тривати до літа. Уповноважені комітети також розглядають можливі зміни до обов'язкових витрат або податкового законодавства. Комітети подають законопроєкти до відповідних палат на ухвалення, формуючи комплексний бюджет.

9. *Палата представників розпочинає офіційне затвердження проєктів щорічних законопроєктів про асигнування (15 травня).* Палата представників розпочинає офіційне затвердження проєктів щорічних законопроєктів про асигнування комітетами з асигнувань та уповноваженнями.

10. *Комітет з фінансів палати представників подає комітетам останній річний законопроєкт про фінансування (10 червня).*

11. *Конгрес приймає «законодавство про примирення»,* якщо потрібно (15 червня).

12. *Палата затвердить щорічні законопроєкти про фінансування* (30 червня).

Кінцевий термін затвердження Палатою представників щорічних законопроєктів про фінансування. На практиці це трапляється рідко.

13. *Президент затверджує або накладає вето протягом 10 днів (вересень).* Не існує кінцевого терміну для Конгресу, щоб подати Президенту свій остаточний запропонований бюджет, крім конституційного мандату, який Президент повинен затвердити або накласти вето протягом 10 днів після його отримання. Накладення вето означає, що процес потрібно почати знову.

14. *Новий фінансовий рік починається з бюджетом або без нього (1 жовтня).* Якщо бюджет не був прийнятий, Конгрес приймає постійну резолюцію (CR), щоб забезпечити федеральним агентствам гроші для роботи – як це було з бюджетом на 2018 фінансовий рік – або дозволить уряду «закритися», тобто всі неосновні програми закриваються, а працівники звільняються

Джерело: складено автором на основі Fiscal Note[250].

Бюджетна пропозиція Президента зазвичай містить прогнозований показник витрат, який відображає загальну вартість як дискреційних, так і недискреційних державних витрат, включаючи детальний перелік витрат, пов'язаних з операціями та програмами для кожного федерального департаменту й агентства[251].

[250] J. Haughey. The Federal Budget Timeline & Process. *Fiscal Note.* URL: https://fiscalnote.com/blog/14-steps-to-the-federal-budget-timeline

[251] Budget of the U.S. Government: Fiscal Year 2022. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2022-BUD/pdf/BUDGET-2022-BUD.pdf

Бюджетний документ містить роз'яснення політичних цілей і пропозицій президента. Він визначає прогнози річних витрат і податкових надходжень, а також очікувані рівні дефіциту або профіциту федерального бюджету на фінансовий рік і на наступні 10 років. Часто додається додатковий економічний аналіз[252]. Дискреційні питання включають кошти для більшості державних установ, включаючи оборону, а також широкий спектр державних послуг, включаючи дослідження, освіту, безпеку, економічний розвиток, міжнародну допомогу тощо. Щорічно фінансовані програми становлять приблизно 1/3 федерального бюджету. Федеральний бюджет містить обов'язкові зобов'язання щодо витрат, фінансування яких становить понад 50 % бюджету. Ці видатки підтримують програми, які не контролюються щорічними видатками, включаючи: соціальне забезпечення, Medicare та Medicaid; Програма додаткової продовольчої допомоги (SNAP); федеральні пенсійні виплати військовим і цивільним службовцям; допомоги ветеранам по інвалідності; та страхування на випадок безробіття. Відсотки за державним боргом також віднесені до категорії обов'язкових зобов'язань. Фінансування додаткових програм може мати постійне багаторічне фінансування, яке дозволяється за попередніми дозволами Конгресу[253].

Бюджети деяких адміністрацій поєднують із переліком податкових пропозицій, які відображають податкову політику Президента та забезпечують частину або всі надходження, необхідні для нових програм витрат. Міністерство фінансів США публікує ці податкові пропозиції в Зеленій книзі.

Подання президентського бюджету до Конгресу створює основу для офіційного, розширеного законодавчого процесу[254]. Часто бюджети Білого дому характеризуються як DOA (мертві),

---

[252] U.S. Department of the Treasury. «General Explanations of the Administration's Fiscal». Year 2022 Revenue Proposals. URL: https://home.treasury.gov/system/files/131/General-Explanations-FY2022.pdf

[253] M. P. SCOTT. How the Federal Budget Process Works. URL: https://www.investopedia.com/the-u-s-government-s-budget-process-5189553 Published July 08, 2021

[254] Congressional Research Service. «A Brief Overview of the Congressional Budget Process». URL: https://sgp.fas.org/crs/misc/R46468.pdf

якщо більшість законодавців належать до політичної партії, відмінної від президентської[255]. Однак коли одна і та політична партія контролює виконавчу владу та дві палати Конгресу, як у випадку з першим бюджетом Президента Дж. Байдена, це створює перспективу того, що принаймні деякі пропозиції президента будуть сприйняті серйозними та поважними, але необов'язково розгляд буде шанобливим. Посадовці законодавчої та виконавчої влади зазвичай найбільше зосереджуються на пропозиціях щодо нових видатків і змінах поточних програм, а також, якщо вони включені до бюджету, на пропозиціях щодо перегляду оподаткування.

Після того, як Конгрес отримує бюджет Президента, його аналізують співробітники Бюджетного управління Конгресу (CBO). CBO видає економічну та фіскальну оцінку, яка зазвичай включає 10-річні прогнози. Потім Конгрес розробляє власний план бюджету. Бюджетні комітети Сенату та Палати представників пропонують бюджетні резолюції, які встановлюють цільові показники витрат і доходів на наступний фінансовий рік[256].

На відміну від бюджету, поданого Президентом, бюджетні резолюції Конгресу зосереджені виключно на сумах, які будуть витрачені на виконання урядових функцій і програм, і розмірі надходжень, які мають бути зібрані. Видатки описуються як у частині бюджетних повноважень, розміру видатків, санкціонованих постановою, так і як видатки – суми, фактично витрачені урядом. Наприклад, бюджетна резолюція може дозволити витратити 100 мільйонів доларів на ремонт і покращення автомагістралей, але витрати на такі витрати на шосе за фінансовий рік можуть становити лише 50 мільйонів доларів, оскільки на виконання проєктів потрібно більше одного року.

---

[255] The Hill. «Democrats Pan Trump's Budget Plan as 'Dead on Arrival». URL: https://thehill.com/policy/finance/482356-democrats-pan-trumps-budget-proposal-dead-on-arrival

[256] U.S. House Committee on the Budget. «Budget Reconciliation: The Basics». URL: https://budget.house.gov/publications/fact-sheet/budget-reconciliation-basics

Після того, як Палата представників і Сенат приймуть власну бюджетну резолюцію, розбіжності вирішуються на конференції, а версія конференції повторно подається в обидві палати. Постановою встановлюються рівні видатків і доходів. Ці рівні регулюють розподіл фінансування для кожного комітету з юрисдикцією щодо конкретних державних програм та операцій. Бюджетна резолюція є одночасною резолюцією Конгресу, а не законопроєктом про прийняття чи зміну закону, і тому не надсилається Президенту[257].

Якщо Палата представників і Сенат не приймуть одночасної резолюції, як це відбувалося протягом кількох останніх років, кожна палата натомість встановлює свої власні бюджетні цілі. Якщо згоди щодо спільної резолюції не досягнуто, використовуються рівні видатків і доходів, встановлені в останній узгодженій бюджетній резолюції. На кількох останніх сесіях Конгресу обидві палати погодилися з двопартійним Законом про бюджет, який встановлював бюджетні цілі на дворічний період, а не лише на один рік[258].

Після встановлення бюджетних цілей Конгресу комітети з фінансів Палати представників і Сенату встановлюють рівень витрат для кожного з 12 своїх підкомітетів. Підкомітети з фінансів, які встановлюють суми, дозволені для окремих агенцій і департаментів, проводять слухання щодо конкретних пропозицій і розподіляють свої асигнування між програмами в межах їхньої юрисдикції. Окремо уповноважувальні комітети розглядають законодавство, яке передбачає внесення істотних змін до обов'язкових програм та будь-яких нових програм, які перебувають у їх юрисдикції.

Законопроєкти про фінансування, що охоплюють обов'язкові та дискреційні витрати, розробляються, доповідаються в повному складі Сенату або Палаті представників їхніми відповідними

---

[257] U.S. House Committee on the Budget. «Budget Reconciliation: The Basics». URL: https://budget.house.gov/publications/fact-sheet/budget-reconciliation-basics

[258] M. P. SCOTT. How the Federal Budget Process Works. URL: https://www.investopedia.com/the-u-s-government-s-budget-process-5189553 Published July 08, 2021

комітетами та голосуються в кожній палаті. Законопроєкти комітетів, повідомлені на засіданні будь-якої палати, які перевищують рівень фінансування, встановлений бюджетною резолюцією, можуть бути винесені на розгляд та відхилені. Палаті представників потрібна більшість голосів, щоб відмовитися від порядку, але для відмови Сенату потрібно 60 голосів[259].

Після того, як кожна палата ухвалює свої законопроєкти, члени і Палати представників, і Сенату вирішують будь-які розбіжності на конференції. Після вирішення розбіжностей узгоджений законопроєкт конференції подається на остаточне схвалення в обох Палатах і, коли його ухвалюють, надсилається Президенту на підпис або накладення вето.

Коли зміни до податкового законодавства пропонуються як частина бюджету, вони передаються до законодавчих комітетів, які мають повноваження щодо федеральних податкових законів, тобто Комітету Палати представників і Комітету з питань фінансів Сенату. Ці комітети проводять слухання, розробляють проєкти податкових законопроєктів і звітують про них кожній палаті для прийняття. Розбіжності у версіях Палати представників і Сенату вирішуються на конференції, і угода про конференцію надсилається кожній палаті для ухвалення, а після її прийняття – Президенту.

Конгрес також може вдатися до спеціального процесу, який називається *узгодженням* (чи примиренням), для прискорення розгляду бюджетного законодавства та подолання процедурних труднощів, зокрема в Сенаті, що ставить під сумнів ухвалення законодавства про витрати та оподаткування[260]. Процес примирення зазвичай спричинений спротивом значної меншості сенаторів бюджетним положенням, які підтримуються керівництвом партії більшості. Примирення дозволяє ухвалювати законопроєкти простою більшістю в Сенаті. Легше і зазвичай швидше

[259] U.S. House Committee on the Budget. «Budget Reconciliation: The Basics». URL: https://budget.house.gov/publications/fact-sheet/budget-reconciliation-basics
[260] Там само.

просувати законопроєкти про узгодження, ніж законопроєкти, які розглядаються відповідно до загальнозастосовних правил Сенату. Загальні процедури Сенату допускають правило флібустьєра[261].

Процес узгодження дозволяє включати в один законопроєкт кілька положень, як правило, у юрисдикції кількох комітетів. Для використання процесу узгодження законодавці повинні включити директиву про звірку до бюджетної резолюції. Директива містить набір інструкцій і вимагає, щоб комітети з асигнувань звітували про рахунки, які відповідають визначеним цільовим показникам витрат та/або доходів, перед повним складом до встановленої дати. Якщо цілі не досягнуті, то члени бюджетного комітету або інші особи мають право внести зміни до законопроєктів, щоб вони відповідали директиві[262].

Потім бюджетний комітет об'єднує всі законопроєкти в єдиний узгоджувальний законопроєкт, який підлягає лише обмеженим поправкам і має право голосувати «за» чи «проти». Конференційний комітет Палати представників Сенату вирішує будь-які розбіжності в законопроєктах двох палат; кожна палата голосує за ухвалення законопроєкту про конференцію. Коли всі його схвалять, законопроєкт відправляється на підпис Президенту.

---

[261] Сенатська традиція необмежених дебатів дозволяла використовувати флібустьєр. Це нечітко визначений термін, який позначає дії, призначені для продовження дебатів і відкладення чи запобігання голосування за законопроєкт, резолюцію, поправку чи інше дискусійне питання. До 1917 року правила Сенату не передбачали способу припинення дебатів і примусового голосування за певний захід. Того року Сенат прийняв правило, яке дозволяє більшості у дві третини голосів припинити обговорення процедурою, відомою як «закриття». 1975 року Сенат зменшив кількість голосів, необхідних для закриття, з двох третин голосів сенаторів до трьох п'ятих усіх сенаторів, належним чином обраних і приведених до присяги, або 60 із 100 членів Сенату. U.S. Senate. «About Filibusters and Cloture». URL: https://www.senate.gov/about/powers-procedures/filibusters-cloture/overview.htm

[262] M. P. SCOTT. How the Federal Budget Process Works. URL: https://www.investopedia.com/the-u-s-government-s-budget-process-5189553 Published July 08, 2021

Однак до голосування в Сенаті будь-яке стороннє положення, тобто положення, не пов'язане з метою законопроєкту, може бути вилучено відповідно до «Правила Берда»[263]. До сторонніх питань належать положення, які не впливають на витрати або збільшення надходжень, виходять за межі юрисдикції звітного комітету, перевищують або не відповідають цілям комітету, встановленим відповідно до директиви про звірку, збільшують дефіцит у роках після відповідного фінансового року без урахування майбутнього фінансування, щоб компенсувати витрати на майбутні роки або змінити програми соціального страхування. Відмова від правила про надання сторонніх послуг вимагає схвалення принаймні 60 сенаторів[264].

Хоча 1 жовтня, початок нового фінансового року, створює природний термін для завершення бюджету та фінансування видатків, введення в дію всіх законодавчих актів про фінансування до цієї дати трапляється рідко. Зазвичай, якщо один або кілька законопроєктів про фінансування департаментів або агенцій все ще очікують на розгляд, Конгрес ухвалить одну або декілька постійних резолюцій, щоб зберегти державне фінансування таких функцій на їх нинішньому рівні й уникнути пробілів у фінансуванні, які вимагають їх закриття. Починаючи з 1990-х років, Конгрес кілька разів не спромігся ухвалити постійну резолюцію, що призвело до розривів у фінансуванні та припинення роботи. Хоча більшість пробілів у фінансуванні та зупинок тривали лише кілька годин або день чи два, кілька останніх зупинок були тривалими[265].

1995 року суперечка між тодішнім президентом Біллом Клінтоном і Конгресом щодо джерела бюджетних оцінок на 1996 фінансовий рік призвела до дефіциту фінансування в 21 день, перш

---

[263] JD Supra. «Breaking Down the Byrd Rule – Will My Provision Be Included in the COVID-19 Relief Bill?». URL: https://www.jdsupra.com/legalnews/breaking-down-the-byrd-rule-will-my-5821510/

[264] M. P. SCOTT. How the Federal Budget Process Works. URL: https://www.investopedia.com/the-u-s-government-s-budget-process-5189553 Published July 08, 2021

[265] History, Art & Archives, U.S. House of Representatives. Funding Gaps and Shutdowns in the Federal Government. URL: https://history.house.gov/Institution/Shutdown/Government-Shutdowns/

ніж було досягнуто компромісу. Під час адміністрації Обами 2013 року виникла 16-денна перерва, коли Конгрес відмовився повністю фінансувати певні програми на 2014 фінансовий рік, включаючи Закон про доступне лікування; зрештою, триваюче рішення відклало це питання. Найбільша кількість розривів у фінансуванні, всього п'ять, а також найтриваліша зупинка відбулася під час адміністрації Трампа. Рекордне припинення роботи тривало з 21 грудня 2018 року по 25 січня 2019 року, загалом 35 днів[266].

Бюджетний процес у Німеччині. Бюджет у Німеччині дещо відрізняється від інших країн тим, що існують обмеження на державні запозичення і залежність від антициклічних[267] податків і резервів. Це прямий результат німецької історії екстремальних інфляцій. Детальні правила бюджетної поведінки застосовуються до конкретних обставин, щоб визначити, чи допускаються дефіцити запозичень.

Після різкого збільшення державних видатків у 1950-х і на початку 1960-х років 1967 року було проведено реформу бюджетного процесу. Запроваджено п'ятирічний федеральний фінансовий план, який охоплює витрати та надходження федерального уряду, земель (штатів) та місцевих органів влади на кожен рік. План включає бюджет на поточний рік, проєкт бюджету на наступний рік і кошторис на кожний з наступних трьох років. Ці фінансові плани пов'язані з макроекономічним прогнозом на основі опублікованих цільових значень для різних економічних показників. Система гарантує, що витрати та оподаткування плануються разом на п'ятирічний період і що антициклічні заходи також розглядаються у таких середньострокових рамках, а не як панічні реакції на кризу.

---

[266] Insider. The Government Shutdown Is in Day 35 and Has Shattered the Record for the Longest Shutdown in History. URL: https://www.businessinsider.com/history-of-government-shutdowns-in-congress-2018-1

[267] *Антицикліч́не регулюва́ння еконо́міки* –система економічної політики держави спрямована на послаблення циклічних криз і пом'якшення їх негативних наслідків, стабілізацію господарської кон'юнктури й прискорення економічного зростання. В основі цієї системи – антикризове регулювання (Електронна версія «Великої української енциклопедії». URL: https://vue.gov.ua).

Федеральний бюджет складається щороку. Він розподіляється на відомчі бюджети кожного з міністерств і вищих федеральних органів влади. Кожен відомчий бюджет містить ряд розділів і статей, що дають детальну оцінку доходів і видатків на фінансовий рік. Бюджет іноді називають «урядовою програмою в цифрах», оскільки саме він показує, які заходи уряд планує здійснити в наступному році, та обсяг коштів, які він має намір витратити на певні напрями. У законі про бюджет також визначається, скільки державних службовців та іншого персоналу може прийняти на роботу федеральний канцлер, і встановлює рівень їхньої заробітної плати. Це стосується кожного з федеральних міністерств, а також самого Бундестагу. Отже, парламент вирішує, скільки співробітників може бути найнято, яку кваліфікацію вони повинні мати і які обов'язки вони повинні виконувати. Крім того, Бундестаг також має останнє слово щодо суми коштів, які федеральна адміністрація може витрачати на різні аспекти витрат, не пов'язаних з персоналом. Звичайно, такі рішення щодо доходів і видатків Бундестаг не може приймати довільно. У більшості випадків Бундестаг пов'язаний попереднім законодавством, у якому він уже встановив обсяг коштів, які мають бути виділені на певні цілі. Використання значної частини наявних на фінансовий рік ресурсів визначається законодавством про пенсійне забезпечення та соціальну допомогу, законами про фінансову підтримку освіти та навчання, сільськогосподарські субсидії, розбудову транспортної інфраструктури та структурні програми, попередні рішення щодо озброєння. планування та інші сфери. Тому парламент не може просто прийняти рішення про внесення змін до попереднього законодавства через Закон про бюджет. Створено законодавство, яке гарантує, що до Закону про бюджет не вводяться фінансові заходи, крім тих, про які вже прийнято рішення. Численні обмеження гарантують, що бюджет не потрібно щороку складати заново. Парламенту потрібно лише обговорювати та приймати рішення щодо індивідуального скорочення чи збільшення доходів чи видатків щороку. Проєкт обговорюється і зазвичай переглядається в Бундестазі. Оскільки Бундестаг має бюджетні права

відповідно до Основного закону, проєкт може стати законом лише за наявності більшості в парламенті. Складання бюджету чітко регламентується Федеральним бюджетним кодексом[268].

Шлях законопроєкту про бюджет починається у бюджетних департаментах федеральних міністерств і вищих федеральних органів влади. Вони повинні зібрати пропозиції до свого бюджету, зважити їх один з одним, зменшити і доповнити їх і направити до Мінфіну як кошторис[269]. У Мінфіні кошториси знову збирають, перевіряють та узагальнюють. Заплановані витрати порівнюються з податковими надходженнями, оціненими експертами. Після того, як міністр фінансів зібрав і узагальнив усі окремі бюджети, федеральний уряд приймає рішення щодо проєкту загального бюджету. Його основні характеристики зазвичай публікуються влітку до початку бюджетного року. Бюджет зазвичай складається з близько 2 500 сторінок і розділений на загальний план і кілька індивідуальних планів. В індивідуальних планах для кожного міністерства і кожного вищого федерального органу.

Проєкт бюджету і закон про бюджет одночасно надходять до Бундесрату (Федеральна рада) та Бундестагу. Там він оцінюється в робочих групах і порівнюється з фінансовим планом, який описує очікуваний розвиток бюджету на наступні п’ять років. Федеральна рада дає висновок щодо проєкту бюджету впродовж шести тижнів. Потім федеральний уряд надає заяву зі зустрічною заявою та надсилає її до Бундестагу. Це дає змогу Бундестагу врахувати позицію земель у своїх обговореннях.

Обговорення в Бундестазі передбачає три читання. У першому читанні міністр фінансів роз’яснює бюджет. Після кількох днів дебатів проєкт бюджету передається на розгляд бюджетного комітету. Саме там відбувається справжня робота. Відповідні доповідачі комітету розглядають кожну окрему статтю видатків, запитують про них у міністерствах та дають свої рекомендації бюджетному комітету. Ці рекомендації потім обговорюються на так

[268]The Budget Act. URL: https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/17budgact-245884

[269] Der Bundeshaushalt. URL: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/haushalt_neu

званих консультаціях за індивідуальним планом. Далі комітет подає бюджет до Бундестагу до другого читання, на якому відновлюються дебати між владою та опозицією. Голосування проводиться за кожний індивідуальний план. У третьому читанні проєкт з усіма змінами доступний для остаточного голосування. Бюджет, затверджений у Бундестазі, потім знову подається до Бундесрату. Якщо останній негайно погоджується, Закон про бюджет підписується міністром фінансів, федеральним канцлером та федеральним президентом і публікується у Федеральному бюлетені[270]. Якщо Федеральна рада має занепокоєння, вона може подати апеляцію до посередницького комітету. Якщо комітет запропонує зміни, Бундестаг має проголосувати за них ще раз. Якщо зміни будуть відхилені більшістю в Бундестазі, Бундесрат усе ще може оскаржити. Однак це заперечення у кінцевому підсумку може бути скасовано Бундестагом. На цьому процедура закінчується. Закон можна підписати та опублікувати.

Завдання Бундестагу з набуттям чинності Закону про бюджет ще далеко не завершено: тепер він постійно контролює розпорядження грошима платників податків через бюджетний комітет. Зокрема, Ревізійна комісія, підкомітет Бюджетного комітету стежать за роботою уряду щодо виконання бюджету. Ревізійна комісія тісно співпрацює з Федеральним управлінням аудиту.

Після закінчення бюджетного року Федеральна аудиторська служба ретельно перевіряє отримані доходи і витрати. Вона формулює «зауваження» щодо управління бюджетом федерального уряду. Ці зауваження є важливими вказівками для парламенту, коли йдеться про звільнення федерального уряду[271].

Бюджетне право у Франції. Упродовж останніх двох десятиліть Франція запровадила ряд далекосяжних реформ, спрямованих на підвищення прозорості, надання більшої автономії та гнучкості державним менеджерам, а також введення більшої жорсткості у формування фіскальної політики. Хоча декілька вимірів бюджетної структури зараз переглядаються та можуть бути

[270] Der Bundeshaushalt. URL: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/haushalt_neu

[271] Der Bundeshaushalt. URL: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/haushalt_neu

посилені, досвід останніх 20 років чітко показує переваги цих реформ, які користуються широкою підтримкою серед інституційних зацікавлених сторін. Якість держбюджетної документації Франції є досить високою. Великий набір фінансової інформації та даних про результати діяльності публікується впродовж року в передбюджетному звіті, Законі про державний бюджет, Законі про виконання бюджету та фінансовій звітності про доходи бюджету. Крім того, переслідуючи цілі прозорості, Міністерство фінансів прагне покращити корисність та зручність бюджетних документів, регулярно консультуючись із широким колом зацікавлених сторін, включаючи громадян та парламентарів. Іншою важливою особливістю французької бюджетної системи є її середньостроковий вимір. Закони про програмування державних фінансів, прийняті лише кілька років тому, вже глибоко трансформували бюджетний процес, встановлюючи середньострокові фіскальні цілі для кожного рівня уряду, які спираються на державні зобов'язання, сформульовані в програмах стабільності, національної бюджетної політики.

Фінансові закони є звичайними законами, але вони ухвалюються за допомогою спеціальної процедури голосування. До фінансових законів у Франції відносять:

– початковий закон про фінанси (державний бюджет);

– зміни до фінансового законодавства (які можуть змінювати бюджет упродовж року);

– закон, що регулює закриті фінансові роки.

Розгляд початкового бюджетного законопроєкту є родзинкою парламентської діяльності, оскільки це питання, з бюджетними правилами, що випливають із «LOLF[272]», слідувати логіці засобів (а не результатів), орієнтованих на результати, і встановлені показники для цього. Отже, це нагода переглянути управління кредитами всіх міністерських відомств минулого року, представлені у формі «місій», тобто набору програм, що сприяють визначенню державної політики. Такий порядок посилює роль контролю, в якому всі постійні комісії відіграють активну участь, але члени фінансового комітету мають власні прерогативи.

[272] Loi organique relative aux lois de finances. URL: https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl00-226.html

Процедура підготовки фінансових законопроєктів регулюється набором правил, призначених для того, щоб дозволити ухвалити бюджет у необхідні терміни, захищаючи його від змін, які шляхом збільшення державних зборів (оцінюються на рівні кожної місії) або скорочення надходжень, ризикують занадто істотно вплинути на баланс бюджету, запропонований урядом на основі економічних припущень, які він зробив для розвитку свого проєкту.

Восени фінансові законопроєкти обговорюються за процедурою, яка має специфічні особливості. На додаток до початкового законопроєкту про бюджет на наступний рік потрібно нагадати, що парламент також розглядає щонайменше два інших основних фінансових документи впродовж того самого періоду: законопроєкт про фінансування соціального страхування на наступний рік, а також законопроєкт про фінансові зміни для поточного року. Поєднання цих трьох текстів, розглянутих майже одночасно наприкінці року, сприяє тривалим дискусіям у досить стислі терміни.

Особливості бюджетної процедури пояснюються:

– відносно короткими термінами для розгляду парламентом законопроекту про бюджет;

– повним застосування надзвичайної процедури (ст. 45 Конституції), яка дозволяє уряду скликати засідання спільного комітету після одного читання в кожній асамблеї (повний закон про терміновість не поширюється на закони про перегляд бюджету, як визнано Конституційною Радою в рішенні 85-190 ДК від 24 липня 1985 р.);

– зміст і подача фінансового закону в представництвах, а не в міністерствах, основні статті якого супроводжуються доданими таблицями, що містять бюджетні асигнування, які виносяться на голосування парламентських асамблей.

Згідно зі статтею 39 Конституції фінансові законопроєкти спочатку мають бути подані до Національних зборів. Стаття 47 Конституції передбачає:

– що Національні збори мають 40-денний строк на розгляд. Якщо вони не дотримується цього терміну, уряд має надіслати проєкт закону до Сенату, який має 15 днів;

– якщо розгляд парламенту перевищує 70 днів, уряд може ввести в дію положення проєкту розпорядженням.

Усі додатки до фінансового законопроєкту ніколи не є повністю доступними на дату подання, терміни обчислюються з моменту отримання листа на ім'я Голови Національних Зборів Генеральним секретарем Уряду, зазвичай між 11 і 15 жовтня.

За розгляд проєкту фінансового закону відповідає *фінансовий комітет*. Ця компетенція, закріплена в практиці Конституційної Ради, перешкоджає передачі фінансового закону до спеціальної комісії (рішення № 2001-448 ДК від 25 липня 2001 р. на LOLF). Тому він вивчає всі положення проєкту (ресурси, витрати, економічний та фінансовий баланс, податкові та інші положення). Фінансовий комітет має оригінальну інституцію: Генерального доповідача, завданням якого є координація розгляду фінансового законопроєкту з усіх його економічних, бюджетних і фіскальних аспектів; спеціальні доповідачі Фінансового комітету призначаються для моніторингу бюджетів різних міністерських або міжміністерських місій, а також державних органів, кредити яких відповідають державним втручанням.

Особлива увага Сенату приділяється місцевим фінансам, декілька основних детермінантів яких (оподаткування, державні дотації) визначені законодавством про фінанси.

Інші комітети також беруть участь, але вони, як правило, тільки надають поради для місій, атрибуції відповідають їх компетенції: на практиці число думок, представлених кожним з комітетів, коливається від восьми до двадцяти (з близько сорока питань). Для вивчення конкретного бюджету призначаються доповідачі для висновку інших постійних комісій. Отже, декілька звітів (від Фінансового комітету та одного чи кількох дорадчих комітетів) можуть стосуватися одного бюджетного сектору і надавати додаткову інформацію.

Спецдоповідачі *«проводять усі документальні та виїзні розслідування, а також усі слухання, які вони вважають корисними. Уся інформація та документи фінансового та адміністративного характеру, які вони запитують, включаючи будь-який звіт, складений органами та службами, відповідальними за контроль за адміністрацією, за винятком питань таємного характеру, що стосуються національної оборони та внутрішньої безпеки чи зовнішнього стану та поваги для таємниці інструктажу та лікарської таємниці, повинні бути надані їм».*

Фінансовий законопроєкт є типовим прикладом тексту, який починають розглядати комітети Сенату, перш ніж його офіційно передадуть, щоб дотримуватись вимог «бюджетного календаря». У своїй роботі доповідачі покладаються на представлені урядом щорічні результати виконання (ПДП), на свої постійні контрольні дії та на відповіді, отримані на «бюджетні анкети», надіслані до 10 липня кожному міністру для виконання їхнього бюджету поточного року (з обов'язковою датою повернення 10 жовтня, визначеною ст. 49 LOLF) та щодо бюджетних перспектив галузі, яку вони відстежують, на наступний рік.

Оскільки Сенат зазвичай має двадцять днів для розгляду фінансового законопроєкту, він приділяє один день загальному обговоренню і три-чотири дні – розгляду статей *першої частини,* що стосуються державних надходжень на наступний рік N.

Варто наголосити на важливості обговорення першої частини для розгляду всього бюджетного законопроєкту, зокрема, «статті балансу», яка оцінює надходження та фіксує граничні витрати, вирішуючи таким чином загальні дані бюджету, економіко-фінансовий баланс. Крім того, стаття 34 LOLF доповнила цю балансуючу статтю, яка тепер, крім рівня бюджетного балансу, фіксує чисту зміну оборотної заборгованості держави та має визначати межу дозволу на оплачувані роботи державою. Стаття 40 також передбачає, що *частина друга* не може бути винесена на обговорення до голосування першої частини. З процедурної точки зору ця важливість підкреслюється тим, що за цією першою частиною обов'язково голосується публічним голосуванням, а не простим голосуванням підняттям рук (ст. 60 Регламенту Сенату).

Після голосування першої частини Сенат переходить до експертизи бюджетних асигнувань, що перевіряються місіями, які реєструються у другій частині бюджетного законопроєкту.

Перевірка другої частини полягає, з одного боку, у перевірці коштів, запитуваних для кожної місії. Є одне голосування на місію, яке відбуватиметься з першого євро (і вже не тільки в рамках «нових заходів») на основі аналізів, зроблених спеціальними доповідачами та експертами, тобто понад 100 звітів.

Під час розгляду кредитів місій (друга частина закону про фінанси) час виступу доповідачів суворо регламентується, і міністри виступають лише в кінці кожного обговорення, у відповідь доповідачам комісій та спікерам парламентських груп.

З іншого боку, друга частина включає статті, положення яких не впливають на бюджетний баланс на відповідний рік. Більшість із цих статей розглядаються одна за одною, після обговорення бюджетних асигнувань різних місій. Уряд може вирішити «прив'язати» перевірку статті до асигнувань місії. У цьому випадку обговорення та голосування за статтею відбуваються одразу після голосування кредитів цієї місії.

У кінці голосується за весь законопроєкт. Відповідно до статті 60-біс Регламенту Сенату голосування в першому читанні по цілому закону про фінанси року проводиться в урочистій процедурі публічного голосування на трибуні.

Парламент має повноваження щодо розширеного бюджетного контролю (підтверджені та детально описані у статтях 57 та наступних LOLF), але також і повноваженнями ініціативи у питаннях внесення поправок, які протягом тривалого часу досить обмежені, були дещо розширені.

Щодо доходів, то дія статті 40 Конституції[273], яка також містить заборону на ініціативи, що призводять до скорочення державних ресурсів, також є менш обмежуючою, оскільки ця стаття залишає можливість робити компенсацію між рецептами. Більше того, це стосується лише наявних надходжень: якщо, наприклад, уряд пропонує створити новий податок або збільшити добуток певних податків, Сенат може або просто відкласти створення чи підвищення податків, або проголосувати за положення, що знижує важливість запропонованого урядом заходу. Отже, парламент має значну свободу дії у фіскальних питаннях.

Рівень надходжень встановлюється з огляду на передбачувану еволюцію економічної ситуації (зокрема, перспективи зростання і припущення еластичності економічної ситуації податкових

[273] Le texte de la Constitution de la Ve République du 4 octobre 1958 est accessible en cliquant sur le lien suivant. URL: http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc317

надходжень) або відповідно до прийнятої податкової політики. Рівень нарахувань, встановлений стандартом розвитку видатків, є частково наслідком інертності видатків, що випливає з попередніх рішень (проценти за державним боргом, винагорода державних службовців тощо), а частково – добровільний результат нових дії. Ці елементи визначають баланс (баланс бюджету), який сам є частиною загальної економічної та фінансової політики[274].

Отже, удосконалення бюджетного процесу у Франції посилило відповідальність уряду та забезпечило парламенту додаткові можливості контролю витрат бюджету.

Бюджетне право Китаю. У Китаї виконання закону про державний бюджет здійснюється відповідно до Закону про державний бюджет та наказу Державної Ради КНР[275] № 729. Відповідно до ст. 18 Закону бюджетний рік починається 1 січня за григоріанським календарем і закінчується 31 грудня.

Збори народних представників розглядають проєкти центрального та місцевих бюджетів і звітують про виконання центрального та місцевих бюджетів; затверджують центральний бюджет і звітують про виконання центрального бюджету; ухвалюють відповідну постанову.

Постійна комісія Всекитайського збору народних представників здійснює нагляд за виконанням центрального і місцевих бюджетів; розглядає та затверджує план коригування центрального бюджету; розглядає і затверджує підсумкові рахунки центрального уряду; наказує; скасовує місцеві постанови та постанови про бюджети та підсумкові рахунки, складені з'їздами народних представників провінцій, автономних районів і муніципалітетів, безпосередньо підпорядкованих Центральному уряду, та їх постійними комісіями, що суперечать конституції, законам та адміністративним правилам. Державна рада готує проєкти центрального бюджету та підсумкових рахунків; звітує до Всекитайського збору народних представників про проєкти центрального

[274] Les lois de finances. URL: https://www.senat.fr/role/fiche/loi_fin.html

[275] Положення про виконання Закону про бюджет КНР: наказ Державної Ради КНР від 20 серпня 2020 № 729. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm (китайською)

та місцевих бюджетів; узагальнює бюджети, подані урядами провінцій, автономних областей, муніципалітетів для обліку та подає їх до Постійної комісії Всекитайського збору народних представників. Державна рада невідкладно повідомляє про підготовку проєкту бюджету на наступний рік. Конкретні питання підготовки проєкту бюджету покладаються на фінансовий відділ Державної ради.

Уряди всіх рівнів, департаменти та підрозділи готують проєкти бюджетів відповідно до термінів, встановлених Державною радою. Бюджети базуються на річних цілях економічного та соціального розвитку, загальних національних вимогах макроконтролю та потребі у міжрічній збалансованості бюджету, стосуються виконання бюджету попереднього року, результатів відповідних видатків, оцінки діяльності та прогнозів надходжень і витрат на поточний рік.

Центральний бюджет переглядається і затверджується Всекитайським збором народних представників. Місцеві бюджети всіх рівнів розглядаються і затверджуються зборами народних депутатів відповідного рівня. Фінансовий відділ Державної ради подає попередній план проєкту центрального бюджету до Фінансово-економічного комітету Всекитайського збору народних представників за 45 днів до щорічних зборів Всекитайського збору народних представників.

Фінансові відомства урядів провінцій, автономних областей і муніципалітетів, безпосередньо підпорядкованих Центральному уряду, подають попередній план проєкту бюджету відповідного рівня до відповідного спеціального комітету Зборів народних депутатів відповідного рівня для попереднього розгляду впродовж 30 днів перед засіданням народних зборів відповідного рівня.

Фінансове управління міської влади, що поділяється на райони та автономні округи, за 30 днів до засідання подає попередній план проєкту бюджету відповідного рівня до відповідного спеціального комітету Зборів народних представників відповідного рівня для попереднього розгляду, з'їзду народних представників відповідного рівня, або надіслати до з'їзду народних представників відповідного рівня.

Уряди округів, автономних округів, міст, не поділених на райони, муніципальні округи, подають свої попередні бюджетні пропозиції до постійної комісії зборів народних представників відповідного рівня для попереднього розгляду за 30 днів до початку зборів народних представників на відповідному рівень.

Під час засідання Всекитайського збору народних представників Державна рада звітує перед з'їздом про проєкти центрального та місцевих бюджетів і виконання центрального та місцевих бюджетів. У разі проведення зборів місцевих народних депутатів відповідного рівня орган місцевого самоврядування звітує перед з'їздом про проєкт загального бюджету і виконання загального бюджету.

Бюджет Європейського Союзу (далі – ЄС). Щороку європейські країни, які входять до Європейського Союзу, домовляються про бюджет ЄС. Це охоплює витрати на підтримку сільського господарства, на регіональний та соціальний розвиток, а також на фінансування різних транснаціональних агенцій. Бюджет представлений у серії проєктів, які суттєво переглядаються після обговорення між міністрами з різних країн. Фінансування бюджету ЄС забезпечується загальним зовнішнім тарифом, який стягується з усього імпорту з-за меж ЄС, і національним внеском, який у більшості випадків встановлюється як фіксований відсоток від «бази доданої вартості» (приблизний національний дохід) кожної держави-члена.

18.3. Загальна характеристика оподаткування у зарубіжних країнах

Сучасні держави отримують ресурси для фінансування своїх витрат кількома різними методами. У більшості випадків найважливішим з них є оподаткування. Держави також вдаються до залучення коштів шляхом продажу свого майна чи надання послуг та шляхом запозичень, оскільки державні бюджети рідко бувають збалансовані.

Більшість країн залучають ресурси за допомогою різноманітних податків, включаючи прямі податки на заробітну плату та майнові доходи, внески до цільових фондів і різноманітні непрямі податки на товари, як у кінцевій точці продажу, так і на вхідні

ресурси, які використовуються для їх виготовлення. Менша сума коштів надходить від податків на власність, на приріст капіталу та на капітальні трансферти, особливо у разі смерті. У більшості країн існує окремий податок на прибуток підприємств[276].

Співвідношення надходжень між різними податками значно відрізняється однієї країни від іншої. У США податки з продажів (ПДВ, GST[277]) не є основними і нараховуються на користь бюджетів штатів та місцевих органів влади. Доходи федерального уряду в основному утворюються з податків на особистий і корпоративний дохід. До 1980-х роках частка підприємств у США зменшувалася, але податкові надходження зростали. Ця домінуюча залежність від податку на прибуток у США з'явилася після Другої світової війни, адже на початку XX століття близько половини всіх податкових надходжень тут складали податки на майно, а іншу половину – податки з продажу. Водночас податок на доходи був введений на регулярній основі лише 1913 року[278].

Усі країни Європейського Союзу вводять ПДВ (з різними ставками), стягуючи податок на продукцію промисловості та знижуючи її на витрати (податковий кредит). У Великій Британії[279] надходження з ПДВ приблизно вдвічі менші, ніж податки на доходи, а разом з акцизами та ПДВ утворюють приблизно одну третину всіх податкових надходжень. Податки[280] на діяльність британських корпорацій, не пов'язану з нафтою, є відносно невеликими, хоча надходження від нафти стали досить значними, незважаючи на коливання, податкові надходження від нафтодобувних підприємств мають тенденцію до зростання.

---

[276] OECD (2021), Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/cef472b9-en

[277] GST (Податок на товари та послуги або податок на споживання) – це непрямий податок на постачання товарів і послуг товарів, послуг який у різних варіаціях застосовується у Канаді, Австралії, Індії, Новій Зеландії та ін.

[278] Kay, John Anderson, Morris, Charles Nicholas, Poole, Kenyon Edwards, Lindbeck, Assar and Due, John F. «Government budget». *Encyclopedia Britannica*, 27 Sep. 2018. URL: https://www.britannica.com/topic/government-budget

[279] Where does the government get its money? URL: https://ifs.org.uk/taxlab/key-questions/where-does-government-get-its-money

[280] Keep M. Tax statistics: an overview. URL: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8513/

Австралія, Нова Зеландія та скандинавські країни залежать від податку на доходи фізичних осіб та компаній, які становлять близько половини всіх податкових надходжень. Натомість Франція, Греція, Португалія та Іспанія отримують лише приблизно п'яту частину своїх доходів від цих податків. Податки на соціальне страхування мають велике значення у всій Європі, даючи близько 30 відсотків усіх надходжень в Австрії, Бельгії, Франції, Греції та Італії і значно більше в Німеччині і Нідерландах. Скандинавські країни, Ірландія та Великобританія менше покладаються на ці податки, які взагалі не застосовуються в Австралії та Новій Зеландії. Японія, як і Сполучені Штати, збирає близько 30 відсотків загальних податкових надходжень за рахунок податків на соціальне страхування.

Податки на заробітну плату збирають значні суми лише в Австралії, Австрії, Франції, Ірландії та Швеції, але рідко перевищують 5 відсотків загального доходу. Податки на нерухомість рідко становлять більше 5 відсотків, крім Великої Британії. Податки на майно, які колись були основним джерелом державного доходу, у XX столітті стали переважно місцевим податком. Податки з продажу, акцизи та ПДВ становлять майже половину всіх доходів у Греції, Ірландії та Португалії, порівняно з менш ніж однією п'ятою в Японії.

Вирішуючи, як зібрати достатньо грошей для фінансування видатків державного бюджету, доводиться вирішувати ряд питань. По-перше, податкова система є складною, містить багато різних податків, кожний з яких часто має свої особливості. Не рідко збільшення надходжень планується за рахунок зміни ставок податків (збільшення або зменшення).

Ставка податку на прибуток може бути пласкою або прогресивною. За прогресивної ставку податок не сплачується з першого рівня доходу (наприклад при доходах 10 тис. дол. ставка податку «0 %»), а потім кожний наступний рівень оподатковується за вищою ставкою, ніж попередній. У Великій Британії більшість платників податків сплачують податок за граничними ставками, тоді як інші країни мають більш стрімкі графіки зростання

ставок. Вищі граничні ставки податку роблять роботу менш прибутковою, що, як правило, зменшує мотивацію для отримання прибутків. Не рідко трапляються випадки застосування більшої ставки у разі незначного перевищення рівня доходів, що, порівняно з допороговим значенням, не є вигідним (наприклад, до 50 000 тис. євро ставка податку 18 %, а з 50 100 тис. євро – 22 %). Однак високі граничні ставки можуть мати менший вплив у деяких сферах, ніж в інших, і цей фактор необхідно враховувати при вирішенні питання про те, хто повинен нести більший податковий тягар[281]. Імовірно такі міркування вплинули на тенденцію в багатьох країнах до оподаткування найбагатших груп населення[282].

Якою б не була структура податку, загальним є те, що підвищення податкових ставок призведе до скорочення трудових витрат, зазвичай виконується, а це зі свого боку знову призводить до зменшення податкових надходжень. З цього приводу тривала жвава дискусія щодо «кривої Лаффера», відповідно до якої при певному рівні податків стримуючі ефекти будуть настільки значними, що підвищення податкових ставок фактично зменшуватиме доходи бюджету. Ця ідея мала вплив на те, що уряди намагалися скоротити частку державних витрат у національному доході. Так, адміністрація Рональда Рейгана в Сполучених Штатах знизила податки 1981 року в надії збільшити надходження за рахунок стимулювання економіки, і, хоча це певною мірою вдалося, витрати зросли ще більше, що спричинило значне збільшення бюджетного дефіциту[283].

Податкові ставки впливають на структуру та рівень споживання. Акцизи, ПДВ і податки з продажу змінюють відносні ціни товарів і привабливість споживання щодо заощаджень. Підвищення податкових ставок призведуть до зменшення надходжень

[281] Під час застосування пласкої ставки податку основний тягар покладається на незаможні верстви населення.
[282] Kay, John Anderson, Morris, Charles Nicholas, Poole, Kenyon Edwards, Lindbeck, Assar and Due, John F. «government budget». *Encyclopedia Britannica*, 27 Sep. 2018. URL: https://www.britannica.com/topic/government-budget
[283] Там само.

уряди повинні збалансувати силу цих наслідків, вирішуючи, які ставки підвищити. Інші міркування, такі як захист вітчизняної промисловості, також впливають на такі рішення[284].

Податкові ставки також впливають на комерційні рішення, і баланс між фізичними та корпоративними податками має це відображати. Відповідно, багато країн, прагнучи розвинути окремі галузі економіки, застосовують податкові пільги. Таке рішення окремих країн часто призводить до податкової конкуренції, коли цілі галузі змінюють розташування через сприятливі пільги для бізнесу. Залежно від зростання ставок платники податків шукають більше способів зменшити податкове навантаження. Вони наймають податкових консультантів, щоб знайти більш ефективні податкові шляхи, які, зокрема, можуть включати пошук капіталу, а не активів, що приносять прибуток, і переміщення діяльності за кордон до менш оподатковуваних країн. Такі дії спричинили консолідацію зусиль багатьох держав та організацій щодо протидії агресивному податковому плануванню[285], розмиванню податкової бази та перенесення прибутку. Отже, з'явився план BEPS[286].

---

[284] Стародуб Д. Антидемпінгові тарифи США у боротьбі з китайським імпортом. *Фінансова безпека України на сучасному етапі*: матеріали IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Ірпінь, 28 листопада 2018 року. Ірпінь: Університет ДФС України, 2018. С. 269–272.

[285] Протидія агресивному податковому плануванню: світовий досвід та виклики для України: монографія / Брехов С. С., Коротун В. І., Сушкова О. Є., Новицька Н. В. та ін.; за заг. ред. С. С. Брехова та В. І. Коротуна. К.: Алерта, 2017. 344 с.

[286] План BEPS – це міжнародний проєкт Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та країн G20 з розробки заходів протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. Впровадження Плану дій BEPS обумовлене потребою розробити багатосторонній єдиний механізм боротьби з агресивним податковим плануванням, спрямованим на штучне зменшення бази оподаткування та переміщення оподатковуваного прибутку до низькоподаткових юрисдикцій. Встановлення єдиних прозорих податкових правил для всіх країн (юрисдикцій) для того, щоб запобігти ухиленню від сплати податків бізнесом (International collaboration to end tax avoidance. URL: https://www.oecd.org/tax/beps/).

Кожний з основних видів податку сприймається платниками по-різному. Податки на соціальне страхування зросли всюди, частково внаслідок зростання видатків на соціальне страхування, а також тому, що їх зв'язок з отриманими виплатами, якими б невеликими вони не були, зменшує непопулярність підвищення. Податки на прибуток мали тенденцію зростати в багатьох країнах до середини 1970-х років, навіть довше ніж в США, тому що пільги та графіки ставок не були повністю індексовані з урахуванням інфляції. Однак пізніше це було змінено шляхом індексації або явного зниження податків.

Податки з продажу менш очевидні, оскільки вони змінюють ціну товарів, які купує споживач, а не його дохід. У часи високої інфляції платникам податків часто важко визначити, яку частку зростання цін насправді спричинило збільшення оподаткування, що призвело до зростання залежності від цього виду податків. Але податки з продажу також мають свої межі; коли частка податку на товар є достатньо високою, споживання зменшується, а з боку споживачів і промисловості виникає політичний тиск, щоб зменшити збільшення податку. Уряди йдуть на те, щоб значно підвищувати непрямі податки та зменшувати прямі, оскільки контроль над інфляцією стає основною метою фінансової політики[287].

[287] Підвищення ставки ПДВ різко підвищить вартість життя незаможних верств населення. Оскільки ціни на товари та послуги зростають, найбільше постраждають люди з найнижчим доходом. Нижня половина суспільства вже сплачує з більшої частини свого доходу ПДВ, ніж заможні верстви населення. Це означатиме, підвищення вартості більшості продуктів харчування. Тим часом ті, хто перебувають на вищому рівні, отримають велику вигоду від того, що більше не сплачують податок на доходи, а найбідніші не побачать жодного прибутку взагалі. Це фактично призведе до меншого вибору для більшості населення. Якщо людина може дозволити собі купувати лише найнеобхідніше, вона втрачає вибір, як витратити свій вільний дохід. Якщо людина може дозволити собі лише найдешевший товар, вона втрачає вибір щодо співвідношення якості та вартості. Будь-який зайвий вибір для них – ілюзія. Лише ті, хто має значні доходи, матимуть більше вибору, оскільки вони мають вибір, яку частку свого додаткового доходу вони заощаджують. Однак для більшості людей це зменшить суму, яку вони заощаджують, і збільшить рівень боргу. Більший розмір нерівності призводить до підвищення рівня боргу, оскільки люди беруть у борг, щоб штучно підвищити рівень свого життя, щоб відповідати очікуванням суспільства. Цей та інші фактори призводять до більшої фінансової кризи та меншої стабільності економіки (В. Андрущенко. Податкова держава).

Держави мають різний економічний потенціал у різні історичні періоди. Це дозволяє одним державам залучати сировину, технології та людські ресурси з інших держав для розвитку власної економіки. Україна у цьому сенсі сьогодні є донором ресурсів. Податкова політика сусідніх держав надає ряд переваг для перетікання вітчизняного бізнесу у ці країни. Наприклад, оподаткування у балтійських країнах сформовано так, щоб унормовувати податкову конкуренцію між ними. Адже якщо поглянути на ставки податків у цих країнах, то вони пропонують додаткові податкові режими для галузей, які хочуть втримати від переміщення у сусідню юрисдикцію (табл. 18.4). Отже, з'являється певне балансування між перевагою та недоліком переведення бізнесу в сусідню державу.

Водночас останні зміни в оподаткуванні доходів фізичних осіб у Польщі виглядають майже казковою перевагою порівняно з податковим законодавством України. Так, завдяки цим змінам[288] (якщо вірити розрахункам, оприлюдненим на сайті Міністерства фінансів Польщі) уже з 2022 р.:

– 9 мільйонів людей перестануть платити ПДФО, зокрема з найнижчими доходами та близько 2/3 пенсіонерів. Доходи працюючих пенсіонерів оподатковуватимуться за ставкою ПДФО-0. Сім'ї, які утримують четверо і більше дітей, звільняються від ПДФО;

– громадяни Польщі та особи з картою поляка, які прожили та працювали за кордоном щонайменше три роки та вирішили повернутися в країну, отримають пільгу ПДФО – 0 (така пільга з 2019 року діє для всіх осіб до 26 років);

– неоподатковувана сума становитиме 30 тис. злотих (186 тис. грн), тобто буде на європейському рівні;

[288] Historyczna obniżka podatków już od 2022 r. Prezydent podpisał ustawę wprowadzającą podatkową część Polskiego Ładu. URL: https://www.kss.gov.pl/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/uf8Z/content/historyczna-obnizka-podatkow-juz-od-2022-r-prezydent-podpisal-ustawe-wprowadzajaca-podatkowa-czesc-polskiego-ladu?redirect=https%3A%2F%2Fwww.kss.gov.pl%2Fstart%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_FmU3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_lAj2__column-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_uf8Z_

– для лікарів, стоматологів, медсестер, акушерок та інженерів фіксована ставка знизиться з 17 % на 14 %. Для ІТ-спеціалістів, програмістів та інших ІТ-спеціалістів ставка знизиться з 15 % до 12 %;

– податок за ставкою 32 % буде платити вдвічі менше людей, ніж 2021, оскільки податковий поріг для цієї ставки збільшено з 85 тис. до 120 тис. злотих;

– більше грошей залишиться у гаманцях майже 18 мільйонів поляків;

– підприємці зможуть використовувати нові проінвестиційні рішення, які посилять їхні інвестиції та розвиток, а отже, інноваційність та конкурентоспроможність польської економіки.

Окремо Польща пропонує значне розширення можливостей для господарської діяльності, які полягають у такому:

– податкові пільги на дослідження та розробки на підтримку концептуальної роботи над новим продуктом;

– податкові пільги для працевлаштування інноваційних працівників, спеціалістів з ключовими навичками та компетенціями;

– знижка на роботизацію, яка сприятиме відкриттю виробничої лінії, присвяченої товару;

– зниження податкового навантаження на етапі продажу IP Box;

– знижка на IPO разом із пільгою на інвестиції в біржових дебютантів, полегшить польським компаніям вихід на біржу та пошук потрібних інвесторів;

– допомога щодо консолідації, адресована компаніям, які шляхом злиття з іншим підприємством вирішують зберегти, наприклад, свого підрядника, постачальника чи інший бізнес, який потребує підтримки;

– звільнення від оподаткування розширення, завдяки якому витрати на пошук нових ринків збуту польської продукції можуть бути вираховані двічі;

– податково-привабливі правила для інвестування через венчурний капітал, що буде стимулом для інвестування капіталу в інноваційні польські підприємства та стартапи;

– проєкт зніме ліміт доходу та дозволить товариствам з обмеженою відповідальністю, простим акціонерним товариствам та кооперативам (останні – в рамках так званого інвестиційного фонду) увійти до Естонського CIT (податок на виведений капітал).

Отже, на прикладі Польщі бачимо, як сусідні держави використовують податкову політику для вирішення та врегулювання інших криз, адже податково-правове регулювання стосується кожного члена суспільства. Водночас створюються передумови для залучення у польську економіку людських та інвестиційних ресурсів із сусідніх держав (зокрема, з України[289]).

У Литовській Республіці впроваджується сприятлива для бізнесу податкова політика, а система оподаткування адаптована до законодавства Європейського Союзу. З 1990 року система оподаткування Литви різко змінилася, щоб підтримати іноземні інвестиції та розвиток ринку праці.

Податки та інші платежі справляються до бюджету на підставі розпорядження Верховної Ради; проте обласні та міські ради з питань стягнення податків діють окремо. У Литві основні принципи сплати податків та їх регулювання регулюються Законом про податкове адміністрування, який визначає права й обов'язки податкового керуючого та платника податків, а також порядок обчислення податку і суми, що підлягають нарахуванню.

У Литві існує 8 основних видів податків:

1) податок на прибуток підприємств;
2) податок на доходи фізичних осіб;
3) податок на нерухомість;
4) земельний податок;
5) податок на спадщину та дарування;
6) податок на додану вартість;
7) акцизний збір;
8) податок на лотереї та ігри.

[289] З 2008 по 2017 рр. карту поляка отримали 101 тис. 937 громадян України. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2539112-u-mzs-polsi-porahuvali-skilki-ukrainciv-otrimali-kartu-polaka.html

Держава справляє також внески на соціальне страхування, податки на державні природні ресурси, податок на ресурси нафти та природного газу, податок на забруднення навколишнього середовища, консульський збір, державне мито.

Податки в Естонії. Регіон Балтійського моря є найбільш швидкозростаючим бізнес-регіоном у Європі. Торговельний потік між державами цього регіону з кожним роком неухильно збільшується. Система оподаткування Естонії вважається однією з найбільш ліберальних систем оподаткування у Світі. 2000 року в Естонії була проведена комплексна податкова реформа з метою створення найпростішої, зрозумілішої та найзручнішої системи оподаткування. Основною перевагою Естонії є низькі ставки податків, а податкову систему можна охарактеризувати як просту систему без прихованих платежів і яка в основному була створена для просування бізнесу та збільшення прибутку.

Система оподаткування Естонії включає державні податки, передбачені податковим законодавством, і місцеві податки, що стягуються органами місцевого самоврядування або міськими радами на відповідних територіях відповідно до законів і правил.

До державних податків належать такі:

- акцизний збір;
- податки на прибуток;
- податок на азартні ігри;
- податок на додану вартість;
- земельний податок;
- соціальний податок;
- митні тарифи;
- податок на великовантажні транспортні засоби.

Таблиця 18.4

Оподаткування в балтійських країнах

№	Назва податку	Литва	Латвія	Естонія
1	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	ПДФО	Трудові доходи: – 20 % від валового річного доходу до 81 162 євро; – 32 % від валового річного доходу понад 81 162 євро; 5–15 % від доходу від підприємницької діяльності; 15 % на дивіденди. Інші прибутки: – 15 % від валового річного доходу до 162 324 євро; – 20 % від валового річного доходу понад 162 324 євро	Прогресивна система ПДФО: – 20 % від річного валового доходу до 20 004 євро; – 23 % від річного валового доходу від 20 004 до 62 800 євро; – 31 % від річного валового доходу, що перевищує 62 800 євро; 20 % на дохід від капіталу (відсотки, капітал, прибуток, дивіденди, якщо податок на прибуток підприємств (CIT) не було сплачено під час розподілу прибутку 10 % від доходу від оренди нерухомості	20 % на трудові доходи та інші види доходів (зокрема, дивіденди, відсотки та приріст капіталу)

Продовження таблиці 18.4

1	2	3	4	5
2.	Корпоративний податок	15 % – 5 % для компаній з менш ніж 10 співробітниками і валовим річним оборотом не більше 300 000 євро; – 0 % за перші 10 років заснування та 7,5 % за наступні 6 років для компаній, створених у вільних економічних зонах з сумою інвестицій: – 1 мільйон євро; або 100 000 євро і не менше 20 співробітників у середньому, і щонайменше 75 % річного обороту має припадати на надання послуг 0 % протягом перших 20 років від створення для компаній, що реалізують проєкт за чинним великим інвестиційним контрактом, який набрав чинності в період з 1 січня 2021 по 31 грудня 2025, якщо: – інвестиції досягли 20 млн євро (30 млн євро у Вільнюському регіоні); на підприємстві в середньому працює мінімум 150 працівників (200 у Вільнюському регіоні); щонайменше 75 % річного доходу надходить від виробництва, обробки даних або вебхостингу та супутніх послуг; – 20 % прибутку кредитних організацій, які перевищують ліміт у 2 млн євро за період з 1 січня 2021 до 2022	Податок сплачується під час розподілу прибутку із застосуванням ставки 20/80 до чистого доходу (20 % від суми брутто). Прибуток не оподатковується, доки не буде розподілено прибуток; 25 % для платників податку на мікропідприємства з оборотом до 25 000 євро; 40 % для обороту понад 25 000 євро (цей податок включає податок на доходи фізичних осіб і внески на соціальне страхування до 31 червня 2021)	Податок сплачується під час розподілу прибутку із застосуванням ставки 20/80 до чистого доходу (20 % від суми брутто). Прибуток не оподатковується, доки не буде розподілено прибуток. Знижена ставка 14/ 86 (14 % від суми брутто) застосовується, якщо прибуток розподіляється регулярно. Дивіденди, виплачені фізичним особам, обкладаються додатковим податком на прибуток у розмірі 7 % (якщо дивіденди оподатковувалися за ставкою 14 %)

Продовження таблиці 18.4

1	2	3	4	5
3.	ПДВ	21 % 9 % для: – послуги громадського транспорту на регулярних маршрутах; – книги та неперіодичні інформаційні видання (друковані та електронні формати); – послуги з розміщення (до 31 грудня 2022 р.); – подача опалення в житлові приміщення та постачання гарячої води; – дрова та вироби з деревини для опалення для побутової енергії споживачам 5 % для: – фармацевтичні та медичні засоби допомоги за певних умов; – обладнання технічної допомоги для людей з обмеженими можливостями та ремонт такого обладнання; – друковані та електронні газети, журнали та інші періодичні видання (за деякими винятками) 0 % для: – вакцини проти COVID-19 та медичні пристрої для діагностики in vitro для діагностики захворювання на COVID-19 (до 31 грудня 2022 року)	21 % 12 % для: – визначеного переліку фармацевтичних препаратів, медичного обладнання та товари; – навчальна література і періодичні видання; – продукти харчування для немовлят; – внутрішні перевезення пасажирів; – послуги з опалення та газу; – послуги з розміщення в готелі; 5 % на асортимент овочів та фруктів місцевого виробництва	20 % 9 % для: – книги, підручники та навчальна література як з фізичної, так і електронні формати; – ліки та медичне обладнання, призначене для особистого користування людьми з обмеженими можливостями, та технічні засоби, визначені законом про медичні вироби; – послуги з розміщення в готелях

Продовження таблиці 18.4

1	2	3	4	5
4.	Соціальне забезпечення	19,50 % внеску працівника (внески на соціальне страхування 12,52 % і внески на медичне страхування 6,98 %); 1,79 % внеску роботодавця (зокрема, 0,32 % до Фонду гарантування і Фонду довгострокового безробіття); ставка податку 19,50 % також накладається на 90 % доходу, отриманого самозайнятими особами. Спеціальні правила та ставки застосовуються до спортсменів, виконавців, одержувачів роялті, фермерів, власників окремих підприємств, учасників мікропідприємств та членів товариств	34,09 % (23,59 % внесок роботодавця і 10,5 % внесок працівника); 31,07 % для само зайнятих; 5 % на пенсійне страхування від роялті; 10 % на пенсійне страхування від самозайнятих осіб (з 1 липня 2021 року). Залежно від статусу ФОП можуть застосовуватися різні ставки	33 % внеску роботодавця Ставка внеску на випадок безробіття становить 1,6 % (внесок працівника); для роботодавців ставка страхового внеску на випадок безробіття становить 0,8 % внески на соціальне страхування та внески до пенсійних фондів також повинні здійснювати самозайняті
5.	Податок на нерухоме майно (крім земель)	0,5–3 % оподатковуваної вартості для компаній; 0,5– 2 % оподатковуваної вартості для фізичних осіб; податкова пільга застосовується до нерухомості вартістю до 150 000 євро	Залежно від окремого муніципалітету 0,2–3 % від кадастрової вартості. Якщо відповідний муніципалітет не встановив ставки податку, то на землю, окремі типи будівель та інженерних споруд застосовується 1,5 %, а на житлові 0,2–0,6 % будинки залежно від кадастрової вартості	Не застосовується

Джерело: складено автором на основі податкового законодавства Литви, Латвії та Естонії чинного станом на 01.11.2021.

Питання для самоконтролю

1. Як саме за рівнями децентралізації можна класифікувати спосіб організації міністерства фінансів різних держав?

2. У чому полягають відмінності традиційної та нової моделей міністерства фінансів? Які ознаки спостерігаються в українському Міністерстві фінансів?

3. Проаналізуйте організацію міністерства фінансів у будь-якій країні на власний вибір (крім України)?

4. Чи існує ідеальна модель для організації роботи міністерства фінансів?

5. У чому полягають керівні принципи організації міністерства фінансів, запропоновані МВФ?

6. У якій з описаних у підрозділі 18.2 країн бюджетний процес найцікавіший? Чому?

7. Що відбувається, якщо закон про бюджет не прийнято в строки?

8. У чому полягає бюджетна реформа у Франції?

9. Які механізми вигадали для того, щоб запобігти блокування розгляду законопроєкту про бюджет?

10. Чи призведе до неприйняття бюджету у Німеччині відмова Бундесрату підписувати підтриманий Бундестагом закон про бюджет?

11. Як відбувається прийняття закону про бюджет у Китаї?

12. Які податки мають переважне значення для наповнення державного бюджету у країнах Європи?

13. Чи загрожує Україні податкова конкуренція з боку сусідніх держав?

14. Що ви дізналися про план BEPS? Чи цікаво вам буде дослідити це питання більш детально?

15. Які переваги та недоліки непрямих податків?

16. Який податок застосовується замість ПДВ у Індії та Австралії?

Тести

1. У якій країні проєкт закону про державний бюджет приносять до парламенту у червоній скриньці:

а) Китай;

б) Франція;

в) Велика Британія;

г) США.

2. Який алкогольний напій вживає Президент США під час виголошення бюджетної промови перед Парламентом:

а) віскі;

б) бренді;

в) вино;

г) у США не має такої традиції.

3. На який найбільший термін «shutdown» був у США:

а) 1 день;

б) 35 днів;

в) 20 днів;

г) упродовж усіх новорічних свят.

4. Правило флібустьєра застосовується під час розгляду бюджету сенатом США у випадку:

а) затягування процесу обговорення законопроєкту;

б) тиску на членів сенату;

в) нападу піратів на Конгрес США;

г) спробі включення до закону норм, які не стосуються бюджету.

5. Міжнародний проєкт Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та країн G20 з розробки заходів протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування – це ….

6. Австралія, Нова Зеландія та скандинавські країни залежать від податку ….

7. Непрямий податок на постачання товарів і послуг товарів, послуг, який у різних варіаціях застосовується у Канаді, Австралії, Індії, Новій Зеландії, – це:

а) GST;

б) ПДВ;

в) ПнВК;

г) мито.

8. Франція, Греція, Португалія та Іспанія отримують лише приблизно п’яту частину своїх доходів з таких податків, як:

а) ПДВ та акциз;

б) податок на доходи фізичних осіб та компаній;

в) екологічного податку та ПДВ;

г) податку на майно та податку на доходи фізичних осіб.

9. Яку кількість платників податків фізичних осіб планує звільнити від оподаткування завдяки підняттю розміру неоподаткованого доходу уряд Польщі:

а) 10 млн осіб;

б) 1/3 пенсіонерів;

в) 9 млн осіб;

г) усіх громадян Польщі, які проживають за її межами.

10. У Китаї бюджетний рік починається ….. за григоріанським календарем і закінчується …...

Список рекомендованих джерел

1. Правове забезпечення фінансової безпеки України: монографія / В. Т. Білоус, О. О. Бригінець, О. В. Драган, Л. М. Касьяненко та ін.; Ун-т державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2021. 428 с. (Серія «Податкова та митна справа в Україні»; т. 164). URL: http://ir.nusta.edu.ua/handle/123456789/7404

2. 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).

3. Протидія агресивному податковому плануванню: світовий досвід та виклики для України: монографія / Брехов С. С., Коротун В. І., Сушкова О. Є., Новицька Н. В. та ін.; за заг. ред. С. С. Брехова та В. І. Коротуна. К.: Алерта, 2017. 344 с.

4. R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, S. Yläoutinen. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. IMF Working Paper WP/15/232. November 2015. 51 p. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf

5. OECD (2021), Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/cef472b9-en

6. Стародуб Д. Антидемпінгові тарифи США у боротьбі з китайським імпортом. Фінансова безпека України на сучасному етапі: матеріали IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Ірпінь, 28 листопада 2018 року. Ірпінь: Університет ДФС України, 2018. С. 269–272.

7. Brehov S. S., Koshuk T. V., Novitskaya N. V. et al. (2019). Vstanovlennia vidpovidnosti umov kontrolovanykh operatsii z vyrobnytstva na zamovlennia vymoham zakonodavstva z transfertnoho tsinoutvorennia [Establishing compliance with the conditions of controlled production operations to order requirements of the legislation on transfer pricing]. Alerta. (In Ukrainian). URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/ handle/doc/4097

8. Запобігання неналежному використанню платниками податків України організаційно-правових форм нерезидентів при здійсненні контрольованих операцій / за заг. ред. С. С. Брехова, Д. М. Стародуба; Державна фіскальна служба України, Ун-т ДФС України, Науково-дослідний ін-т фіскальної політики. Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2019. 150 с. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/5432

9. Удосконалення податкової системи України в контексті викликів та загроз, спричинених поширенням COVID-19: аналітична записка / за заг. ред. О. Драган, С. Брехова, О. Нагорічної / Мін-во фінансів України, Ун-т ДФС України, Наук.-дослід. ін-т фіскальної політики. Ірпінь, 2020. 96 с. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/5593

10. Стародуб Д. М., Дейнека В. Ф. Передумови становлення вітчизняної системи протидії неналежному використанню організаційно-правових форм господарювання в іноземних юрисдикціях. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 211–214. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/doc/4089; DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/50

Навчальне видання

Касьяненко Любов Михайлівна, Мацелик Тетяна Олександрівна,
Аністратенко Юлія Ігорівна, Кармаліта Марія Володимирівна,
Мельник Олена Петрівна, Сластьоненко Оксана Олександрівна,
Стародуб Дмитро Миколайович, Субіна Тетяна Володимирівна,
Цимбалюк Анатолій Володимирович, Шакірова Олена Вадимівна,
Шолкова Тетяна Борисівна

ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ
(Особлива частина)

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск *А. В. Лавренюк*

Відповідальний редактор *М. М. Грабарчук*
Редактор *О. В. Данильчик*

Форматування та
комп'ютерна верстка *Д. П. Завальніцька*

Здано до друку 03.10.2022. Формат 75×108/16
Папір офсетний № 1. Гарнітура "Times New Roman"
Друк. арк. 33.5
Наклад 300 прим. Замовлення № 1011

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром
«Державний податковий університет»
Державного податкового університету
08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська обл., Україна

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 7669 від 20.09.2022