[ПЕРЕДМОВА](#_ПЕРЕДМОВА)

**ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**

ЛЕКЦІЯ 1 Фінансова діяльність держави

[§ 1. Фінанси як економічна і юридична категорія](#_§_1._Фінанси_як економічна і юридич)

[§ 2. Фінансова діяльність держави](#_§_2._Фінансова_діяльність держави)

[§ 3. Фінансова система України та її складові](#_§_3._Фінансова_система України та ї)

ЛЕКЦІЯ 2 Предмет, метод, джерела та система фінансового права

[§ 1. Предмет фінансового права та методи фінансово-правового регулювання](#_§_1._Предмет_фінансового права та м)

[§ 2. Фінансове право в системі права України](#_§_2._Фінансове_право в системі прав)

[§ 3. Система та джерела фінансового права](#_§_3._Система_та джерела фінансового)

[§ 4. Фінансове право та наука фінансового права](#_§_4._Фінансове_право та наука фінан)

ЛЕКЦІЯ 3 Фінансово-правові норми та фінансово-правові відносини

[§ 1. Фінансово-правові норми: зміст, особливості та види](#_§_1._Фінансово-правові_норми: зміст)

[§ 2. Фінансові правовідносини: зміст та особливості](#_§_2._Фінансові_правовідносини: зміс)

[§ 3. Суб'єкти фінансового права та фінансових правовідносин](#_§_3._Суб'єкти_фінансового права та )

ЛЕКЦІЯ 4 Правові засади фінансової діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування

[§ 1. Правове становище та функції органів державної влади у сфері фінансової діяльності держави](#_§_1._Правове_становище та функції о)

[§ 2. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності](#_§_2._Повноваження_органів місцевого)

ЛЕКЦІЯ 5 Правові засади організації фінансового контролю в Україні

[§ І. Суть і значення фінансового контролю](#_§_І._Суть_і значення фінансового ко)

[§ 2. Види та методи фінансового контролю](#_§_2._Види_та методи фінансового кон)

[§ 3. Організація та органи проведення фінансового контролю](#_§_3._Організація_та органи проведен)

**ОСОБЛИВА ЧАСТИНА**

**Розділ І ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ФОНДІВ КОШТІВ**

ЛЕКЦІЯ 6 Бюджетне право і бюджетний устрій України

[§ 1. Поняття та значення бюджету для функціонування держави](#_§_1._Поняття_та значення бюджету дл)

[§ 2. Бюджетне право та бюджетні правовідносини. Бюджетне законодавство](#_§_2._Бюджетне_право та бюджетні пра)

[§ 3. Бюджетна система України: принципи побудови](#_§_3._Бюджетна_система України: прин)

[§ 4. Склад доходів та видатків бюджетів](#_§_4._Склад_доходів та видатків бюдж)

ЛЕКЦІЯ 7 Бюджетні повноваження держави та органів місцевого самоврядування

[§ 1. Поняття бюджетних повноважень. Зміст інституту бюджетних повноважень](#_§_1._Поняття_бюджетних повноважень.)

[§ 2. Правові засади розподілу доходів і видатків за різними ланками бюджетної системи](#_§_2._Правові_засади розподілу доход)

[§ 3. Правові засади організації міжбюджетних відносин](#_§_3._Правові_засади організації між)

ЛЕКЦІЯ 8 Бюджетний процес в Україні

[§ 1. Поняття, зміст та стадії бюджетного процесу](#_§_1._Поняття,_зміст та стадії бюдже)

[§ 2. Порядок складання проекту бюджету](#_§_2._Порядок_складання проекту бюдж)

[§ 3. Розгляд та прийняття Державного бюджету України](#_§_3._Розгляд_та прийняття Державног)

[§4. Виконання Державного бюджету України та бюджетів місцевого самоврядування](#_§4._Виконання_Державного_бюджету Ук)

[§ 5. Бухгалтерський облік та звітність про виконання Державного бюджету України](#_§_5._Бухгалтерський_облік та звітні)

ЛЕКЦІЯ 9 Правовий режим цільових державних і місцевих фондів коштів

[§ 1. Поняття та класифікація цільових фондів коштів](#_§_1._Поняття,_зміст та стадії бюдже)

[§ 2. Правові засади організації та діяльності Пенсійного фонду України](#_§_2._Правові_засади організації та )

[§ 3. Порядок правового забезпечення загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття](#_§_3._Порядок_правового забезпечення)

[§ 4. Правові засади функціонування Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань](#_§_4._Правові_засади функціонування )

[§5. ПРАВОВІ ГАРАНТИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ ІНВАЛІДІВ](#_§5._Правові_гаранти_у сфері соціаль)

**РОЗДІЛ II ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ДОХОДІВ**

ЛЕКЦІЯ 10 [Правові засади регулювання державних доходів. Система державних доходів](#_ЛЕКЦІЯ_10_Правові_засади регулюванн)

ЛЕКЦІЯ 11 Правові засади організації податкової системи України

[§ 1. Податки: поняття, значення та функції](#_§_1._Податки:_поняття, значення та )

[§ 2. Податкова система України](#_§_2._Податкова_система України)

ЛЕКЦІЯ 12 Податкове право, податкові правовідносини. Джерела податкового права

[§ 1. Податкове право. Податкові правовідносини: особливості та види](#_§_1._Податкове_право. Податкові пра)

[§ 2. Джерела податкового права. Елементи податкового закону](#_§_2._Джерела_податкового права. Еле)

ЛЕКЦІЯ 13 Правові засади справляння податків з фізичних осіб

[§ І. Прибутковий податок з громадян](#_§_І._Прибутковий_податок з громадян)

[§ 2. Податок на промисел](#_§_2._Податок_на промисел)

ЛЕКЦІЯ 14 [Податки з юридичних осіб](#_ЛЕКЦІЯ_14_Податки_з юридичних осіб)

ЛЕКЦІЯ 15 Непрямі податки в податковій системі України

[§ 1. Податок на додану вартість](#_§_1._Податок_на додану вартість)

[§ 2. Акцизний збір](#_§_2._Акцизний_збір)

ЛЕКЦІЯ 16 Змішані податки в податковій системі України

[§ І. Податок з власників транспортних засобів](#_§_І._Податок_з власників транспортн)

[§ 2. Правові засади справляння плати за землю](#_§_2._Правові_засади справляння плат)

[§ 3. Місцеві податки і збори](#_§_3._Місцеві_податки і збори)

ЛЕКЦІЯ 17 Спрощена система оподаткування

[§ 1. Патентування деяких видів підприємницької діяльності. Плата за торговий патент](#_§_1._Патентування_деяких видів підп)

[§ 2. Єдиний податок](#_§_2._Єдиний_податок)

[§ 3. Фіксований сільськогосподарський податок](#_§_3._Фіксований_сільськогосподарськ)

ЛЕКЦІЯ 18 Відповідальність за порушення податкового законодавства

[§ 1. Кваліфікаційні ознаки податкового правопорушення](#_§_1._Кваліфікаційні_ознаки податков)

[§ 2. Фінансові санкції за порушення податкового законодавства](#_§_2._Фінансові_санкції за порушення)

[§ 3. Адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства](#_§_3._Адміністративна_відповідальніс)

[§ 4. Кримінальна відповідальність за порушення податкового законодавства](#_§_4._Кримінальна_відповідальність з)

ЛЕКЦІЯ 19 Неподаткові доходи в системі державних доходів

[§ І. Митні платежі](#_§_І._Митні_платежі)

[§ 2. Ресурсні платежі](#_§_2._Ресурсні_платежі)

[§ 3. Рентні платежі](#_§_3._Рентні_платежі)

[§ 4. Збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства](#_§_4._Збір_на розвиток виноградарств)

ЛЕКЦІЯ 20 Правові основи державного кредиту

[§ 1. Поняття та функції державного кредиту](#_§_1._Поняття_та функції державного )

[§ 2. Форми державного кредиту](#_§_2._Форми_державного кредиту)

[§ 3. Нормативно-правове забезпечення відносин у галузі державного кредиту](#_§_3._Нормативно-правове_забезпеченн)

[§ 4. Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів України](#_§_4._Порядок_здійснення запозичень )

**Розділ III ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ ТА БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

ЛЕКЦІЯ 21 Правове регулювання державних видатків та кошторисно-бюджетного фінансування

§ І. Поняття державних видатків, особливості відносин у галузі видатків

§ 2. Поняття та принципи бюджетного фінансування

ЛЕКЦІЯ 22 Правові засади кошторисно-бюджетного фінансування

[§ І. Кошторис як індивідуальний фінансова-плановий акт. Порядок кошторисно-бюджетного фінансування](#_§_І._Кошторис_як індивідуальний фін)

[§ 2. Додержання фінансової дисципліни](#_§_2._Додержання_фінансової дисциплі)

ЛЕКЦІЯ 23 Кошторисно-бюджетний режим фінансування

[§ 1. Порядок фінансування соціально-культурних заходів](#_§_1._Порядок_фінансування соціально)

[§ 2. Фінансування охорони здоров'я та фізичної культури](#_§_2._Фінансування_охорони здоров'я )

[§ 3. Порядок фінансування видатків на національну оборону](#_§_3._Порядок_фінансування видатків )

[§ 4. ВИДАТКИ НА УТРИМАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ](#_§_4._Видатки_на утримання органів д)

**РОЗДІЛ IV ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

ЛЕКЦІЯ 24 Банківська система України

[§ 1. Поняття банківської системи України та її елементи](#_§_1._Поняття_банківської системи Ук)

[§ 2. Національний банк України: його роль у проведенні грошово-кредитної політики та банківського нагляду](#_§_2._Національний_банк України: йог)

ЛЕКЦІЯ 25 Правові засади грошового обігу та розрахунків

[§ 1. Правове регулювання грошового обігу в Україні](#_§_1._Правове_регулювання грошового )

[§ 2. Організація готівкового обігу та регулювання касових правил](#_§_2._Організація_готівкового обігу )

[§ 3. Правовий режим рахунків, що їх відкривають і обслуговують банківські установи](#_§_3._Правовий_режим рахунків, що їх)

[§ 4. Порядок організації безготівкових розрахунків в Україні](#_§_4._Порядок_організації безготівко)

ЛЕКЦІЯ 26 Правові засади валютного регулювання та валютного контролю

[§ І. Поняття валюти та валютних операцій](#_§_І._Поняття_валюти та валютних опе)

[§ 2. Організація валютного регулювання](#_§_2._Організація_валютного регулюва)

[§ 3. Валютний контроль](#_§_3._Валютний_контроль)

[ГЛОСАРІЙ](#_ГЛОСАРІЙ)

# ПЕРЕДМОВА

Із здобуттям незалежності Україна проголосила політичний курс, що спрямований на побудову ринкової економіки. На жаль, панування понад півстоліття системи адміністративного планування зумовило існування серйозних перешкод на шляху розбудови нової економічної системи, що ґрунтується на ринкових принципах. Ці обставини та непослідовність і вжиття половинчастих заходів призвели до того, що зусилля, які останнім часом спрямовувалися на здійснення ринкових реформ, не сприяли створенню ефективної ринкової економіки, а це безпосередньо пов'язано із функціонуванням фінансової системи держави. До 1999 р. в Україні спостерігалося падіння обсягу внутрішнього валового продукту і лише в останні роки цей процес набув протилежного напряму.

Нормальне функціонування фінансового ринку вимагає узгоджених взаємопов'язаних дій багатьох учасників приватного сектора та органів державної влади. Це потребує ефективного координування дій на всіх рівнях державного апарату та між гілками державної влади й місцевого самоврядування.

Прийняття більшості рішень, пов'язаних з розвитком фінансового ринку, повинно мати на меті збільшення прозорості та підвищення довіри учасників до інститутів фінансового ринку. Зрозуміло, що фінансовий ринок включає складні та взаємопов'язані системи. Фіскальна, монетарна, бюджетна політика держави можуть справляти значний вплив на розвиток фінансового ринку. При цьому надання переваг певним секторам ринку досить часто негативно впливає на розвиток інших секторів і врешті-решт завдає шкоди системі у цілому.

Шлях до розвинутого фінансового ринку пролягає через міцну правову базу. Політика і економіка - це взаємопов'язані явища: бюджетна та монетарна політика, дії органів місцевої та центральної влади, податкова система, банківський нагляд значною мірою впливають на діяльність фінансового ринку. У свою чергу органи державної влади та місцевого самоврядування повинні більш чітко визначити головні Напрями своєї діяльності у сфері фінансів та сконцентрувати на них свої зусилля.

Однією з глобальних проблем, що стоїть перед фінансовим ринком України, є необхідність істотно зменшити контроль з боку бюрократичного апарату над національною економікою. Дерегуляція економічної діяльності - це предмет розгляду не лише господарського та адміністративного права, а й не в останню чергу фінансового (з позицій зменшення податкового тягаря на суб'єктів підприємницької діяльності та розширення самостійності окремих учасників бюджетних відносин, зокрема у системі місцевих фінансів). Управлінські процеси, що впливають на економіку, у тому числі і в галузі фінансової діяльності держави, повинні бути спрощеними та мати більшу прозорість, фахівці не раз наголошували на проведенні активної політики боротьби з корупцією на всіх рівнях, яка підриває довіру до фінансового ринку з боку всіх його учасників. Нарешті, слід проводити активну політику, спрямовану на зменшення розміру тіньового сектора економіки, оскільки фінансовий ринок не може функціонувати належним чином, якщо суб'єкти господарювання намагаються уникати у своїй діяльності використання послуг інститутів фінансового ринку, щоб не розкривати інформацію про свої операції.

Фіскальна та монетарна політика мають бути збалансованими для того, щоб уникнути гіперінфляцій та різкої девальвації (як і ревальвації) національної валюти, дефолту за державними борговими зобов'язаннями, демонетизації економіки країни та активного використання грошових сурогатів (зокрема, бартерних операцій), проблем ліквідності ринку, спричинених низьким рівнем насиченості національного ринку позичкових капіталів.

Зростання економіки сприяє розвиткові фінансового ринку, але й розвиток фінансового ринку також сприяє зростанню економіки. Дослідження, які проводилися представниками Світового банку, свідчать, що за однакових умов країни з розвинутим банківським сектором та ринком цінних паперів розвиваються набагато швидше, ніж країни, в яких рівень розвитку цих інститутів є невисоким. Таким чином, ефективний розвиток фінансового ринку можливий лише за умови створення системи, яка б забезпечувала взаємний зворотний зв'язок між державою та приватними установами.

Нині не лише на рівні приватного сектора, а й на рівні органів державної влади поступово починає превалювати думка, що держава повинна не керувати, а регулювати національну економіку. Відповідно, правове регулювання фінансової діяльності є однією з форм державного регулювання економіки.

# ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА ЛЕКЦІЯ 1 Фінансова діяльність держави

## § 1. Фінанси як економічна і юридична категорія

Фінанси є історичною категорією. Вони виникли ще за часів рабовласницького суспільства в умовах товарно-грошових відносин під впливом розвитку функцій та потреб держави. Термін "фінанси" походить від латинського, що означає грошовий платіж. Він почав активно використовуватися у XIII - XV ст. в Італії, де такі міста, як Флоренція, Венеція, Генуя виконували функції провідних європейських центрів торгівлі та банківської справи. У подальшому термін поширився в усьому світі і почав застосовуватися як поняття, пов'язане з системою грошових відносин, утворенням грошових ресурсів, що мобілізуються державою для виконання своїх політичних та економічних функцій.

У свою чергу з виділенням державної скарбниці та повним відокремленням її від власності монарха (цей процес, зокрема, чітко простежується на прикладі історії Великої Британії) виникають такі поняття, як "державні фінанси", "державний бюджет", "державний кредит".

Існування фінансів нерозривно пов'язано з товарно-грошовими відносинами, розвиток яких обумовлений суспільним розподілом праці, наявністю різних форм власності та основаних на них організаційно-правових формах господарської, у тому числі підприємницької, діяльності, зовнішньоекономічними зв'язками тощо. Саме фінанси пов'язані з розподілом та перерозподілом внутрішнього валового продукту (ВВП) та національного доходу, що виражаються у грошовій формі.

Фінанси є багатостороннім і складним явищем, що характеризується різними істотними ознаками, має певні якості й форми прояву.

Фінанси - це особлива сфера економічних відносин. Їх зміст, характер використання, закономірності розвитку визначаються соціально-економічними відносинами, що привалюють у державі, природою та функціями держави.

Фінанси - це вартісна категорія, яка органічно пов'язана з рухом вартості в її грошовій формі, з утворенням та використанням різних грошових фондів (державного бюджету, місцевих бюджетів, соціальних фондів), з грошовими відносинами, що існують між державою та приватним господарством. Свого часу один з відомих дореволюційних учених-фінансистів І. X. Озеров як предмет дослідження фінансової науки визначав фінансове господарство, тобто сукупність відносин, що виникають внаслідок публічного характеру отримання союзами матеріальних засобів; способи, завдяки яким такі союзи отримують для себе необхідні кошти і як ці кошти відображаються на інших сторонах життя.

Е. Нікбахт і А. Гроппеллі визначали фінанси як "застосування різноманітних економічних прийомів для досягнення максимального достатку фірми або загальної вартості капіталу, вкладеного у справу" гносеологічному розрізі під фінансами розуміють науку, що досліджує питання здатності людей управляти витрачанням і надходженням дефіцитних грошових ресурсів протягом певного періоду часу.

Сучасна фінансова наука також не дає однозначної відповіді щодо суті фінансів. Тим більше, що багатогранність фінансів дає можливість вивчати їх з позицій різних рівнів, у тому числі загальної теорії фінансів, економіки, менеджменту, права тощо.

Фінанси - це не просто гроші, доходи або видатки. Фінанси - це сукупність відносин, що мають розподільчий характер і опосередковуються через доходи й видатки громадян і юридичних осіб - суб'єктів господарської діяльності, фінансово-кредитних установ, держави, міжнародних фінансових організацій тощо.

Характеризуючи фінанси, слід виходити з таких ключових елементів, як фінансові відносини та фінансова діяльність. Фінансові відносини відображають рух вартості від одного суб'єкта до іншого. Вони характеризують розподільні, перерозподільні та обмінні процеси і матеріально проявляються у грошових потоках. У свою чергу фінансова діяльність проявляється у формуванні доходів та здійсненні витрат певним суб'єктом.

Об'єктом фінансової діяльності є фінанси, які не слід ототожнювати з грошима, що є значно вужчим поняттям. Сфери функціонування грошей і фінансів перетинаються в певному сегменті; вони взаємопов'язані і взаємозалежні, але не тотожні. Фактично гроші виступають інструментом фінансових відносин.

Фінанси - це грошові відносини, що виникають у процесі розподілу і перерозподілу вартості валового суспільного продукту і частини національного багатства у зв'язку з формуванням грошових доходів і нагромаджень у суб'єктів господарювання та держави і використанням їх на розширене відтворення, матеріальне стимулювання працюючих, задоволення соціальних та інших потреб суспільства.

Дістаючи нормативно-правове закріплення, відносини у сфері фінансової діяльності стають уже об'єктом дослідження юриспруденції. Однак предметом дослідження фінансового права як галузі права, науки, навчальної дисципліни є не всі фінанси, що обертаються у суспільстві й національній економіці і надалі набувають міжнародного значення.

## § 2. Фінансова діяльність держави

Найбільш вагомою гарантією державного суверенітету є фінансово-економічна могутність держави. Держава має бути великим власником національних багатств, уміти нагромаджувати для свого бюджету кошти за рахунок стабільності, ефективності суспільного виробництва, вмілого управління та ефективності власного виробництва, проведення розумної цінової, кредитно-грошової й валютної політики, нагромаджувати капітал за рахунок міжнародної торгівлі, бартеру, недопущення воєнних дій, що підривають економіку держави, надійно захищати об'єкти державної власності, забезпечувати своїм громадянам право на працю. Суверенна держава повинна бути також платоспроможною, мати запас золота й інших цінних металів, валютну грошову масу та готівку.

Фінанси - категорія фінансової науки, вони є ключовим питанням науки фінансового права. У свою чергу говорити про предмет фінансового права можна лише у взаємозв'язку із фінансовою діяльністю держави. Незважаючи на те, що більшу частину фінансових відносин, що існують у суспільстві, охоплює фінансова діяльність держави, слід мати на увазі, що не всі вони підпорядковані державно-владній організації. Фінансові відносини всередині підприємств, установ, організацій, а також пов'язані із муніципальною формою власності будуються на рівності учасників, на диспозитивносгі сторін і виходять за межі фінансового права.

Предметом дослідження фінансового права є фінанси держави, тобто економічні відносини з мобілізації, розподілу й витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави та органів місцевої влади й місцевого самоврядування для забезпечення розширеного відтворення та соціально-культурних потреб.

Державні фінанси нерозривно пов'язані з існуванням держави, хоч в історичному аспекті є значно пізнішою категорією. У процесі руху фінансів держави відбувається розподіл та перерозподіл сукупного суспільного продукту та контроль за задоволенням суспільних потреб. Відмінні риси між державними та приватними фінансами були сформульовані у праці французького вченого П. М. Годме. Він наголошував на можливості застосування державою примусового порядку мобілізації фінансових ресурсів; зв'язку державних фінансів з грошовою системою, яка певною мірою управляється державою і не залежить від волі приватного власника, який розпоряджається лише власними фінансами; значному розмірі державних фінансів порівняно з приватними; орієнтації приватних фінансів на одержання прибутку, а не на задоволення загального інтересу, що характерно для державних фінансів.

Необхідність державних фінансів зумовлена тим, що за будь-якого типу економічних відносин основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, які не можна задовольнити через ринковий механізм, тобто через попит і пропозицію, а також особисто кожним громадянином у зв'язку з відповідними об'єктивними причинами. До них слід віднести структурну перебудову економіки, боротьбу з монополізмом, захист навколишнього середовища, захист тих громадян, які з'являються на ринку як споживачі - малозабезпечені, інваліди, діти, престарілі, а також проведення фундаментальних наукових досліджень, загальну освіту, підготовку кадрів, соціальне забезпечення і страхування, охорону здоров'я тощо.

Зрозуміло, що необґрунтовано висока частка централізації фінансових ресурсів призводить до негативних наслідків, оскільки на рівні суцільної централізації важко здійснювати раціональний розподіл і забезпечувати їх ефективне використання. З іншого боку, зниження централізації при високій частці державної власності спричинює безгосподарність і різні перекоси в розподілі та використанні фінансових ресурсів, а у кінцевому підсумку - фінансовий розлад у державі. Потрібна також оптимізація перерозподілу фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні населення: якщо держава надмірно втручається у перерозподіл частки населення у валовому національному продукті, це підриває стимули до праці, знижує темпи економічного зростання. Водночас невтручання держави у цей процес або значне скорочення ресурсів також має негативні наслідки, зокрема стримує розвиток освіти, науки, призводить до зубожіння окремих верств населення тощо. Отже, перерозподільні процеси, що здійснюються за допомогою державних фінансів, - це явища макрорівня, проте роль державних фінансів виявляється не меншою мірою у формах і методах мобілізації фінансових ресурсів. Важливе значення має те, як мобілізуються ресурси, якими каналами і в якій формі відбувається їх рух, за якими критеріями їх виділяють і використовують.

За матеріальним змістом фінанси являють собою фонди коштів.

Централізовані фонди коштів перебувають у розпорядженні держави як суб'єкта публічної влади (державний бюджет, Пенсійний фонд) та органів місцевої влади й місцевого самоврядування (місцеві бюджети). За рахунок зібраних до цих фондів коштів фінансуються державні та місцеві видатки, здійснюється капітальне будівництво, інвестиційна та інноваційна діяльність, утримується соціально-культурна невиробнича сфера - освіта, наука, фізична культура та спорт, охорона здоров'я; утримуються органи державної влади, правоохоронні органи тощо.

Децентралізовані фонди коштів створюються у межах окремих суб'єктів господарської діяльності (за рахунок власних прибутків) та певних галузей національної економіки (наприклад, агропромислового сектора - як за рахунок власних прибутків, так і за рахунок державних асигнувань). Їх не можуть використовувати органи державної влади для фінансування видатків держави, проте вони відіграють істотну роль на фінансовому ринку держави. Зокрема, за рахунок цих коштів здійснюється мобілізація фінансових ресурсів держави шляхом сплати податків. Вони активно обертаються у кредитно-фінансовій системі, у тому числі в банківській, і дають додаткові прибутки як власникам, так і кредитно-фінансовим установам і, відповідно, державі.

Сукупність централізованих і децентралізованих фондів коштів являє собою фінансові ресурси країни, що відображаються у зведеному фінансовому балансі України.

Отже фінансова діяльність держави - це планована діяльність у сфері мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави.

У Конституції України (ч. 2 ст. 92) є імперативна норма, що стосується організації фінансової діяльності держави. Зокрема, 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. Такий підхід свідчить про розуміння державою визначальної ролі фінансів для виконання її завдань і функцій, які залежать від конституційного ладу та державної політики, здійснюваної уповноваженими органами державної влади.

Характеризуючи фінансову діяльність держави, доцільно згадати її діяльність з формування грошової системи країни та забезпечення нормального функціонування цієї системи. Конституція України (ст. 99) містить норму, згідно з якою грошовою одиницею України є гривня. Забезпечення її стабільності - основна функція центрального банку держави - Національного банку України.

Слід зазначити, що сьогодні в якості інструментів, що обертаються через централізовані й децентралізовані фонди, виступають не лише гроші (у готівковій та безготівковій формах), а й цінні папери (емітовані як державою, так і суб'єктами господарювання, основаними на приватній або колективній формах власності) та валютні цінності. Як валютні цінності чинне законодавство України (зокрема, Декрет КМУ "Про систему валютного регулювання і валютного контролю") та міжнародна практика розглядають валюту (національну або іноземну, виражену в готівковій і безготівковій формах), цінні папери (виражені в іноземній валюті, що емітовані відповідно до норм законодавства, встановленого у країні емісії цих цінних паперів) , дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння, за винятком ювелірних виробів.

Централізовані фонди держави (Державний бюджет України, місцеві бюджети, спеціалізовані фонди) внаслідок свого призначення є грошовими, оскільки здійснення видатків потребує грошових розрахунків. Разом з тим децентралізовані фонди можуть містити не лише гроші, а й інші фінансові інструменти.

Характеризуючи фінансову діяльність держави та органів місцевого самоврядування, слід відзначити принципи її здійснення. До них належать загальноправові, галузеві, міжгалузеві принципи та принципи окремих правових інститутів даної галузі права.

До загальноправових принципів відносять законність, принцип верховенства права, суверенітет держави, рівність усіх форм власності та право власності народу України на природні об'єкти та інші принципи, закладені в Конституції України. Вони є визначальними для формування окремих галузевих наук.

У свою чергу безпосередньо галузеві принципи є базовими для визначення кола суб'єктів, що беруть участь у таких відносинах, та об'єктів правового регулювання цих відносин. Зокрема, як визначав П. С. Пацурківський, принципи фінансової діяльності держави гарантують безперервність та послідовність нормотворчого процесу, забезпечують взаємозв'язок фінансового законодавства та фінансової політики, виступають своєрідним камертоном усієї подальшої нормотворчості у цій сфері суспільних відносин.

До галузевих принципів фінансової діяльності належать:

1) публічний характер фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Наприклад, Закон України "Про Державний бюджет України" на поточний рік приймається шляхом відкритого парламентського обговорення і голосування та публікується у засобах масової інформації. Відповідно до Закону України "Про банки і банківську діяльність" банки зобов'язані публікувати в ЗМІ щоквартально звіти про свою діяльність, капітал тощо;

2) оснований на конституційному принципі розподілу влад принцип розподілу функцій між представницькими органами та органами виконавчої влади у сфері фінансової діяльності. Згідно з Конституцією України Державний бюджет України приймається виключно у формі закону Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України є центральним органом виконавчої влади і організовує складання проекту закону про державний бюджет, виконання прийнятого основного фінансового плану держави та готує звітність про його виконання;

3) пріоритет представницьких органів держави та місцевого самоврядування перед виконавчими органами. Цей принцип і попередній взаємопов'язані та доповнюють один одного;

4) пріоритет публічних видатків над доходами. Це один з визначальних принципів, який відокремлює державні та приватні фінанси, оскільки для останніх характерна визначальна роль прибутків при формування витрат. Цей принцип базується на положенні про те, що здійснення державою її завдань і функцій об'єктивно не може перебувати у прямо пропорційній залежності від обсягу доходів державної казни. Для держави видатки є первинними, а доходи - вторинними;

5) всебічний контроль у сфері фінансової діяльності держави, який пояснюється розумінням значення фінансів для виконання функцій державою. Він здійснюється на всіх стадіях фінансової діяльності і має широке коло учасників, наділених компетенцією у сфері фінансового контролю.

До інших принципів фінансової діяльності держави можна віднести принцип здорових фінансів, принцип єдності фінансової та грошової систем держави, принцип фінансової безпеки держави, принцип міжгалузевого характеру фінансової діяльності держави, принципи компетентності та самостійності у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування у встановлених чинним законодавством межах, принцип гласності, плановості, цільового використання фінансових ресурсів.

Базуючись на вищезазначених принципах, держава реалізує розподільчу, перерозподільчу та контрольну функції фінансів. Це виражається переважно через методи фінансової діяльності. Методи, тобто способи здійснення фінансової діяльності держави, поділяють на три основні групи, що пов'язано з роллю та призначенням державних фінансів: 1) методи мобілізації фондів коштів; 2) методи розподілу фондів коштів; 3) методи використання фондів коштів.

Мобілізація (рухомий) - це комплекс заходів, які здійснюються у державі з метою планомірного формування фондів коштів. Збирання коштів здійснюється за допомогою обов'язкового та добровільного методів мобілізації. Обов'язковий метод являє собою, по суті, справляння податків, зборів та інших обов'язкових платежів, за рахунок яких і формуються переважно доходна частина бюджетної системи країни та цільові фонди коштів. Держава на рівні закону встановлює вид обов'язкового платежу, розмір, ставки, об'єкт та платників, порядок справляння. Метод обов'язкових відрахувань застосовується і при проведенні обов'язкового державного страхування.

Добровільний метод мобілізації передбачає відсутність імперативу з боку держави при здійсненні платежів і реалізується у вигляді грошово-речових лотерей, благодійних допомог, пожертвувань, дарунків, траншів тощо. До добровільного методу мобілізації слід віднести й позики, що здійснюються державою та органами місцевого самоврядування шляхом емісії державних або муніципальних цінних паперів з метою покриття дефіциту бюджету або виконання певних цільових програм. Зокрема, Бюджетний кодекс України доходами бюджету вважає усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України, включаючи трансферти, дарунки, гранти.

Розподіл коштів є також одним важливих напрямів фінансової діяльності держави. Саме під час розподілу коштів чіткіше простежуються пріоритети державної політики та її співвідношення із функціями держави, в тому числі закріпленими у законодавстві (в першу чергу в Конституції України). На цьому етапі дістає своє відображення перерозподільча функція фінансів. Розподіл коштів здійснюється на підставі Бюджетного кодексу України відповідно до затверджених річних фінансових планів як держави (державний бюджет), так і окремих суб'єктів (місцеві бюджети, бюджетні розписи, кошториси бюджетних установ тощо).

До основних методів розподілу коштів належать фінансування й кредитування. Фінансування - це безповоротний, безоплатний, цільовий відпуск коштів, що здійснюється на підставі затверджених фінансових планів з відповідного централізованого фонду коштів; кредитування - виділення коштів на певний термін на засадах оплатності та поворотності з додержанням цільового призначення. Ці методи у свою чергу поділяються на кілька підвидів залежно від об'єкта та суб'єктів, які беруть участь у відносинах з розподілу фінансових ресурсів, що перебувають у фондах коштів. Зокрема, бюджетні установи можуть отримувати кошти як на умовах фінансування, так і кредитування.

До методів використання фінансових ресурсів відносять плановість, цільовий характер використання коштів, ефективність та економію, науково-методологічний підхід у визначенні обсягів видатків, використання коштів у межах встановлених лімітів та інші методи. Видатки здійснюються за економічним призначенням (залежно від тих сфер та економічних операцій, куди спрямовуються кошти) та за функціональним призначенням (залежно від напрямів спрямування коштів на виконання функцій держави, АРК, органів місцевого самоврядування тощо).

Перелічені методи фінансової діяльності є основними, але не вичерпними. Так, на всіх етапах фінансової діяльності застосовується метод фінансового контролю. Його призначення є досить важливим, оскільки фінансові ресурси завжди обмежені, їх мобілізація й витрачання регламентуються спеціальними правовими нормами. фінансовий контроль є постійним і всебічним, оскільки фактично охоплює всі аспекти діяльності держави, юридичних та фізичних осіб. Звідси випливають і широкі повноваження органів фінансового контролю. Фінансова діяльність кожного суб'єкта має бути прозорою і здійснюватися у межах чинного законодавства.

Говорячи про фінансову діяльність, не слід забувати й такого важливого аспекту, як аналіз перспектив інтеграції України до Європейського Союзу. Процес розширення ЄС слід розглядати як один з визначальних факторів розбудови сучасного українського законодавства, метою якого на рівні державної політики є поступова гармонізація із законодавством ЄС. Однією зі сфер такої гармонізації є саме галузь фінансового права - фіскальне, банківське, бюджетне законодавство. Розширення ЄС з єдиною валютною системою сприятиме збільшенню обсягів використання євро у зовнішньоекономічних відносинах України, а отже, й деякому ослабленню однобічної залежності української гривні від долара США. Активне використання євро (з орієнтацією на нього в курсовій політиці) - один з факторів, що забезпечуватиме підвищену передбачуваність валютної політики України, зменшення валютних ризиків для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Більшість спеціалістів, у тому числі й міжнародні експерти провідних фінансових інституцій, наголошує на тому, що Україна у змозі створити національний фінансовий ринок сучасного рівня.

## § 3. Фінансова система України та її складові

Фінансова система України за останні 10 років зазнала істотних змін, але багато з них не дістали відповідного відображення у законодавстві. Україна потребує чіткої правової та адміністративної основи управління податково-бюджетною сферою. Це означає, що всі функції та механізми такого управління (бюджетною та позабюджетною діяльністю) повинні у повному обсязі регламентуватися законами та відповідними нормативними актами. Зрозуміло, що державні кошти слід виділяти та витрачати лише за наявності відповідних на це правових повноважень.

Фінансову систему держави можна розглядати у кількох аспектах. Зокрема, фінансова система - це сукупність фінансових інститутів, кожний з яких сприяє утворенню та використанню відповідних централізованих та децентралізованих фондів коштів для здійснення фінансової діяльності держави, тобто діяльності з приводу мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів для виконання завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

З іншого боку (в організаційному аспекті), фінансову систему можна розглядати як сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють у межах своєї компетенції керівництво фінансовою діяльністю держави та підприємств, установ, організацій, що беруть у ній участь.

Якщо характеризувати фінансову систему з позицій економіки, то вона буде значно ширшою і включатиме державні фінанси (бюджет держави, фонди цільового призначення, державний кредит, фінанси державних підприємств), фінанси суб'єктів господарювання, міжнародні фінанси (валютний ринок, фінанси міжнародних організацій, міжнародні фінансові інституції) та фінансовий ринок. (ринок грошей, ринок капіталів, кредитний ринок та ринок цінних паперів).

Державні фінанси, відіграючи винятково важливу роль в економіці, не можуть розглядатися як єдиний або найголовніший інструмент економічної політики. Сам стан державних фінансів та формування доходної і видаткової частин бюджету залежать від багатьох чинників, хоч недооцінювати його вплив на економіку країни також не слід.

Фінансова система України як предмет дослідження фінансового права складається з таких основних ланок: державний бюджет та місцеві фінанси, фінанси державних підприємств, установ та організацій, спеціальні цільові фонди та кредит.

Державний бюджет - це найбільший централізований фонд коштів, що перебуває у розпорядженні уряду, який виконує державну політику. За його допомогою уряд концентрує у своїх руках значну частину національного доходу, що перерозподіляється фінансовими методами. Саме у цій ланці фінансової системи зосереджуються найбільші доходи та найважливіші у політичному та економічному відношенні загальнодержавні видатки. У державному бюджеті органічно пов'язані основні фінансові інститути - податки, позики й видатки.

Бюджетний кодекс України визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Державний бюджет, посідаючи провідне становище, тісно пов'язаний з іншими ланками фінансової системи. Він виступає фактично координуючим центром, що в умовах ринкової економіки надає необхідну допомогу таким ланкам. Ця допомога, зокрема у формі бюджетних дотацій, субвенцій, субсидій, кредитів, гарантій, має сприяти забезпеченню нормального функціонування інших ланок фінансової системи, здійсненню покладених на них завдань.

Наступною за своїм значенням фінансовою ланкою є місцеві (муніципальні) фінанси, які поступово розвиваються. В Україні спостерігається поступове збільшення масштабів місцевого господарства, їх зв'язок та залежність від великого капіталу, розширення та ускладнення функцій місцевої влади, компетенція якої визначається чинним законодавством України, зокрема Конституцією України, законами України "Про місцеве самоврядування", "Про місцеві державні адміністрації" тощо. У сфері фінансової діяльності їх компетенцію встановлює, в першу чергу, Бюджетний кодекс України та періодичні акти про бюджет місцевих органів.

Структуру місцевих фінансів визначають державний устрій та відповідний адміністративно-територіальний поділ держави. В Україні це бюджети областей, районів, міст, районів у містах, селищ, сіл. У Норвегії у структурі місцевих фінансів є бюджети муніципалітетів та округів. У державах з федеративним устроєм ця система має додаткові складові елементи. Наприклад, у США до місцевих фінансів входять бюджети штатів, графств, муніципалітетів, тауншипів із закріпленими за ними видатками, джерелами доходів, у ФРН - бюджети земель, громад та міст.

Самостійну фінансову ланку утворюють фінанси державних підприємств, функціонування яких пов'язано з розвитком державного сектора в національній економіці. Звичайно, порівнюючи значення цієї ланки за часів Радянського Союзу та панування командно-адміністративної економіки з сьогоденням, можна сказати, що значення її істотно зменшилося. Навпаки, основну роль у фінансовій , діяльності держави, особливо у сфері фіскальної політики й формування доходної частини бюджетної системи країни, відіграє приватний сектор шляхом перерозподілу частки отриманих доходів у вигляді податків та обов'язкових цільових платежів. Однак такий стан не дає підстав зменшувати значення фінансів державних підприємств.

Державне підприємництво під впливом ряду історичних, політичних та економічних обставин найбільше поширилося у Великій Британії, Франції, Італії, ФРН та Австрії. Одним із завдань цієї ланки є підтримання господарства країни шляхом збереження та розвитку ряду важливих галузей національного виробництва, необхідних для забезпечення процесу суспільного відтворення, галузей, які в умовах сучасного розвитку економіки через свою специфіку мають низьку рентабельність і є невигідними для підприємництва, а також галузей, які внаслідок своєї орієнтації та історичного розвитку є державними монополіями (наприклад, виробництво алкогольних напоїв, тютюнових виробів).

Особливу фінансову ланку становлять спеціальні фонди, що мають певне цільове призначення та визначену законодавством самостійність. У більшості європейських країн такі фонди відокремлені від державного бюджету і управляються безпосередньо центральними, а в деяких випадках і місцевою владою. Характерною рисою централізованих фондів є чітко визначені джерела формування і напрями використання коштів. Створення таких фондів визначається конкретними потребами, що стоять перед державою, тому їх склад та включення до бюджетів є різноманітним. В Україні до останнього часу було визнано за доцільне функціонування цільових фондів у межах Державного бюджету України для підвищення контролю (парламентського та спеціального фінансового контролю) за мобілізацією, розподілом та використанням коштів, що надходять до таких фондів. Ці фонди включаються до Спеціального фонду Державного бюджету України і передбачають обов'язковий цільовий характер використання коштів, визначений законодавством. Переважно кошти, що надходять до таких фондів, спрямовані на підтримання соціальної політики держави - забезпечення зайнятості населення, державного страхування у разі безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, тощо.

Пенсійний фонд України є загальнодержавним цільовим фондом коштів, який не входить до складу державного бюджету і має свій апарат та власні повноваження у сфері здійснення контролю за мобілізацією і витрачанням зібраних коштів. Його діяльність також спрямована на виконання соціальної політики держави.

Ще однією ланкою фінансової системи є кредит - державний (і муніципальний) та банківський. І хоч основні риси кредиту (відплатність, строковість, поворотність, забезпеченість) є однаковими для цих двох форм, ототожнювати їх у жодному разі не можна. У відносинах державного кредиту (як зовнішнього, так і внутрішнього) позичальником виступає безпосередньо держава. Наприклад, випускаючи облігації державної внутрішньої позики (ОДВП), держава визначає умови їх випуску та розміщення, строк, термін повернення та розмір відплатності (тобто процентів, що будуть нараховані за розміщення таких ОДВП). Як забезпечення виступає все майно держави. Фактично кошти, які збирає держава шляхом розміщення емітованих випусків державних цінних паперів (ОДВП, ощадних сертифікатів, казначейських зобов'язань тощо), є боргом держави перед юридичними та фізичними особами, серед яких і здійснюється таке розміщення. Наявний борг має погашатися у встановлені державою терміни. Отримані кошти спрямовуються на покриття дефіциту державного бюджету, на фінансування поточних видатків держави.

У свою чергу банківський кредит передбачає обов'язковий цільовий характер використання запозичених коштів. Кредитором виступає фінансово-кредитна установа, що має відповідні повноваження на здійснення активних операцій щодо розміщення залучених ресурсів, позичальником - юридичні та фізичні особи, які отримують такі ресурси під відповідне забезпечення на умовах, визначених кредитором. Тобто, на відміну від державного кредиту, умови кредитування встановлює кредитор, а не позичальник. Банківський кредит перебуває на межі регулювання фінансового й цивільного права, однак істотно впливає на формування ринку позичкових капіталів і, відповідно, на утворення та обіг державних фінансів.

Зрозуміло, що фінансову систему України не можна обмежувати переліченими вище ланками, однак саме ці ланки є предметом дослідження науки фінансового права. Окреме місце посідають органи, що здійснюють управління фінансовою діяльністю держави. Політика у галузі державних фінансів не може не враховувати специфіки відповідного етапу соціально-економічного розвитку країни, тобто реформа державних фінансів повинна мати певну концептуальну спрямованість. При цьому очевидним є те, що створення ефективної системи державних фінансів можливо лише за умови забезпечення відповідних змін в інших сферах державного регулювання економіки. Так, реформу державних фінансів, перш за все її податкову складову, не можна розглядати у відриві від реформи системи оплати праці та розробки політики в галузі амортизації; реформи формування коштів Пенсійного фонду України та створення системи недержавних пенсійних фондів тощо.

# ЛЕКЦІЯ 2 Предмет, метод, джерела та система фінансового права

## § 1. Предмет фінансового права та методи фінансово-правового регулювання

Право являє собою особливу форму соціального регулювання, що має певне цільове спрямування. Однією з основних цілей права є сприяння досягненню діалектичної взаємодії об'єктивно зумовлених соціальних інтересів (як приватних, так і публічних) у процесі їх реалізації у будь-якій формі соціальної взаємодії. Такою формою соціальної взаємодії може виступати держава, тобто йдеться про існування державно-організованого суспільства. Правові норми у свою чергу служать засобами реалізації соціальних цілей. Система права - це багатогранне правове явище, яке включає різні за своїм змістом та обсягом структурні елементи. Саме такі структурні елементи, починаючи від норм права, які утворюють інститути та галузі права, і створюють цілісну систему права. С. С. Алексєєв зазначає, що "норма, взята окремо, поза зв'язку з іншими нормами, не може регулювати суспільні відносини. Системність - найважливіша властивість права як регулятора суспільних відносин - у окремої норми відсутня". Поділ системи на окремі складові структурні елементи пояснюється значним різноманіттям суспільних відносин, які вона відображає й регулює.

Системність суспільних відносин надає праву відповідних системних якостей, зумовлює його структурну побудову. Теорія права визначає основним елементом системи права галузь права, що являє собою найширше об'єднання правових норм, які регулюють різноманіття певного виду суспільних відносин. На відміну від інших структурних елементів системи права, галузь права має певну автономію: самостійно функціонувати у загальній системі права.

Разом з тим галузь права - це відносно самостійний підрозділ системи права, який складається з правових норм, що регулюють якісно специфічний вид суспільних відносин. С. А. Комаров розуміє під галузями права сукупність правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини. Галузь права становить відокремлену сукупність юридичних норм, інститутів, що регулюють однорідні суспільні відносини, відображає більш високий рівень системоутворюючих зв'язків, характеризується певною цілісністю та автономністю. Будь-яка галузь права характеризується самостійним предметом та методом (методами) правового регулювання. Фактично це основні елементи, за якими можна відгалужувати окремі правові галузі у системі права. Ряд теоретиків вважає, що метод правового регулювання об'єднує об'єктивні і суб'єктивні моменти, має щодо предмета додатковий (процесуальний) характер та виступає юридичним критерієм виділення галузей права. В теорії права існує позиція, згідно з якою предмет та метод правового регулювання становлять галузевий юридичний режим регулювання суспільних відносин.

Характеризуючи галузі права, слід також згадати таке поняття, як "юридичний режим", під яким розуміють особливу цілісну систему регулятивного впливу, якій властиві специфічні прийоми регулювання - особливий порядок виникнення та формування змісту прав та обов'язків, їх здійснення, специфіка санкцій, способів їх реалізації, а також дія єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на певну сукупність норм. Кожна галузь права з юридичної точки зору виділяється у правовій системі саме таким режимом регулювання. Публічне право як право організації державного управління вимагає від тих, до кого воно застосовується, свідомо сприяти загальним інтересам, у той час як приватне право дає можливість людині прагнути досягнення своїх індивідуальних цілей і спрямоване лише на встановлення таких обмежень індивідуальних дій, внаслідок яких ці дії сприяли б загальним інтересам. Л. І. Петражицький у праці, присвяченій питанням теорії права та держави, зазначав, що вищий поділ юридичних наук повинен виходити не з поділу права на приватне та публічне і взагалі не з поділу права на види та різновиди, а з поділу наукових тез, що встановлюються різними науками, які стосуються права, відносно предметів їх вивчення за природою таких тез (відповідних суджень)'. Хоч слід зауважити, що питання поділу галузей права на публічну та приватну досліджували не лише представники юриспруденції, Ф. А. Хаєк, член Британської академії та лауреат Нобелівської премії з економіки 1974 р., академік і професор провідних наукових закладів, у своїх працях з політичної філософії зазначав, що відмінність між універсальними правилами гідної поведінки та правилами організації державного управління тісно пов'язана з відмінністю між приватним і публічним правом.

Фінансове право - публічна галузь права. Саме сфера фінансів потребує проведення складного, однак дуже важливого розмежування між необхідними державними витратами й визначенням способу належного розподілу податкового тягаря між різними суб'єктами. Закони, що застосовуються у фінансах, відображають державну політику і можуть дещо різнитися від суто "юридичних" законів. Основний акт у сфері фінансів - закон про державний бюджет. Це не викладення правил гідної поведінки, а план дій певної організації (держави), яка надає повноваження конкретним учасникам фінансових відносин на мобілізацію, розподіл або використання фондів коштів. Свого часу однією з передумов виділення окремої галузі права було названо політичну заінтересованість держави в самостійному регулюванні комплексу суспільних відносин, що мають певну єдність.

Характеризуючи фінансове право як галузь права, в першу чергу слід розкрити його предмет та метод. Предмет правового регулювання являє собою якісно однорідний вид суспільних відносин, на який впливають норми певної галузі права. Для цих відносин характерні такі риси: 1) життєво важливі для людини та її об'єднань відносини; 2) вольові, цілеспрямовані (розумні) відносини; 3) стійкі, такі, що повторюються, та типові відносини; 4) відносини поведінки, за якими можна здійснювати зовнішній контроль (наприклад, юрисдикційними органами).

Предметом фінансового права є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері фінансової діяльності держави. П. М. Годме зазначає, що фінансове право - це галузь публічного права, предметом якого є норми, що регулюють державні фінанси. При цьому автор цілком справедливо підкреслює публічний характер фінансового права у країні, що має розвинуту ринкову економіку. У відносинах, пов'язаних з формуванням і витрачанням коштів централізованих і децентралізованих фондів, необхідних державі для виконання її функцій, завжди виявляється владно-організуюча роль держави в розподілі й перерозподілі національного доходу та ВВП. Саме тому такі відносини мають владно-майновий (грошовий) характер.

З іншого боку, не всі грошові відносини є фінансовими. Зокрема, придбання товарів через торговельну мережу є предметом регулювання цивільного права, хоч такі відносини і мають грошовий характер. Однак коли торговельна фірма за наслідками підприємницької діяльності розраховує й сплачує податок до бюджету відповідного рівня, такі відносини стають вже фінансовими, оскільки відбувається мобілізація ресурсів до централізованого фонду коштів. Якщо клієнт отримує кредит через банківську установу (що має виключно грошову форму), це також відносини, що характеризуються відносною диспозитивністю сторін - учасників відносин і регулюються цивільними правом. Однак, коли Національний банк України перевіряє діяльність комерційного банку і виявляє порушення в умовах надання кредиту, він має право застосувати фінансові санкції за порушення банківського законодавства як орган, що представляє інтереси держави у сфері забезпечення фінансової діяльності держави.

У фінансових відносинах інтереси держави представляють органи, наділені нею владними повноваженнями - Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна податкова служба, Національний банк тощо. Іншим учасником фінансових відносин можуть виступати як державні органи, організації, установи (наприклад, бюджетні організації), так і суб'єкти підприємницької діяльності та громадяни. Визначальною умовою для віднесення таких відносин саме до фінансових є наявність діяльності щодо мобілізації, розподілу або використання коштів централізованих та децентралізованих фондів.

Так, фінансові відносини виникають при встановленні бюджетної, податкової, грошово-кредитної систем держави; складанні, розгляді та затвердженні актів про бюджет; розподілі доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи; виконанні державного та місцевих бюджетів; збиранні податків, зборів, інших обов'язкових платежів; фінансуванні та кредитуванні; обов'язковому державному майновому й особистому страхуванні; при відносинах у сфері державного кредиту та регулюванні грошово-кредитної та валютної систем тощо.

Метод фінансово-правового регулювання - це сукупність засобів впливу з боку держави на учасників фінансово-правових відносин. Основним методом фінансового права є метод владних приписів, який за своєю структурою є органічно цілісною системою безперервного впливу на учасників фінансово-правових відносин з метою реалізації ними своїх функцій.

Метод владних приписів характерний для публічних галузей права - конституційного, адміністративного та кримінального. Однак у кожній галузі він застосовується залежно від предмета правового регулювання. Оскільки фінансове право пов'язане з фінансовою діяльністю держави, метод владних приписів являє собою органічну систему, що уособлює цілісність юридичних фактів, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення фінансових правовідносин, юридичний статус їхніх суб'єктів, розподіл прав та обов'язків між ними, встановлення санкцій за порушення приписів фінансових правових норм та порядок їх застосування.

Беручи до уваги специфічний зміст фінансової діяльності, метод владних приписів проявляється у змісті конкретних фінансових правовідносин та у складі їх учасників. Владні приписи стосуються забезпечення фінансової діяльності держави: визначення розміру та порядку справляння податків, інших обов'язкових платежів до бюджетів різних рівнів; визначення повноважень розпорядників бюджетних коштів; встановлення порядку розподілу компетенції між учасниками бюджетних відносин; здійснення бюджетних трансфертів; порядку використання фінансових ресурсів, у тому числі шляхом кошторисно-бюджетного фінансування; правового забезпечення державного боргу; здійснення грошово-кредитної діяльності тощо.

Для державно-владних приписів у сфері фінансової діяльності характерні такі риси, як категоричність та відсутність оперативної самостійності. Пояснюється це насамперед тим, якого значення надає держава фінансам для її стабільного функціонування та забезпечення суверенітету. Будь-які приписи у сфері фінансів мають категоричний характер. Наприклад, несплата своєчасно податку тягне за собою у будь-якому разі обов'язок застосування санкцій з боку держави через уповноважений орган - державну податкову службу. При стягненні таких санкцій наявність суб'єктивної вини, на відміну від адміністративних або кримінальних відносин, не має значення. Вчинення правопорушення автоматично тягне за собою застосування встановлених санкцій.

Відсутність оперативної самостійності також є визначальною рисою саме фінансового права. Податківець не має права обрати той чи інший вид санкції за вчинене правопорушення у сфері податкових відносин - за кожне з них передбачається конкретна санкція, розмір якої або черговість застосування не можуть бути змінені.

Хоч деякі автори вважають, що методу фінансово-правового регулювання притаманна оперативна самостійність, оскільки суб'єкти правозастосування у фінансовому праві, як і в адміністративному, наділені правом вчиняти дії на власний розсуд. Наприклад, право оперативної самостійності може виражатися у наданні суб'єкту фінансового права можливості на його розсуд оцінювати юридичні факти. Або до права оперативної самостійності можна віднести прийняття уповноваженим органом рішення на основі норм, які містять гнучкі неконкретні поняття і вирази. При цьому суб'єкт застосування фінансово-правової норми сам з'ясовує зміст і призначення загальних понять.

Крім того, саме на прикладі податкових відносин краще за все коментувати метод владних приписів, оскільки чинне законодавство містить можливість застосування санкції на санкцію, що в цілому для юриспруденції не є характерним, логічним та виправданим. Згідно із Законом України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" пеня нараховується на суму основного боргового зобов'язання та штрафів за вчинене правопорушення. Зрозуміло, що інший учасник фінансових відносин тим більше позбавлений права оперативної самостійності і зобов'язаний чітко додержуватися приписів, встановлених фінансово-правовими нормами. Розпорядник бюджетних коштів має право здійснювати свої повноваження виключно в межах виділених бюджетних ресурсів у ті строки та на цілі, встановлені затвердженими фінансовими планами (актами про бюджет, лімітними довідками, бюджетними розписами, кошторисами установ тощо).

Поряд із методом владних приписів, для фінансового права характерні метод субординації, метод погодження, метод рекомендації тощо, що поступово поширюються. Особливо це стосується сфери муніципальних фінансів, де органи місцевої влади та самоврядування дістають більшу самостійність у реалізації своїх повноважень, у тому числі й у фінансовій сфері. Хоч зазначені методи, як правило, застосовуються разом з основним методом фінансового права - методом владних приписів.

Отже, фінансове право - це публічна галузь права, яка містить сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі створення, розподілу й використання фондів коштів (фінансових ресурсів) держави та органів місцевого самоврядування, необхідних для реалізації їх завдань та функцій.

Слід зазначити, що вже є підстави говорити про наявність сформованого в державі фінансового права. На підтвердження цієї тези можна згадати нормотворчу діяльність парламенту України, зокрема прийняття Бюджетного кодексу України, законів у сфері грошово-кредитної системи України, закріплення на рівні законів компетенції спеціальних фінансових органів, розгляд проекту Податкового кодексу тощо.

## § 2. Фінансове право в системі права України

Специфічною рисою правового регулювання суспільних відносин є те що, як правило, до більшості сфер людської діяльності включається багато різновидів соціальних зв'язків. Тому майже неможливо знайти настільки ізольовану сферу суспільного життя, щоб у ній домінував лише один вид суспільних відносин, що виступав предметом регулювання лише однієї галузі права. Сфера суспільних відносин, яку організовує певна правова галузь, постійно відчуває на собі вплив інших самостійних соціальних утворень. У процесі функціонування вони взаємодіють і неминуче сприяють чи, навпаки, гальмують реалізацію галузевими нормами свого прямого соціального призначення.

Фінансове право - самостійна галузь єдиної правової системи держави. Його самостійність обумовлена предметом правового регулювання, змістом, якісною єдністю суспільних відносин, що регулюються фінансовим правом, превалюванням однотипних фінансово-правових методів. З іншого боку, характеризуючи окрему галузь права, слід брати до уваги зв'язок з іншими елементами системи права. Фінансове право, як публічна галузь права, тісно пов'язане з конституційним та адміністративним правом. Не менш важливим є його зв'язок з цивільним та господарським правом.

Конституційне право охоплює суспільні відносини, що випливають з організації держави, її устрою, адміністративне право - суспільні відносини, пов'язані з державним управлінням. Конституційне право є провідною галуззю національного права і складається з сукупності конституційних норм, які регулюють політико-правові суспільні відносини, пов'язані з взаємовідносинами особи з державою, реалізацією народного волевиявлення, організацією і здійсненням державної влади та місцевого самоврядування, закріпленням соціально-економічних основ владування, а також з визначенням територіальної організації держави. Конституція України є Основним Законом держави, єдиним нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини, у тому числі й у сфері фінансової діяльності. Норми фінансового права фактично конкретизують положення конституційних норм і забезпечують мобілізацію, розподіл і витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів.

При аналізі зв'язку конституційних і фінансових норм слід враховувати їх певну однорідність (у регулюванні однакових відносин), але розуміти, що вони не тотожні. Норми Конституції України посідають найвище становище в ієрархії правових норм. На відміну від фінансово-правових, конституційні норми мають більшу юридичну насиченість, більшу щільність юридичного змісту, що створює підстави для багатьох юридичних інтерпретацій з урахуванням змін життєвих обставин чи суб'єктивного праворозуміння. Отже, галузеві фінансові норми базуються на правових механізмах, закладених у конституційних нормах, що коректуються під час правозастосування. Адміністративне право регулює суспільні відносин управлінського характеру, переважно у сфері державного управління, у процесі здійснення завдань і функцій виконавчої влади, а також внутрішньо-організаційної діяльності інших державних органів та громадських організацій при виконанні ними делегованих повноважень і функцій виконавчої влади. У свою чергу діяльність з формування, розподілу й витрачання коштів за своїм характером є управлінською. Тим більше, що витоки фінансового права містяться саме в адміністративному праві. Хоч уже наприкінці XIX ст. фінансове законодавство виділилося з адміністративного права в самостійну галузь права, яка доповнювала інші галузі публічного права, зокрема конституційне право, звідки вона вилучила частину (бюджетне право), й адміністративне право, з яким також була тісно пов'язана (місцеві фінанси, фінансова юрисдикція, організація управління фінансами). Спираючись на норми та принципи теорії управління, фінансове право регулює ті відносини, що безпосередньо пов'язані з фінансовою діяльністю держави. Здійснюючи регулювання відносин у сфері мобілізації, розподілу й витрачання фінансових ресурсів, фінансове право закріплює на правовому рівні виконання державою свого призначення.

Не менш важливим є зв'язок фінансового права з цивільним і господарським. Норми цивільного права регулюють майнові та особисті немайнові відносини. А майнові відносин можуть також виражатися у грошовій формі. Господарське право як галузь права регулює відносини, що існують у сфері організації та здійснення господарської діяльності суб'єктами усіх форм власності, пов'язаної з виробництвом промислової продукції та товарів широкого вжитку, їх реалізацією, виконанням робіт і наданням послуг. Національний банк України, як орган державного управління у сфері грошово-кредитної діяльності, водночас є суб'єктом господарювання. З одного боку, він є органом спеціальної компетенції у сфері фінансового контролю, оскільки уповноважений забезпечувати нагляд за діяльністю банківських установ та виконувати своє завдання, визначене Конституцією України, - забезпечення стабільності національної грошової одиниці. Разом з тим, центробанк має право укладати цивільно-правові угоди з іншими учасниками банківської системи. Банки в свою чергу надають кредити клієнтам за кредитними угодами, що є предметом регулювання цивільного права, але при цьому підпадають під фінансово-правове регулювання, оскільки умови кредитування у деяких аспектах додатково обмежуються Національним банком (щодо визначення розміру застави, права надання кредитів без застави, їх граничної вартості тощо).

Зрозуміло, що фінансове право тісно пов'язане з іншими галузями права: кримінальним (оскільки кримінальне законодавство встановлює відповідальність за правопорушення у сфері фінансових відносин, наприклад, за порушення бюджетної дисципліни, несплату податків), трудовим (наприклад, нарахування прибуткового податку та обов'язкових платежів на фонд оплати праці пов'язане з оформленими на підприємстві трудовими відносинами), пенсійним, екологічним, земельним, природоохоронним тощо.

З іншого боку, існує тісний взаємозв'язок фінансового права з економікою та загальною теорією фінансів. Понятійно-категорійний апарат останньої є базою для створення понятійно-категорійного апарату фінансового права, про що йшлося вище. Об'єктом товарно-грошових відносин виступають і гроші, і товар водночас, а об'єктом фінансових - лише гроші; їх суб'єктом завжди є держава, а суб'єктом товарно-грошових відносин - продавець і покупець. Тому товарно-грошові відносини є виразом економічної рівності суб'єктів.

Фінансово-економічні відносини виражають економічну нерівність сторін, фінансові правовідносини, які є його опосередкованим правовим виразом, - юридичну нерівність. Звідси випливає, що товарно-грошові відносини виступають предметом регулювання цивільного права, а фінансово-економічні відносини - фінансового права.

## § 3. Система та джерела фінансового права

Фінансове право можна характеризувати з різних позицій. З одного боку, це самостійна галузь права із визначеним предметом та методами правового регулювання, з іншого - це галузь законодавства, що є сукупністю законів та інших нормативно-правових актів, у яких фінансово-правові норми мають своє зовнішнє вираження і становлять джерело фінансового права.

Фінансове право - це також навчальна дисципліна у системі загальноправових курсів, що являє собою системне викладення теоретичного та прикладного матеріалу з метою підготовки кваліфікованих кадрів, які здатні аналізувати складні процеси у сфері фінансової діяльності держави. Систему курсу фінансового права як навчальної дисципліни побудовано відповідно до системи фінансового права. Навчальний матеріал зосереджений у Загальній та Особливій частинах. Загальна частина об'єднує норми фінансового права і правові інститути, що закріплюють: поняття фінансів та фінансової діяльності держави, її методи, принципи та правові форми; предмет та методи фінансово-правового регулювання; характеристику фінансових правовідносин та фінансово-правових норм; правовий статус уповноважених у сфері фінансової діяльності державних та муніципальних органів; поняття фінансового контролю, його види та методи, тобто такі норми й інститути, які є спільними для всіх інших фінансово-правових інститутів і становлять базу для регулювання правовідносин у сфері фінансової діяльності держави.

Особлива частина містить норми і правові інститути, що регулюють окремі напрями фінансової діяльності держави та різні елементи фінансової системи. Провідне місце в Особливій частині фінансового права посідає бюджетне право, яке входить до неї як підгалузь і складається з двох великих правових інститутів - бюджетного устрою та бюджетного процесу. Особлива частина містить такі правові інститути: доходи бюджетної системи (податкові та неподаткові); видатки бюджетної системи та цільових фондів; державний кредит; державне обов'язкове страхування (майнове та особисте); грошово-кредитна система. Ці інститути мають свої особливості, складаються з правових норм, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин у межах галузі права, але об'єднуються в одну систему через єдиний предмет та методи фінансово-правового регулювання. Безперечно, ці правові інститути містять правові норми, що регулюють фінансову діяльність держави.

Від системи фінансового права, як галузі права, слід відрізняти систему фінансового законодавства. Система законодавства складається в результаті видання правових норм, закріплення їх в офіційних актах та систематизації цих актів і має складну структуру. Частіше під системою законодавства мають на увазі сукупність нормативно-правових актів, в яких об'єктивуються внутрішні змістові та структурні характеристики права. Збіг між системою права і системою законодавства в межах від окремої норми до права в цілому не є абсолютним. В цих межах вони існують самостійно, оскільки мають свою специфіку та власні тенденції розвитку.

Залежно від підстав (критеріїв) виділяють кілька видів систем законодавства: горизонтальну, вертикальну, федеративну, комплексну. Горизонтальна (галузева) побудова системи законодавства обумовлена предметом правового регулювання - фактичними суспільними відносинами. На основі цього критерію відокремлюються галузі законодавства, що відповідають галузям системи права (конституційне право - конституційне законодавство, трудове право - трудове законодавство, фінансове право - фінансове законодавство тощо).

Вертикальна (ієрархічна) побудова відображає ієрархію органів державної влади та нормативно-правових актів за їх юридичною силою. Серед сучасних тенденцій розвитку системи права можна назвати процес поступового нагромадження нормативного матеріалу та розподіл його за структурними блоками (інститутами, галузями). Наявна тенденція до уніфікації зазначених блоків дає підстави для підвищення ефективності правового регулювання. При цьому зазначений процес тягне за собою утворення нових інститутів (банківське, податкове право). У свою чергу тенденції вдосконалення законодавства пов'язують зі створенням нових комплексних галузей законодавства (зокрема, банківського законодавства, приватизаційного, податкового тощо), що є значним чинником впливу на реальне розв'язання економічних та соціальних питань. У зв'язку з удосконаленням законодавства, яке тягне за собою зменшення розриву між чинним правом та зміненими суспільними відносинами, система законодавства наближається до власного ідеалу - системи права, від чого все чіткішою стає відповідність останньої системи системі суспільних відносин.

Якщо система права - це внутрішня форма права, його будова за галузями та інститутами, то система законодавства його зовнішня форма; це система нормативно-правових актів, у яких галузі та інститути права знайшли свій вираз. Внутрішня та зовнішня форми права нерозривно пов'язані і не можуть існувати одна без одної. Система права і система законодавства діалектичне пов'язані, їх не можна ні протиставляти, ні ототожнювати.

Для системи права первинним елементом є правова норма, структуру якої створюють гіпотеза, диспозиція та санкція. Для системи законодавства первинним елементом є стаття нормативно-правового акта, яка не обов'язково має містити всі три структурні елементи правової норми. Характерною рисою нормативно-правових актів є і те, що в них, як правило, є норми різних галузей права і тому вони регулюють різні за змістом види суспільних відносин. Отже, можна стверджувати, що даний нормативно-правовий акт не може мати єдиного предмета та методу правового регулювання. Доцільно , підтримати професора П. С. Пацурківського, який вважає, що предметний підхід і структурний аналіз змісту права та законодавства є головним для пізнання об'єктивної структури права, створення на основі цього її ідеального образу (побудови структури права) та вираження її у законодавстві.

До джерел фінансового права належать: Конституція - Основний Закон України; загальні та спеціальні закони; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови та декрети Кабінету Міністрів України; відомчі нормативно-правові акти (постанови Правління НБУ; накази Міністра фінансів; розпорядження Державного казначейства України тощо); міжнародні правові акти, звичаї та стандарти, що ратифіковані парламентом та входять до національного законодавства.

Фінансове законодавство характеризується системністю, яку, поряд із іншими характеристиками, йому надають правила ієрархії норм, що містяться у правових актах. Використання цих правил дає можливість у разі виникнення колізій між нормативно-правовими актами віддати перевагу одному нормативно-правовому акту над іншим. Різні правила ієрархії нормативних правових актів зводяться до правил вертикальної та горизонтальної ієрархії.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Відповідно, всі акти суб'єктів фінансового права повинні відповідати Основному Закону. Акти або їх положення, що суперечать букві або духу Конституції, не є чинними. Конституція - акт безпосередньої дії (ч. 3 ст. 8): принципи та норми Основного Закону можуть регулювати конкретні суспільні відносини, у тому числі у сфері фінансової діяльності, якщо вони стосуються предмета конституційного регулювання. Будь-яке обмеження регулятивної дії норм Конституції є протизаконним, а винні у цьому органи та посадові особи державної влади й місцевого самоврядування, інші суб'єкти несуть юридичну відповідальність. Конституція України закріплює виключну компетенцію Верховної Ради України у прийнятті фінансового законодавства, у тому числі у сфері бюджету, податків, грошової системи, валютних відносин (ч. 2 ст. 92); закріплює визначальні принципи побудови бюджетної системи (ст. 95); бюджетний період (ст. 96); встановлює компетенцію Рахункової палати України (ст. 98), Національного банку України (статті 99,100). У Конституції України визначено компетенцію уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади у сфері фінансової діяльності (статті 116, 117), компетенцію місцевих державних адміністрацій (статті 118, 119). В Основному Законі (статті 142, 143) закріплено право органів місцевого самоврядування на затвердження й виконання місцевих бюджетів, на власну матеріально-фінансову базу, на встановлення місцевих податків і зборів тощо. Ряд інших статей Конституції безпосередньо або опосередковано пов'язаний зі сферою фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, що впливає на якість фінансового законодавства. Зрозуміло, що конституційні норми-принципи визначають у відповідних галузях права чіткішу деталізацію положень, в яких існує інтерес держави.

Важливе місце серед джерел банківського права посідають закони, що мають загальне значення для здійснення господарської діяльності, встановлення загальних засад права власності, визначення правових підстав та порядку здійснення цивільно-правових угод тощо. До загальних можна віднести закони України "Про господарські товариства", "Про підприємництво", "Про цінні папери і фондову біржу", "Про власність" тощо.

Найбільшу увагу конституційне законодавство приділило бюджетній діяльності, що пояснюється значенням бюджету як центральної ланки фінансової системи. У 2001 р. в Україні був прийнятий Бюджетний кодекс України - перше кодифіковане джерело підгалузі фінансового права. Опрацьовується проект Податкового кодексу України.

Низка спеціальних законів у сфері бюджетних, податкових, грошово-кредитних відносин закріплюють високий рівень нормативно-правового регулювання у сфері фінансової діяльності. Це, в першу чергу, стосується законів України "Про Державний бюджет України", "Про систему оподаткування", "Про банки і банківську Діяльність". У сфері фінансів прийнято ряд статусних законів, що визначають правовий статус органів спеціальної фінансової компетенції, у тому числі закони України "Про Рахункову палату України", "Про Державну податкову службу України", "Про Національний банк України" тощо.

Норми фінансового права містяться і в указах Президента України, в актах органів виконавчої влади - постановах та декретах Кабінету Міністрів України (останні видавалися протягом 1992- 1993 років). Окреме місце належить актам органів місцевого самоврядування та місцевої влади, що стосуються сфери фінансової діяльності.

Велику групу джерел фінансового права становлять акти фінансово-кредитних установ - Міністерства фінансів, Державного казначейства, Державної податкової служби, Національного банку України (накази, інструкції та ін.). Деякі нормативно-правові акти видаються такими органами спільно з іншими державними або економічними органами (наприклад, спільні постанови КМУ і НБУ) залежно від змісту відносин, що регулюються.

Фінансово-правові норми містяться і в актах органів державної виконавчої влади - міністерств, відомств тощо, які регулюють питання фінансів у межах відповідної галузі або сфери управління, а також у локальних актах, що приймаються адміністрацією підприємств, установ, організацій (положення про розподіл прибутку, про створення резервного фонду).

Норми підзаконних нормативно-правових актів конкретизують зміст більш загальних фінансового-правових норм, що містяться у законах. Специфічною рисою фінансового законодавства є його постійний динамічний розвиток, який дає змогу державі своєчасно реагувати на швидкі економічні зміни.

## § 4. Фінансове право та наука фінансового права

Поряд з іншими аспектами дослідження фінансове право можна розглядати і як галузь юридичної науки. Наука фінансового права являє собою сукупність теоретичних понять, тлумачень і уявлень про чинне фінансове право, його предмет і метод, правові підгалузі та інститути, що входять до його складу. Предметом фінансового права як науки є його гносеологія, а також осмислення й дослідження проблем та перспектив удосконалення цієї галузі.

Фінансове право як галузь права матеріалізується у фінансово-правових нормах, принципах, методах; наука фінансового права матеріалізується в узагальненнях, оцінках, висновках, концепціях, нових поняттях і категоріях; у теоріях і доктринах, що відображаються у статтях, монографіях, навчальних посібниках та підручниках з фінансового права.

Як і будь-яка інша наука, наука фінансового права має властиві тільки їй предмет дослідження і понятійно-категорійний апарат, власний зміст. З іншого боку, вона є частиною юридичної науки в цілому. Предметом науки фінансового права виступає вся сукупність знань про фінансове право та фінансову діяльність держави, хоч такі знання є різнорідними.

Як одна з юридичних наук, наука фінансового права вивчає історію фінансового законодавства, розробляє наукові рекомендації Щодо його вдосконалення. Завданнями науки фінансового права є також вивчення фінансового законодавства інших держав, здійснення порівняльного аналізу й використання позитивного досвіду для вдосконалення практики оновлення фінансово-правових актів, тим паче, що нині на порядку денному у сфері фінансової діяльності держави залишається реформування податкового законодавства та законодавства про відносини у сфері державного кредиту.

Фінансовому праву як науці притаманний ряд особливостей. Це суспільна наука, відповідно вона підпадає під різноманітні деформації та політичний тиск, особливо у сфері дослідження практичного досвіду правозастосовної діяльності органів управління у сфері фінансів. Наука фінансового права як юридична наука досліджує цілий ряд фінансових явищ і понять, що за своєю природою є предметом дослідження економіки та фінансів. Отже, понятійно-категорійний апарат фінансової науки та науки фінансового права значною мірою тотожні. На цю особливість не раз звертали увагу видатні учені-фінансисти: В. А. Лебедєв, Ю. А. Ровінський, Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, А. І. Худяков, П. С. Пацурківський. Наука фінансового права вивчає фінансово-правові явища, які за своєю юридичною природою є публічно-правовими і мають місце лише у сфері державних фінансів. Сфера приватних фінансів - це предмет дослідження цивільного права, там застосовується диспозитивний метод правового регулювання.

Як слушно зазначає О. В. Щербанюк, враховуючи значення науки про фінанси як науки, що вивчає економічний базис, не можна забувати про необхідність вивчення закономірностей самої надбудови, про значення активної творчої ролі права. Тому в галузі науки фінансового права, використовуючи дані науки про фінанси, неприпустимо підміняти аналіз правової дійсності викладом окремих положень науки про фінанси, розмивати юридичну специфіку фінансово-правових норм і відносин у вивченні їх економічного змісту. Наука фінансового права відмінна від науки про фінанси тим, що вона, використовуючи апарат останньої, вивчає правову форму фінансової діяльності держави і суспільних відносин, які виникають у процесі такої діяльності, досліджує вплив цієї правової надбудови на економічний базис.

Наука фінансового права застосовує такі методи, як спеціально-юридичний (формально-догматичний), порівняльно-правового дослідження, метод звернення до інших наук, метод статистичної обробки фактичного матеріалу та ряд інших. При здійсненні досліджень фінансово-правових явищ необхідно розуміти значення таких провідних принципів - принципу об'єктивності та історизму. Це дає змогу не створювати однобічні наукові теорії та концепції, що не відображатимуть об'єктивної реальності.

Серед видатних учених XIX ст., що зробили помітний внесок у становлення й розвиток науки фінансового права, можна назвати М. М. Сперанського (праця "План фінансів", підготовлена у 1810р.), М. І- Тургенєва ("Досвід теорії податків", 1818), М. Ф. Орлова ("Про державний кредит", 1832), І. Я. Горлова ("Теорія фінансів", 1841). Саме вони заклали підвалини фінансової науки. У другій половині XIX - на початку XX ст. дослідженнями у сфері фінансів видатні вчені В. Лебедєв, І. Тарасов, С. Іловайський, Д. Львов, І. Янжул вивели фінансове право на нову площину і сприяли його виділенню в окрему правову галузь. У цей же час з'явилися перші підручники з фінансового права (з деякими з них можна ознайомитися і зараз завдяки сучасним перевиданням).

У XX ст. найбільшого розвитку набуло бюджетне право, норми якого були максимально висвітлені в чинному законодавстві СРСР, у першу чергу в Конституціях, що приймалися. У контексті цього правового інституту, що входить до фінансового права, слід назвати вчених А. М. Гурвича ("Бюджетне право за законодавством РСФСР", 1918) та А. А. Алексєєва ("Бюджетне право народного представництва", 1918).

У 1940 р. було опубліковано перший підручник з фінансового права, тоді ж з'явилася і надзвичайно важлива праця Ю. А. Ровинського "Предмет радянського фінансового права". У 50-60-х роках було завершено розробку теорії соціалістичного фінансового права з чітким акцентом на дослідженні питань бюджету, бюджетних відносин та бюджетного процесу. Найбільший внесок у розвиток бюджетного права зробили відомі вчені-юристи Л. К. Воронова, В. В. Безчеревних, М. М. Піскотін, Н. І. Хімічева, С. Д. Ципкін, М. В. Карасьова, О. М. Горбунова, Н. А. Куфакова.

Перехід до ринкової економіки, курс на яку проголосила незалежна Україна, поставив проблему перегляду всієї системи науки фінансового права, починаючи від її предмета та методу й закінчуючи окремими інститутами, категоріями й поняттями. Існування рівнозначних форм власності обмежило предмет фінансового права, оскільки державні фінанси припинили своє панування у фінансовій системі Держави і розглядаються виключно у взаємозв'язку з фінансами приватними.

Нині можна говорити про те, що українська наука фінансового права пройшла первісний етап формування і перебуває в стадії динамічного розвитку. Серед провідних учених слід назвати Л. К. Воронову - академіка АПрН України, професора Київського національного університету імені Тараса Шевченка. З її ім'ям пов'язують формування вітчизняної школи фінансового права, зокрема саме завдяки її праці в Україні вперше з'явилися ґрунтовні підручники й навчальні посібники з фінансового права.

У працях професора П. С. Пацурківського - декана юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича - ґрунтовно розроблено питання теорії фінансового права. Це дуже важливо, оскільки саме теорія фінансового права, у тому числі визначення предмета й методу фінансово-правового регулювання, предмета фінансової діяльності держави та методів, якими вона здійснюється, розкриття особливостей правового статусу учасників фінансових відносин, дають можливість будувати засади для дослідження окремих правових інститутів, що входять до складу фінансового права як правової галузі й науки.

Перестали бути науковою цілиною й інститути податкового права, фінансового контролю, банківської діяльності. Так, всі розуміють значення податків для формування доходної частини бюджету, однак формування податкової системи держави має бути відпрацьовано на певних категорійних поняттях. Визначаючи склад податкової системи, слід враховувати як практику розвинутих країн, так і особливості національної економіки України, історичні традиції тощо. Наукову базу у сфері податкових відносин заклав М. І. Кучерявенко, професор Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого. Зокрема, з 2002 р. почала виходити його монументальна Праця, пов'язана з дослідженням податків, - "Курс податкового права". Йому належать і підручники з податкового права, за якими в Україні навчаються студенти юридичних вузів.

У 2002 р. в працях Л. А. Савченко - декана юридичного факультету Академії Державної податкової служби України - нарешті набула наукового розвитку й тема організації фінансового контролю - фінансово-правового інституту, що пронизує всю фінансову діяльність суб'єктів фінансово-правових відносин.

Серед провідних вітчизняних науковців-фінансистів, що досліджують окремі фінансово-правові інститути, слід назвати Є. А. Алісова, І. Б. Заверуху, Є. В. Карманова, С. Т. Кадькаленка, Т. А. Латківську, А. А. Нечай, Н. Ю. Пришву, О. В. Щербанюк та багатьох інших.

Слід зазначити, що дослідження фінансово-правових відносин є актуальною темою не лише для вивчення у вищих навчальних закладах. Фахівці-практики добре розуміють, що впровадження фінансових законів, формування сучасної системи міжбюджетних, податкових відносин, діяльності у кредитно-фінансовій сфері потребують якісного наукового підґрунтя. Саме тому за останні роки значно зросла кількість і якість дисертаційних досліджень, що здійснюють не лише науковці, а й практики.

# ЛЕКЦІЯ 3 Фінансово-правові норми та фінансово-правові відносини

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

Сутність правовідносин має визначатися зв'язком норми права та правовідносин. У суспільному житті існує безліч сукупностей або систем норм: норми моралі, економічні норми, технічні норми тощо. У теорії та практиці не склалося узагальненого поняття, яке б відповідало відносинам, врегульованим даною системою норм, як специфічної форми реалізації норми. Таке поняття виникає лише стосовно права як сукупності норм. Це обумовлюється місцем права в житті суспільства та особливостями правової норми, виконання якої забезпечується можливістю застосування державного примусу. Такий стан притаманний будь-яким правовим нормам, у тому числі й нормам фінансового права.

У системі права норми єдині та взаємопов'язані. Вони не можуть функціонувати ізольовано. Будь-який структурний елемент, вилучений із системи права, втрачає системні функції, і як наслідок - соціальну значимість. "Лише взяті в сукупності такі характеристики права, як його зміст, засоби впливу, форми виразу, процедури, засоби забезпечення, а також система інформування щодо правових норм, дають можливість провести розмежування між цим регулятором та соціальними нормами... суспільства, між правом та іншими регуляторами (моральними, груповими тощо), які діють у суспільстві".

Фінансово-правові норми - це загальнообов'язкові приписи компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування з приводу мобілізації, розподілу й використання коштів централізованих та децентралізованих фондів, що виражені у категоричній формі й забезпечені силою державного примусу.

Фінансово-правові норми визначають права та обов'язки учасників фінансових відносин, обставини, за наявності яких вони стають носіями прав та обов'язків, і передбачають відповідальність за невиконання приписів держави. Ці норми регулюють відносини тільки в галузі фінансів і містять приписи та заборони, що встановлюються державою з приводу мобілізації, розподілу й використання грошових фондів.

У свою чергу правовідносини є результатом дії правової норми. Правовідносини виникають внаслідок дії різних факторів: матеріальних умов життя суспільства; конкретних умов, у яких перебуває особа (особи); виховання, традицій, звичок, психофізичного складу тощо. Реальні, життєві відносини здійснюються відповідно до приписів правової норми. Здійснюючи правовідносини, норма набуває свого реального буття, втілюється у певному акті поведінки. Це - особливість реалізації норми. Абстрактний, загальний припис норми конкретизується та набуває життєвої сили. Особливості реалізації норми у правовідносинах визначаються характером відносин, що регулюються.

Головна особливість фінансово-правових норм полягає в тому, що вони мають державно-владний, імперативний характер. Держава за їх допомогою приписує правила поведінки юридичним особам, громадянам у галузі фінансової діяльності. Зміст фінансово-правових норм становлять правила поведінки в суспільних відносинах, що виникають у процесі фінансової діяльності держави.

Сама суть, зміст фінансово-правової норми зумовлює її імперативний (владний) характер. Ці норми складаються з письмово сформульованих вимог, виражених у категоричній формі, що не допускає їх довільної зміни, вони повинні точно й вичерпно визначати обсяг прав та обов'язків учасників фінансових правовідносин. Такі права та обов'язки спрямовані безпосередньо на забезпечення загальнодержавного інтересу, а опосередковано - на забезпечення інтересів усіх інших учасників фінансових правовідносин.

У фінансово-правових нормах містяться адресовані суб'єктам господарської діяльності вимоги вчасно вносити встановлені законодавцем платежі до державного та місцевого бюджетів; користувачам бюджетних коштів - розподіляти та використовувати ці кошти відповідно до затверджених нормативів та їх цільового призначення, надавати звіти та інші документи для здійснення контролю з боку компетентних органів, вчиняти інші дії, які б забезпечували акумуляцію у централізованих фондах грошових ресурсів та їх використання відповідно до затверджених фінансових планів.

Отже, сутність юридичної природи фінансово-правової норми полягає в тому, що це писане, встановлене державою у суворо визначених порядку і формі та забезпечене заходами державного примусу, виражене у категоричній формі правило поведінки суб'єктів фінансово-правових відносин, що виникають з приводу мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, яке закріплює права та обов'язки їх учасників. Змістом усіх фінансово-правових норм є діяльність держави з регулювання фінансових відносин.

Права та обов'язки учасників фінансових відносин спрямовані на забезпечення загальнодержавних інтересів. Особливо яскраво це виражається при справлянні податків та обов'язкових зборів, а також при фінансуванні загальнодержавних програм та бюджетних установ. Водночас спільний зміст фінансово-правових норм, пов'язаний з реалізацією фінансової діяльності, має різний конкретний вираз, зумовлений різноманітністю фінансових відносин та багатогранністю фінансової системи.

Залежно від способу впливу на учасників фінансових відносин, визначального характеру їх юридичних прав та обов'язків фінансово-правові норми можна поділити на три види: зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі. При цьому незалежно від поділу на види фінансово-правові норми мають категоричний характер, що пояснюється значенням закріплених правил поведінки учасників фінансових відносин для держави, зокрема щодо забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування відповідними фінансовими ресурсами.

Зобов'язуючі фінансово-правові норми вимагають від учасників фінансових відносин здійснювати відповідні дії і встановлюють їх права та обов'язки у сфері цих відносин. Саме у цих нормах переважно виявляється основний метод фінансово-правового регулювання - метод владних приписів. Більшість норм фінансового права є зобов'язуючими. Так, відповідно до ст. 67 Конституції України кожний зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законодавством. Згідно з п. 4. ст. 85 до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішень щодо звіту про його виконання. Відповідно до ст. 111 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України здійснює контроль за додержанням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України.

Забороняючі фінансово-правові норми містять заборону на здійснення певних дій, встановлюють обов'язок учасників фінансових відносин утриматися від них. Так, ч. 6 ст. 15 Бюджетного кодексу України містить заборону використовувати емісійні кошти Національного банку України на фінансування дефіциту Державного бюджету України. Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України (ч. 3 ст. 21 БК України). Слід зазначити, що кількість забороняючих фінансових норм, порівняно із зобов'язуючими, є незначною. Це пояснюється існуючою перевагою зобов'язань, що містяться у приписах уповноважуючих норм. Оскільки у нормі є чітко встановлений припис додержуватися встановлених правил поведінки, немає потреби встановлювати додаткові заборони.

Уповноважуючі фінансово-правові норми встановлюють права учасників фінансових відносин на здійснення певних самостійних дій у передбачених межах. На відміну від приватних галузей права, фінансове право як публічна галузь також містить незначний перелік уповноважуючих приписів, хоч їх кількість поступово розширюється, що пояснюється поступовим переважанням приватної форми власності, у тому числі у фінансовій діяльності. Такі норми дають можливість учасниками фінансових відносин приймати самостійні рішення, але у чітко визначених межах. Отже, уповноважуючі норми також мають імперативний характер, оскільки учасникам фінансових відносин заборонено виходити за межі встановлених приписів. Зокрема, згідно зі ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону. За ч. 1 ст. 85 БК України держава може передати Раді міністрів АРК чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків. У той же час встановлено обмеження, що така передача може відбутися лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Певною мірою уповноважуючі фінансово-правові норми покликані розвивати ініціативу учасників фінансово-правових відносин, у першу чергу суб'єктів господарювання (юридичних та фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності) та органів місцевого самоврядування. За змістом норми фінансового права можуть бути матеріальними та процесуальними. Матеріальні фінансово-правові норми закріплюють види та обсяг грошових зобов'язань юридичних та фізичних осіб перед державою та територіальними громадами, джерела утворення фінансових ресурсів, види видатків тощо, тобто матеріальні норми виражають матеріальний (грошовий) зміст юридичних прав та обов'язків учасників фінансових відносин. Переважна частина норм фінансово-правового інституту бюджетного устрою є матеріальними за змістом.

Процесуальні (процедурні) фінансово-правові норми визначають порядок діяльності у сфері мобілізації, розподілу й витрачання фондів коштів. Зокрема, цілий інститут фінансового права присвячений виключно процедурним питанням - бюджетний процес. Бюджетний кодекс встановлює процедуру складання проекту закону про Державний бюджет України, розробку бюджетної резолюції, складання бюджетних запитів; розгляд і затвердження акта про бюджет парламентом; його виконання; складання, розгляд та затвердження звітності про виконання державного бюджету.

Водночас бюджетне право є винятком із загальної сукупності фінансових інститутів, що містять, поряд з матеріальними, і процесуальні правові норми. Це стосується як податків та неподаткових доходів, так і видатків бюджетної системи України. На жаль, не всі фінансові норми характеризуються високим рівнем розробки й чіткого додержання встановлених правил поведінки, що досить часто ускладнює можливість задоволення фінансових інтересів держави. На практиці часто виникають ситуації, особливо у сфері податкових відносин, коли наявні колізії у нормативно-правових актах або нечітко виписані правила поведінки тягнуть за собою проблеми у застосуванні фінансово-правових норм їх учасниками.

Структура фінансово-правової норми тотожна будь-якій іншій нормі права. Фінансово-правова норма може містити гіпотезу, диспозицію та санкцію, тобто основні елементи правової норми, хоч далеко не всі фінансові норми є повними за змістом. Однією з особливостей фінансово-правових норм є їх розгорнутий обсяг, зокрема порівняно з нормами конституційного права.

Гіпотеза визначає умови, за яких можуть виникати передбачені нормою юридичні права та обов'язки учасників фінансових відносин у галузі фінансової діяльності. Такі умови повинні мати конкретний вираз.

Диспозиція є основою норми й містить саме правило поведінки учасників фінансових відносин за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин. Диспозиція виражена у безумовно визначеній формі і, як правило, є достатньо обтяженою за змістом.

Санкція фінансово-правової норми містить вказівки на невигідні для її порушника наслідки. Саме у санкції виражається імперативний характер приписів у сфері фінансової діяльності. За порушення встановлених умов законодавство передбачає можливість застосування фінансових, адміністративних, дисциплінарних та кримінальних заходів. Тривала наукова дискусія щодо наявності фінансової відповідальності (яка не передбачається Конституцією України) не може не брати до уваги, що фінансові санкції у вигляді штрафів, пені або припинення бюджетного фінансування є обов'язковим наслідком порушення встановлених фінансовою нормою правил поведінки. Санкціям фінансово-правових норм властивий ряд ознак.

Зокрема, оскільки санкції є одним з видів державного примусу, вони об'єктивно виражаються у нормах фінансового законодавства; застосовуються спеціально уповноваженими органами; їм притаманна імперативність та майновий характер. Метою їх є забезпечення суспільних та державних фінансових інтересів, відшкодування недоотриманих бюджетом та позабюджетними фондами грошових надходжень, додержання фінансової дисципліни.

Санкції фінансово-правових норм за своєю сутністю є економічно-юридичними (майновими), бо невигідність, небажаність передбачуваних ними заходів полягає у зменшенні майнової сфери правопорушника через його грошові фонди й засоби. Ці заходи покликані впливати на економічний стан платників, вони призводять до зменшення сум, що залишаються у їх розпорядженні, скорочують відрахування до фонду економічного розвитку тощо.

Розглядаючи санкції фінансово-правових норм у повному обсязі, в аспекті їх функцій можна виділити таку їх особливість, як поєднання правовідновлювального і штрафного (карального) елементів. Завдяки реалізації санкцій відновлюється порушена фінансова дисципліна, у тому числі порядок нарахування та сплати податків. Отже, санкції дають змогу відшкодувати збитки, завдані правопорушенням та відновити становище, що існувало до вчинення правопорушення. Оптимальною є ситуація, коли застосовуються санкції, що водночас виконують функції компенсаційного та штрафного характеру.

Фінансова санкція - це штрафний засіб державного примусу, виражений у грошовій формі, що застосовується уповноваженим державним органом до платника податків за вчинення податкового правопорушення у порядку, встановленому фінансово-правовими нормами, з метою реалізації суспільних інтересів при забезпеченні грошових надходжень до бюджету.

## § 2. Фінансові правовідносини: зміст та особливості

Дослідження фінансових правовідносин можливо лише на базі теорії держави і права, частиною якої виступає вчення про правовідносини. Деякі автори вважають, що формування цілісної теорії права відбувається на шляхах розробки категорії правовідносин як центральної у правовій науці.

Так, автор однієї з базових теоретичних праць з дослідження природи правових відносин Р. О. Халфіна визначає правовідносини як суспільні відносини, врегульовані нормою права. Правовідносини завжди являють собою єдність форми і змісту. У процесі правового регулювання норма права може надати існуючим суспільним відносинам, які не вимагали раніше правового оформлення, правової форми. Норма може встановити обов'язковість визначених дій, необхідних у процесі даного виду діяльності. Вона надає форми правовідносин суспільним відносинам. У зв'язку з розширенням сфери правового регулювання у сучасному суспільстві багато суспільних відносин включаються до кола тих, які можуть виступати лише у вигляді правовідносин. Таким чином, правовідносини - необхідна форма значного кола суспільних відносин.

У фінансових правовідносинах, як і в будь-яких інших, спостерігається єдність фактичного (матеріального) змісту і юридичної форми. Оскільки правовідносини є формою суспільних відносин, врегульованих юридичними нормами, останні можуть через правовідносини впливати на поведінку людей. Теорія права констатує нерозривний зв'язок, невіддільність правових і фактичних відносин.

Правова форма реальних фінансових відносин визначається не тільки змістом даних відносин, а й волею держави, що встановлює для конкретного виду відносин ту чи іншу форму. Відповідно, воля держави визначається матеріальними умовами життя суспільства, оскільки держава, обираючи форму для даного виду відносин, виходить також з їх змісту, використовуючи знання законів їх розвитку для досягнення поставлених цілей.

Розглядаючи фінансове право як галузь права, можна говорити про його специфіку, що визначається генезисом фінансових відносин, які регулюються нормами фінансового права й становлять предмет цієї галузі. Відомо, що фінанси як економічна категорія, що виражає певну сферу економічних відносин, з'являються на певній стадії історичного розвитку суспільства при виникненні держави та розвинутих товарно-грошових відносин. Внаслідок цих історичних та економічних передумов фінанси формуються в розвинуту систему грошових відносин, що мають свої особливості, які виділяють їх з інших груп суспільних відносин.

Однією з основних особливостей фінансових відносин є те, що вони завжди виступають як грошові відносини. Виділення такої особливості фінансових відносин пов'язано з дією законів вартості та товарно-грошових відносин. Друга особливість фінансових відносин пов'язана з відносно специфічною стадією суспільного відтворення - з відносинами розподілу. Розподільчий характер фінансових відносин закладено у самих функціях фінансів, перш за все у функції створення грошових фондів - централізованого, що зосередився у державному бюджеті, і децентралізованих, до яких належать грошові кошти підприємств, організацій та галузей народного господарства. Розподільчий характер фінансових відносин проявляється і в іншій функції фінансів - спрямуванні коштів цих фондів на задоволення потреб суспільства.

Для фінансових відносин характерною є також їх планомірність, яка нерозривно пов'язана з дією закону планомірного розвитку. Фінансові відносини - це організаційні відносини. Організація фінансових відносин безпосередньо належить до функцій держави, яка шляхом видання нормативно-правових актів стає організатором та координатором економічного життя суспільства у цілому. Однією з особливостей фінансових відносин є також їх суб'єктивний склад, який обумовлений генезисом фінансів. У фінансових відносинах одним з суб'єктів завжди виступає держава або уповноважений нею орган державної влади. Наявність такого суб'єкта визначає державно-владний характер цих відносин, що встановлюється діяльністю держави, яка концентрує фінансові ресурси, необхідні для здійснення своїх функцій. Можна сказати, що фінансові правовідносини, які є об'єктивними економічними відносинами, мають імперативний, державно-владний характер перш за все тому, що вони безпосередньо стосуються найголовнішої сфери виробничих відносин - відносин власності.

Отже, сукупність зазначених особливостей фінансових відносин істотно відрізняє їх від усіх інших суспільних відносин та дає змогу визначити предмет регулювання фінансового права як систему специфічних грошових відносин, які безпосередньо пов'язані з утворенням, розподілом і витрачанням державних фондів коштів. Тобто, фінансовим правом регулюються тільки організаційно-майнові відносини, що виникають з владної діяльності держави в особі повноважних органів щодо утворення і використання нею фондів коштів. Слід визнати, що якщо виникнення фінансових відносин Завжди пов'язано з нормативними актами, які видає держава, то вони, на відміну від інших економічних відносин, практично завжди мають правовий характер, тобто початкове є правовими відносинами. Фінансові відносини існують виключно у формі правовідносин. Якщо фінансові відносини не є правовідносинами, вони будуть порушенням фінансового законодавства.

Фінансові відносини завжди мають цілісність, системність та формальну визначеність, пов'язану з тим, що фінансові правовідносини регулюють чітко визначені зв'язки, які складаються між суб'єктами. фінансово-правові відносини створюють складну та специфічну систему правових утворень, які становлять структуру фінансового права. Загальні принципи побудови системи фінансового права, форми й методи здійснення фінансової діяльності державою, наявність специфічних груп норм всередині цієї системи дають підстави розглядати фінансове право не лише як самостійну галузь права, а й водночас як підсистему права.

З позицій загальної теорії права підгалузі фінансового права являють собою вужчу групу норм, ніж галузь, адже вони є лише частиною тієї сфери відносин, які регулюються нормами всієї галузі права. Виділення підгалузей та правових інститутів у фінансовому праві зумовлено соціально-економічною специфікою кожної ланки системи фінансів. Відповідно, можна назвати бюджетні, податкові, кредитні, розрахункові та інші відносини.

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

Матеріальним змістом фінансових правовідносин є поведінка суб'єктів, а юридичним - суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників, що встановлені фінансово-правовими нормами. Суб'єктивні права являють собою міру належної фінансовому або фінансово-кредитному органові поведінки для задоволення інтересів держави. Інший учасник наділений мірою дозволеної поведінки, що забезпечена його юридичними обов'язками та можливістю застосування імперативу з боку держави. Зокрема, в податкових правовідносинах податковий орган є носієм суб'єктивних прав і наділений мірою належної поведінки - здійснення контролю за справлянням податків. У свою чергу платник податків є носієм юридичного обов'язку й наділений мірою належної поведінки - у встановлених законом випадках самостійно обчислити суму податку, своєчасно сплатити його до бюджету відповідного рівня й подати податкову звітність.

У процесі регулювання суспільних відносин можуть скластися два основні типи зв'язку між суб'єктивними юридичними правами та обов'язками. Зокрема, коли правове регулювання спрямоване нате, Щоб закріпити й упорядкувати дані суспільні відносини, виникають правовідносини "пасивного типу". Певним учасникам надаються права на позитивні дії, а на всіх інших покладаються пасивні обов'язки - утримуватися від певних дій. Так, до правовідносин пасивного типу належать фінансові відносини, що закріплюють компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності держави.

З іншого боку, коли правове регулювання спрямоване на те, щоб забезпечити з правової сторони розвиток, динаміку суспільних відносин, виникають правовідносини "активного типу". У цьому разі на певних учасників покладаються активні юридичні обов'язки - здійснення позитивних дій, а зміст суб'єктивного права полягає у можливості вимагати цієї поведінки від зобов'язаної особи. Отже, у змісті правовідносин активного типу головним є юридичні обов'язки. Суб'єктивне право іншого учасника полягає у можливості вимагати від зобов'язаної особи виконання обов'язків. Зокрема, правовідносинами активного типу є податкові відносини.

Об'єктом фінансових правовідносин є фонди коштів, які формуються, розподіляються та використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників фінансових відносин. Враховуючи значення фінансової діяльності для функціонування держави, об'єкт фінансових правовідносин завжди буде пов'язаний з інтересом держави.

Суб'єктами фінансових правовідносин виступають юридичні та фізичні особи, які можуть бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. З одного боку, учасником фінансових відносин є суб'єкти, що представляють інтереси держави у сфері державних фінансів, зокрема Міністерство фінансів, Державне казначейство, Національний банк тощо, з іншого - суб'єктами є юридичні та фізичні особи, які, виконуючи покладені на них юридичні обов'язки, сприяють мобілізації або використанню фінансових ресурсів. Так, суб'єктами фінансових відносин можуть бути як платники податків - підприємства, організації, громадяни (у тому числі резиденти й нерезиденти), так і бюджетні установи, що фінансуються за рахунок коштів бюджетів відповідних рівнів. Окремі правові інститути або підгалузі фінансового права мають особливості щодо суб'єктивного складу. Так, учасниками бюджетних відносин можуть бути виключно юридичні особи, громадяни в них не беруть участі.

Для існування фінансових правовідносин необхідні також юридичні факти, що поділяються на дії та події. Юридичні факти - це життєві обставини, що приводять у дію норми права, в результаті чого настають певні наслідки - виникають, змінюються або припиняються правові відносини.

Дії у фінансових відносинах можуть бути правомірні та неправомірні. Правомірні дії як вольова поведінка, передбачена фінансово-правовою нормою, поділяються на:

- юридичні акти - правомірна дія учасника фінансових правовідносин, спрямована на отримання правового результату. Юридичні акти можуть бути індивідуальними. Наприклад, індивідуальним актом є кошторис бюджетної установи, податкова декларація платника податків, акт ревізії, складений контролером Рахункової палати України, тощо;

- юридичні вчинки - правомірна дія, що зумовлює правові наслідки, пов'язані з фактом вольової дії, яка не залежить від бажання суб'єкта відносин. Наприклад, юридичним вчинком буде надання свідчень посадовою особою платника податків щодо сплати обов'язкових платежів.

Неправомірні дії являють собою поведінку, що не відповідає приписам фінансово-правових норм. Це, зокрема, несвоєчасне подання податкової звітності платником податків, нецільове використання бюджетних коштів, порушення терміну повернення банківського кредиту.

Юридичні факти у вигляді юридичних подій - це обставини, що не залежать від волі їх учасників, але тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення фінансових правовідносин. Народження дитини надає одному з батьків право на щомісячне зменшення оподатковуваного доходу на одну мінімальну заробітну плату, якщо його сукупний доход не перевищує 10 мінімальних заробітних плат. За наслідками юридичні факти поділяються на правотвірні, правозмінюючі та правоприпиняючі.

Фінансові правовідносини - це врегульовані фінансово-правовими нормами суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав та обов'язків у сфері мобілізації, розподілу й витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів.

## § 3. Суб'єкти фінансового права та фінансових правовідносин

Характеризуючи фінансове право та правовідносини у сфері фінансової діяльності держави, не слід ототожнювати їх суб'єктів.

Предметом регулювання фінансового права виступають відносини у сфері фінансової діяльності. Регулюючи такі відносини, фінансове право визначає права та обов'язки їх учасників - юридичних та фізичних осіб, що беруть участь у фінансовій діяльності. Отже, такі учасники виступають суб'єктами фінансового права. Фінансово-правові норми екстраполюються у конкретних суспільних відносинах, які внаслідок правореалізації стають фінансовими правовідносинами.

Відповідно, суб'єкти фінансового права можуть виступати здебільшого суб'єктами конкретних фінансових правовідносин. Можна сказати, що суб'єкт фінансового права та суб'єкт фінансових правовідносин певною мірою співвідносяться як загальне і конкретне. Разом з тим не завжди суб'єкти фінансового права стають суб'єктами фінансових правовідносин. До уваги необхідно брати правосуб'єктність у фінансовому праві. Суб'єктами права виступають фізичні або юридичні особи, поведінка яких регулюється нормами права за наявності у них ознак правоздатності і дієздатності. Поняття організації або юридичної особи у правовідносинах, у тому числі й фінансових, є досить широким. Для всіх суб'єктів такого роду характерна організаційна єдність, яка й дає підстави називати їх організаціями. Правами юридичних осіб у фінансових відносинах наділені:

держава в цілому; державні органи, що діють як окремі утворення в межах встановленої компетенції; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи (у тому числі бюджетні), об'єднання тощо. У своїх взаємовідносинах та у відносинах з громадянами юридичні особи виступають як єдиний суб'єкт, внутрішня структура якого не має значення для осіб, що вступають з ним у відносини.

Учасники правовідносин мають бути наділені такою спеціальною юридичною властивістю, як правосуб'єктність, тобто спроможністю бути носієм прав та обов'язків, здійснювати їх та відповідати за їх реалізацію, що суперечить встановленим правовим нормам. Правосуб'єктність включає правоздатність та дієздатність. Отже, суб'єктами фінансового права виступають фізичні або юридичні особи, поведінка яких регулюється нормами фінансового права за наявності у них ознак правоздатності і дієздатності.

Правоздатність - це здатність бути носієм прав та обов'язків. Відповідно до ст. 67 Конституції України кожен громадянин зобов'язаний сплачувати податки і збори у порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом.

Дієздатність - це здатність самостійно реалізовувати права та обов'язки. Аналізуючи податкові правовідносини, слід зазначити, що громадянин, який є правоздатним у сфері сплати податків, стає дієздатним (тобто може реалізувати свої обов'язки зі сплати податків) це раніше, ніж досягне певного віку (згідно з чинним законодавством України -16 років) і зареєструється у податковій інспекції за місцем проживання як платник податків та отримає ідентифікаційний код. Отже, громадянин, який є суб'єктом фінансового права, не завжди виступатиме суб'єктом фінансових правовідносин.

Суб'єктивне право існує в конкретних правовідносинах, в які вступає правосуб'єктна особа. Це конкретна форма, в якій визначаються права та обов'язки, що виникли внаслідок вступу правосуб'єктної особи у правовідносини.

Суб'єктами фінансового права є держава, адміністративно-територіальні утворення, юридичні особи - підприємства й організації усіх форм власності, громадські організації, установи, тобто колективні суб'єкти та громадяни - індивідуальні суб'єкти.

Держава як суб'єкт фінансового права. Держава виступає в особі уповноваженого органу державної влади або місцевого самоврядування. Це можуть бути органи загальної компетенції - Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України або органи спеціальної компетенції у сфері фінансової діяльності - Державне казначейство, Державна податкова служба, Національний банк тощо. Водночас у фінансових відносинах держава може виступати суб'єктом безпосередньо, а не через уповноважені нею органи. Це характерно для міжнародної діяльності держави, в першу чергу для відносин у сфері державного кредиту (зокрема, коли Україна отримує кошти у вигляді зовнішніх запозичень від міжнародних фінансових організацій, іноземних юридичних осіб тощо).

Колективний та індивідуальний суб'єкти фінансового права. У фінансових правовідносинах бере участь значна кількість колективних суб'єктів фінансового права. Наприклад, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування - сільські, селищні й міські ради відповідно до компетенції, встановленої Конституцією України, затверджують бюджети відповідного рівня й контролюють їх виконання. Кабінет Міністрів України в межах конституційних повноважень розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання. Рахункова палата України від імені Верховної Ради України здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету.

Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Значне коло учасників фінансових відносин - колективних суб'єктів становлять підприємства, установи й організації усіх форм власності. З одного боку, за рахунок коштів Державного або місцевих бюджетів фінансуються бюджетні установи, з іншого - майже всі підприємства й організації є платниками податків, зборів, обов'язкових платежів. Вони беруть активну участь у відносинах у сфері банківської діяльності.

Індивідуальними суб'єктами фінансового права, як зазначалося, виступають фізичні особи - громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Визначальною є їх роль у податкових відносинах та кредитно-розрахункових відносинах, у яких беруть участь кредитно-фінансові установи. Зокрема, фізичні особи незалежно від громадянства зобов'язані сплачувати податки та обов'язкові платежі до централізованих фондів з доходів, джерело походження яких перебуває в Україні. Уданому контексті визначальним буде принцип резиденства (перебування на території держави протягом календарного року сумарно 183 дні). Згідно з чинним законодавством громадяни мають право відкривати рахунки в національній та іноземній валюті у кредитно-фінансових установах, що мають відповідний дозвіл на здійснення валютних операцій.

Отже, суб'єкти фінансового права - це юридичні й фізичні особи, які мають правосуб'єктність, а суб'єкт фінансових правовідносин - це реальний учасник цих правових відносин.

# ЛЕКЦІЯ 4 Правові засади фінансової діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування

## § 1. Правове становище та функції органів державної влади у сфері фінансової діяльності держави

Фінансову діяльність здійснюють усі без винятку органи державної влади та місцевого самоврядування, оскільки виконати покладені на них функції не можна без використання фінансів. Залежно від повноважень таких органів та їхнього правового статусу визначається й обсяг участі безпосередньо у фінансовій діяльності.

Представницькі органи та органи державної виконавчої влади забезпечують регулювання та управління державними фінансами в межах, визначених чинним законодавством, в першу чергу Конституцією України. У сферу безпосередньо державного управління входять лише відносини у сфері державних фінансів, тобто відносини у сфері мобілізації, розподілу й витрачання фондів коштів, виключно якими можуть оперувати органи державної влади.

Однак зменшувати значення державного регулювання фінансовими потоками не можна. В сучасних розвинутих країнах держава міцно посіла місце одного з чинників процесу суспільного відтворення та суспільно-економічного прогресу загалом.

Важливою умовою для формування ринкової економіки є легітимність державної політики, яка не викликає серед учасників активної або прихованої протидії. У сучасній економіці така система підтримується в ринковому середовищі, на яке впливає чимало чинників, пов'язаних з проведенням державної політики. До чинників, що мають визначальний вплив на формування завдань і функцій держави у сфері моделювання ринкових відносин, належать:

1) грошова система, яка забезпечує інформацією ринкові суб'єкти, є носієм суспільної оцінки індивідуальних зусиль, опосередковує рух ресурсів, сприяє мотиваційній впевненості і використовується як важіль державного регулювання;

2) фінансова система, що спирається на грошову, забезпечує перерозподіл коштів в економічній системі, нагромадження інвестиційних ресурсів і розширене відтворення;

3) бюджетно-податкова система, яка є складовою фінансової системи і доповнює її дію, вилучаючи частину коштів і перерозподіляючи їх на потреби, що не забезпечуються дією ринкових механізмів, встановлює міру участі окремих економічних суб'єктів у фінансуванні суспільних потреб;

4) економічна структура, яку можна розглядати як технологічну й інституційну структуру;

5) соціальна політика, що тісно пов'язана з бюджетною, створює умови для нормального життя населення, забезпечує суспільну впевненість і стабільність, формує довіру населення до урядової політики і безпосередньо створює стимули до збереження державного ладу;

6) зовнішньоекономічні відносини, що діють через валютно-грошові відносини, зовнішню торгівлю і міжнародний рух капіталів.

Щоб гарантувати реальну національну безпеку, державна економічна (у тому числі фінансова) політика повинна забезпечувати збалансований розвиток усіх названих підсистем. Оскільки національна безпека кожної країни є складовою міжнародної безпеки, то адекватна та виважена державна економічна політика виступає чинником міжнародної безпеки.

Додатково до своєї ролі законодавця та регулятора фінансового ринку держава водночас діє на ринку як кредитор та позичальник, як акціонер та емітент акцій. Держава є найбільшим позичальником на фінансовому ринку, власником найбільшої кількості цінних паперів українських підприємств та найбільшим продавцем корпоративних цінних паперів. Відповідно, аналіз перспектив розвитку фінансового ринку в Україні потребує розуміння ролі держави як учасника ринку.

Виходячи з принципу балансу функцій гілок влади, Конституція України наділяє представницьку владу правом формувати бюджет та контролювати його виконання, а виконавчу - правом проводити бюджет у життя.

Оскільки виконання завдань держави вимагає від кожного її органу виконання певних повноважень та здійснення конкретної роботи, пов'язаної з мобілізацією, розподілом та використанням коштів, у фінансовій діяльності беруть участь усі як представницькі, так і виконавчі державні органи. Проте масштаби їх фінансової діяльності і міра участі неоднакові внаслідок відмінностей у завданнях та правовому статусі кожного з цих органів.

До повноважень Верховної Ради України згідно зі ст. 85 Конституції України належать: затвердження Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням. Вище вже зазначалися виключні повноваження парламенту щодо регулювання відносин на рівні законів у сфері фінансової діяльності, встановлені ст. 95 Конституції. Бюджетний кодекс України конкретизує повноваження парламенту у сфері бюджетних відносин.

Верховна Рада відповідно до ст. 9 Конституції надає згоду на обов'язковість чинних міжнародних договорів, які після ратифікації стають частиною національного законодавства. Особливо важливого значення такі договори набули у сфері регулювання податкових і банківських відносин та державного кредиту. До повноважень Верховної Ради України належить також призначення посадових осіб державних органів, що мають компетенцію у сфері фінансової діяльності. Зокрема, виключною компетенцією парламенту є призначення та звільнення з посади Голови та членів Рахункової палати України, Голови НБУ та половини складу Ради НБУ. Верховна Рада затверджує кошторис парламенту та структуру його апарату.

Президент України є главою держави згідно зі ст. 102 Конституції України. Внаслідок свого особливого правового статусу Президент України здійснює керівництво фінансовою діяльністю, зокрема, шляхом підписання законів або застосування процедури вето; призначає Міністра фінансів та голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їхні повноваження на цих посадах; призначає половину складу Ради НБУ та пропонує кандидатуру на посаду Голови НБУ. Президент також призначає Голову Державної податкової адміністрації України.

У межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, Президент може створювати для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. На основі та на виконання Конституції і законів України Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Значними повноваженнями у сфері фінансової діяльності наділений Кабінет Міністрів України, який виступає вищим органом у системі органів виконавчої влади. У питаннях фінансової діяльності уряд відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85 і 87 Конституції України.

Згідно зі ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави (у тому числі у фінансовій сфері); забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Він розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховні Раді України звіт про його виконання. Відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Уряд України здійснює також багато інших функцій, безпосередньо чи опосередковано пов'язаних з управлінням державними фінансами та регулюванням відносин у сфері обігу фінансів.

Водночас фінансова діяльність держави здійснюється через особливі органи, які реалізують і скеровують її відповідно до наданих повноважень. На відміну від вищих органів законодавчої і виконавчої влади, що забезпечують стратегічне, загальне керівництво фінансами, вони забезпечують організацію оперативного управління фінансами. Насамперед ідеться про спеціалізовані державні органи виконавчої влади, склад і структура яких зумовлені рівнем розвитку та потребами національної економіки, її державним устроєм та історичним розвитком країни.

Отже, до спеціалізованих органів належать державні органи, що здійснюють фінансову діяльність у зв'язку з виконанням своїх основних обов'язків та функцій шляхом реалізації своїх повноважень. Це спеціально створена система фінансово-кредитних органів для управління фінансами та здіснення контролю у цій сфері, компетенція якої охоплює усі ланки фінансової системи - бюджет, позабюджетні цільові фонди, децентралізовані фонди підприємств, установ, організацій, страхування та кредитування. До таких органів відносять Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Національний банк України, їх територіальні відділення, управління. Спеціальні повноваження у сфері фінансового контролю покладено на органи Державної податкової служби та Контрольно-ревізійної служби України.

Окреме місце у цій системі посідає Рахункова палата України - вищий контрольний орган, фінансовою базою будь-якої держави є її бюджет, через який перерозподіляється основна частина фінансових ресурсів. Оскільки без публічного контролю бюджет є нереальним, у 1997 р. в Україні було створено постійно діючий контрольний орган - Рахункову палату України. Пізніше було створено Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

За ст. 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, що діє на основі відповідного закону. Закон України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" був ухвалений Верховною Радою України 11 липня 1996 р., однак не набрав чинності. 1 жовтня 1996 р. парламент подолав вето Президента України й ухвалив постанову "Про тлумачення статті 98 Конституції України". 23 січня 1997 р. Верховна Рада внесла зміни до ст. 1 закону і відправила їх на підпис Президенту. Оскільки згідно з внесеними змінами Рахункова палата України визначалася як постійно діючий вищий орган парламентського фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований, підзвітний та відповідальний перед нею, Президент з цим не погодився, вважаючи положення закону такими, що не відповідають змісту ст. 98 Конституції України, і звернувся до Конституційного Суду України. У свою чергу КСУ розглянув конституційне подання Президента, роз'єднав конституційне провадження за ним на дві окремі справи, у яких виніс рішення 11 липня 1997 р. та 23 грудня 1997 р. Згідно з прийнятими рішеннями деякі положення Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" були визнані неконституційними, і відповідні зміни було внесено до закону.

Протягом 1998-2000 років було кілька справ, які розглянув Конституційний Суд України, пов'язаних зі змістом Закону України "Про Рахункову палату України" та визначенням меж її компетенції.

Рахункова палата України повинна регулярно інформувати Верховну Раду України, її комітети про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій, а також організовувати і проводити оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Компетенцією контрольно-рахункових органів є виявлення порушень фінансової дисципліни, вжиття заходів щодо їх припинення та запобігання порушенням законності у фінансовій сфері. Як зазначає Л. А. Савченко, досліджуючи правовий статус Рахункової палати України, на відміну від законодавства інших країни, відповідний закон України містить спеціальну статтю, у якій чітко зазначено, що одним із принципів здійснення контролю є принцип плановості. Таке саме положення, що стосується Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міститися і в законодавстві АРК.

До складу Рахункової палати входять Голова Рахункової палати та члени Рахункової палати: Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати. Для здійснення своєї діяльності Рахункова палата має апарат. Структуру і штатний розпис апарату Рахункової палати затверджує колегія Рахункової палати за поданням Голови Рахункової палати у межах бюджетних коштів, передбачених на її утримання.

Для розгляду питань планування та організації роботи Рахункової палати, методології контрольно-ревізійної діяльності, прийняття колегіальних рішень і підготовки висновків з матеріалів перевірок, ревізій, обстежень та експертиз, а також підготовки звітів та інформаційних повідомлень створено колегію Рахункової палати. До складу колегії Рахункової палати входять Голова Рахункової палати, Перший заступник і заступник Голови, а також головні контролери - керівники департаментів Рахункової палати, Секретар Рахункової палати.

Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України терміном на 7 років з правом призначення на другий термін. Призначення Голови Рахункової палати проводиться таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Кандидат на посаду Голови Рахункової палати вважається призначеним, якщо за результатами таємного голосування він отримав більшість голосів від конституційного складу Верховної Ради України. Він не може бути народним депутатом України, членом Уряду України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом (крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності, здійснюваної у поза робочий час). Голова Рахункової палати видає накази і розпорядження, має право брати участь у засіданнях Верховної Ради України, її комітетів і тимчасових спеціальних та інших комісій під час розгляду питань, що стосуються діяльності Рахункової палати.

Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Рахункової палати шляхом таємного голосування за списком терміном на 7 років у порядку, встановленому для призначення Голови Рахункової палати. На зазначені посади призначаються громадяни України, які мають вищу освіту та досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права. Заступник Голови Рахункової палати, головні контролери - керівники департаментів Рахункової палати виконують посадові обов'язки відповідно до затвердженого колегією Рахункової палати напряму діяльності департаментів та Регламенту Рахункової палати.

Згідно з Указом Президента України від 19 вересня 2000 р. з метою забезпечення законності та підвищення ефективності використання бюджетних коштів у 2001 р. розпочалося створення представництв Рахункової палати у регіонах.

До єдиної системи органів державного управління фінансами в Україні входять Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові управління обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, фінансові відділи районних, міських і районних у містах державних адміністрацій, які діють у межах відповідних положень.

Міністерство фінансів України - центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Кабінету Міністрів України. У своїй діяльності Мінфін України керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. № 1081/99. На Мінфін України покладено завдання забезпечення проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, здійснення координації діяльності у цій сфері інших центральних органів виконавчої влади. Мінфін України також узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його повноважень, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та у встановленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень Мінфін України організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Основними завданнями Мінфіну України є розробка та проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики; здійснення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу сучасної економічної та фінансової ситуації в Україні, а також перспектив її розвитку; розробка стратегії щодо внутрішніх та зовнішніх запозичань держави і погашення та обслуговування державного боргу; розробка проекту Державного бюджету України та прогнозних показників зведеного бюджету України, забезпечення у встановленому порядку виконання Державного бюджету України, контроль за додержанням правил складання звіту про виконання Державного бюджету України та зведеного бюджету України; забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямах соціально-економічного розвитку України; забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та здійснення у межах своєї компетенції державного фінансового контролю та ряд інших.

У межах своєї компетенції Мінфін України виконує Державний бюджет України, складає звіт про виконання Державного бюджету України і зведеного бюджету України; бере участь у підготовці загальнодержавних національних програм, забезпечує у встановленому порядку їх цільове фінансування; координує в межах своїх повноважень діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (інших обов'язкових платежів) до Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Як орган, що визначає загальну державну податкову політику, Мінфін розробляє пропозиції щодо її формування, визначає порядок подання центральними та місцевими органами виконавчої влади необхідних матеріалів для проведення аналізу ефективності діяльності податкової системи та пропозицій щодо її удосконалення; проводить аналітичні дослідження впливу податкової політики на економічне зростання та ефективність дії системи оподаткування; прогнозує й моделює на поточний період та на перспективу податкові надходження до бюджету, готує пропозиції щодо ефективного розподілу фінансових ресурсів для забезпечення державних витрат. У передбачених законодавством випадках Мінфін здійснює ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

Мінфін України очолює Міністр, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України у встановленому законодавством порядку. Міністр має заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади відповідно до законодавства. Міністр фінансів України здійснює керівництво міністерством, несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Міністерство завдань. Також на Міністра фінансів покладено погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників Головного управління Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України, Державної пробірної палати, Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю, Комітету України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Для погодженого вирішення найважливіших питань, що належать до компетенції Мінфіну України, обговорення напрямів його діяльності у Міністерстві утворюється колегія у складі Міністра (голова колегії), заступників Міністра за посадою, інших керівних працівників. Членів колегії затверджує та звільняє від виконання обов'язків Кабінет Міністрів України за поданням Міністра. У Мінфіні України з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує Міністр. Структуру центрального апарату Мінфіну України затверджує Прем'єр-міністр України. До складу Мінфіну з 2003 р. входять три держсекретарі.

Через Мінфін України Кабінет Міністрів України спрямовує і Координує діяльність Державного казначейства України, Головного Контрольно-ревізійного управління України, Державної пробірної Палати, Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю, Комітету України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Мінфіну України підпорядковуються Державне казначейство України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державна пробірна палата. У 2002 р. у складі Мінфіну України був створений спеціалізований орган - Державний департамент фінансового моніторингу, якому фінансово-кредитні установи повинні передавати інформацію щодо здійснюваних сумнівних операцій або операцій у великих розмірах відповідно до критеріїв, визначених чинним законодавством. Голова Державного департаменту фінансового моніторингу призначається Президентом України, водночас він є держсекретарем Мінфіну. Діяльність цього органу набула значної актуальності після прийняття законів, що регулюють питання запобігання використанню банків та інших фінансових установ для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Державний департамент фінансового моніторингу весною 2003 р. підписав угоду з Генеральною прокуратурою України про обмін інформацією. Держдепартамент передаватиме Генпрокуратурі матеріали щодо всіх сумнівних операцій, а також операцій з ознаками відмивання брудних грошей та фінансування тероризму.

Мінфін України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх Виконання. У разі потреби він може видавати разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. Нормативно-правові акти Мінфіну України підлягають державній реєстрації у порядку, встановленому законодавством. У випадках, передбачених законодавством, рішення Мінфіну України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами.

Державне казначейство України, утворене при Міністерстві фінансів України, діє на основі Указу Президента України від 27 квітня 1995 р. № 335/95. Систему Державного казначейства України становлять Головне управління Державного казначейства України та його територіальні органи - управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з відділеннями у районах, містах і районах у містах.

Основні завдання Державного казначейства України:

- організація виконання Державного бюджету України і здійснення контролю за цим;

- управління наявними коштами Державного бюджету України, у тому числі в іноземній валюті, коштами державних позабюджетних фондів і позабюджетними коштами установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України;

- фінансування видатків Державного бюджету України;

- ведення обліку касового виконання Державного бюджету України, складання звітності про стан виконання Державного бюджету України;

- здійснення управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом відповідно до чинного законодавства;

- розподіл між Державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України;

- здійснення контролю за надходженням, використанням коштів державних позабюджетних фондів і позабюджетних коштів установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України;

- розробка нормативно-методичних документів з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ та організацій, що використовують бюджетні кошти та кошти державних позабюджетних фондів.

До державних органів, що здійснюють управління фінансами, належать також органи Державної податкової служби України, компетенція яких визначена Законом України "Про державну податкову службу в Україні" в редакції від 5 лютого 1998 р. До системи органів Державної податкової служби належать: Державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації (ДПА) в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції (ДПІ) в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах. Структуру Державної податкової адміністрації України затверджує Кабінет Міністрів України. Державна податкова адміністрація України залежно від кількості платників податків та інших місцевих умов може утворювати міжрайонні (на два і більше районів), об'єднані (на місто і район) державні податкові інспекції та у їх складі відповідні підрозділи податкової міліції. У Державній податковій адміністрації України та державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі утворюються колегії. Колегії є дорадчими органами і розглядають найважливіші напрями діяльності відповідних державних податкових адміністрацій. Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади.

ДПА в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі підпорядковуються Державній податковій адміністрації України. ДПІ у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні та об'єднані ДПІ підпорядковуються відповідним державним податковим адміністраціям в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Визначальною рисою організації роботи податкових органів у системі інших спеціалізованих органів у сфері фінансів є те, що вони координують свою діяльність з фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державними митною та контрольно-ревізійною службами, іншими контролюючими органами, установами банків, а також з податковими службами інших держав.

Державну податкову службу України очолює Голова Державної податкової адміністрації України, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Заступники Голови Державної податкової адміністрації України призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Державної податкової адміністрації України. Державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі очолюють голови, яких призначає на посаду і звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Голови Державної податкової адміністрації України. Державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції очолюють начальники, яких призначає на посаду і звільняє з посади Голова Державної податкової адміністрації України за поданням голів відповідних державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Начальників управлінь податкової міліції призначає Голова Державної податкової адміністрації України.

Завдання органів державної податкової служби:

- здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (далі - податки, інші платежі);

- внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства;

- прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування;

- формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів та Єдиного банку даних про платників податків - юридичних осіб;

- роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків;

- запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У складі органів державної податкової служби перебувають відповідні спеціальні підрозділи з боротьби з податковими правопорушеннями (податкова міліція). Податкова міліція складається із спеціальних підрозділів з боротьби з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних органів державної податкової служби, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції.

Завданнями податкової міліції є: 1) запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) розшук платників, які ухиляються від сплати податків, інших платежів; 3) запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів; 4) забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків. У межах своєї компетенції податкова служба видає податкові Роз'яснення, які не мають обов'язкової сили. Для забезпечення Діяльності власної організації Голова ДПА України видає накази та затверджує інструкції, що регулюють відносини у сфері оподаткування. Якщо податкова служба здійснює контрольні повноваження у сфері формування доходної частини бюджету, то у сфері бюджетних відносин визначальне місце просідає Державна контрольно-ревізійна служба України, що діє на основі відповідного закону'. Державна контрольно-ревізійна служба (ДКРС) складається з Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольно-ревізійних управлінь у Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах.

До головних завдань ДКРС України належать: здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

ДКРС діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується Міністерству фінансів України. Контрольно-ревізійні управління в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі підпорядковуються Головному контрольно-ревізійному управлінню України. До складу обласних контрольно-ревізійних управлінь входять контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи) у районах, містах і районах у містах.

Головне контрольно-ревізійне управління України очолює заступник Міністра фінансів України, начальник управління, якого призначає Кабінет Міністрів України за поданням Міністра фінансів України. Контрольно-ревізійні управління у Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі очолюють начальники, яких призначає начальник Головного контрольно-ревізійного управління України за погодженням з Радою Міністрів Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Державна контрольно-ревізійна служба координує свою діяльність з місцевими радами та органами виконавчої влади, фінансовими органами, Державною податковою службою, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки.

Положення про Державну контрольно-ревізійну службу затверджує Кабінет Міністрів України.

Головне контрольно-ревізійне управління, контрольно-ревізійні управління в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі виконують такі функції:

1) організують роботу контрольно-ревізійних підрозділів у Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі щодо проведення ревізій і перевірок, узагальнюють наслідки документальних ревізій і перевірок і у випадках, передбачених законодавством, повідомляють про них органам законодавчої та виконавчої влади;

2) проводять ревізії та перевірки фінансової діяльності, стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку і звітності у міністерствах, відомствах, державних комітетах та інших органах державної виконавчої влади, в державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджету та з державних валютних фондів;

3) проводять ревізії та перевірки правильності витрачення державних коштів на утримання місцевих органів державної виконавчої влади, установ і організацій, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок державного бюджету;

4) проводять ревізії та перевірки повноти оприбуткування, правильності витрачення і збереження валютних коштів;

5) здійснюють контроль за усуненням недоліків і порушень, виявлених попередніми ревізіями та перевірками;

6) розробляють інструктивні та інші нормативні акти про проведення ревізій та перевірок;

7) здійснюють методичне керівництво і контроль за діяльністю підпорядкованих контрольно-ревізійних підрозділів, узагальнюють досвід проведення ревізій та перевірок і поширюють його серед контрольно-ревізійних служб, розробляють пропозиції щодо вдосконалення контролю.

Органи контрольно-ревізійної служби розглядають листи, заяви і скарги громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань.

Державне регулювання банківською та кредитною системою здійснює Національний банк України. Основна функція центрального банку держави - забезпечення стабільності національної грошової одиниці - закріплена в ст. 99 Конституції України та Законі України "Про Національний банк України". Закон України "Про Національний банк України" визначає Національний банк України як особливий центральний орган державного управління. Робиться це, в першу чергу, для виведення центробанку з-під юрисдикції Кабінету Міністрів України як центрального органу виконавчої влади. Нацбанк підтримує економічну політику уряду в тому разі, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Отже, у сфері безпосередньої діяльності НБУ наділений повною незалежністю. Відповідно до норми, закладеної у ст. 50 Закону України "Про Національний банк України", будь-який орган державної влади, законодавчої або виконавчої, не має права давати йому вказівки обов'язкового характеру.

Як свідчить аналіз законодавчих актів та організації діяльності банківських систем, центральні банки у більшості ринкових економік мають виконувати такі головні функції: а) втілювати монетарну політику; б) регулювати національну валюту і бути єдиним емісійним центром; в) захищати національні та міжнародні резерви й управляти ними; г) діяти як фінансові консультанти уряду й парламенту; д) регулювати процентні ставки в межах здійснюваної грошово-кредитної політики; е) здійснювати банківське регулювання та нагляд за банківською системою і процесом клірингу.

Згідно з чинним законодавством України, що базується на Конституції України, НБУ підзвітний Верховній Раді України. З Кабінетом Міністрів НБУ проводить взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку. НБУ входить до кола осіб (народні депутати, Президент України, Кабінет Міністрів України), які наділені правом законодавчої ініціативи. Це дає йому право вносити до Верховної Ради України законопроекти або пропозиції щодо зміни чинного законодавства, а також самостійно приймати рішення у межах грошово-кредитної політики. Якщо питання є спільним для центробанку й уряду, вони можуть разом прийняти нормативно-правовий акт, що регулюватиме відносини у певній сфері.

Щодо статусу керівника центрального банку, то Конституція України у п. 18 ст. 85 закріплює високий статус Голови НБУ в ієрархії державних посад: призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національного банку України Верховна Рада України конституційною більшістю голосів за поданням Президента України, Керівними органами центробанку є Рада НБУ, конституційний статус якої закріплений ст. 100 Конституції України (в якій зазначено, що Рада НБУ розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням), та Правління НБУ.

Голові, членам Правління та службовцям Національного банку України заборонено бути народними депутатами України, членами Уряду України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом, крім викладацької діяльності. Службовцям Національного банку забороняється входити до керівних органів та бути акціонерами комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ. Усім, хто працює в НБУ, заборонено брати позички від будь-яких кредитних установ, за винятком Національного банку. В особливому становищі, порівняно з працівниками Національного банку, членами його Правління, перебувають члени Ради НБУ: вони здійснюють свої повноваження на громадських засадах, не одержуючи при цьому офіційної плати від банку.

До складу Ради НБУ входять члени Ради, призначені Президентом України та Верховною Радою України. Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, входить до складу Ради НБУ за посадою. Президент України та Верховна Рада призначають по сім членів Ради НБУ шляхом прийняття відповідного указу або постанови. Строк повноважень членів Ради - сім років, крім Голови НБУ, який входить до складу Ради на строк здійснення ним повноважень за посадою. За Законом України "Про Національний банк України" Раду НБУ очолює не Голова НБУ, якого призначає парламент, а свій Голова, якого обирають члени Ради строком на три роки. Членом Ради може бути громадянин України, який має вищу економічну чи фінансову освіту або науковий ступінь у галузі економіки та фінансів і досвід постійної роботи в органах законодавчої влади або на керівних посадах центральної виконавчої влади або ж наукової роботи за фінансовою чи економічною тематикою.

Рада НБУ аналізує вплив грошово-кредитної політики України на стан соціально-економічного розвитку України, вносить до Правління НБУ рекомендації стосовно методів та форм прогнозування макропоказників економічного й соціального розвитку України, грошо-кредитної політики, політики курсоутворення, валютного регулювання, розвитку банківської системи, окремих нормативних актів з питань банківської діяльності; затверджує кошторис НБУ, встановлює форми оплати праці працівників НБУ, укладає зовнішньоекономічні договори, складає бухгалтерський баланс НБУ і публікує його, визначає порядок покриття збитків та порядок відрахування доходів державного бюджету та має багато інших повноважень.

Відповідно до Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання фінансових послуг" восени 2002 р. в Україні створено новий орган - Державну комісію з регулювання ринку фінансових послуг. Голова Комісії відповідальний перед Президентом України. Завданням Комісії є здійснення регулювання, утому числі реєстрація та ліцензування діяльності кредитно-фінансових установ, за винятком банків, які підпадають під юрисдикцію НБУ. До таких установ належать кредитні спілки, ломбарди, інститути спільного інвестування (корпоративні та пайові інвестиційні фонди, що паралельно підпадають під юрисдикцію ДКЦПФР), а також недержавні пенсійні фонди, що засновуватимуться після прийняття відповідного закону. Основним завданням Комісії є також забезпечення поточного контролю за діяльністю кредитно-фінансових установ. До складу Комісії включено чотири наглядові департаменти - за страховим ринком, за недержавними пенсійними фондам, небанківськими кредитними установами та фінансовими компаніями. Планується створити два управління - безвиїзного нагляду й ліцензування та виїзного нагляду - для здійснення перевірок на місцях. До складу Комісії входить також Департамент державного регулювання розвитку ринків фінансових послуг, який має забезпечувати методологічну спрямованість діяльності цього державного органу.

Певною мірою до управління державними фінансами залучається Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку та Українська державна інноваційна компанія. Окреме місце в управлінні державними фінансами належить цільовим централізованим фондам - Пенсійному фонду України, Фонду соціального страхування та іншим, завдання та функції яких буде розглянуто далі.

## § 2. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності

Одна з найважливіших умов побудови демократичної держави - фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлені її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками. У свою чергу суспільні відносини, які виникають у процесі мобілізації, розподілу й використання грошових фондів органів місцевого самоврядування, є публічними відносинами, що регулюються нормами фінансового права та належать до предмета фінансового права. Діяльність місцевих органів спрямована на реалізацію та задоволення територіального (публічного) інтересу.

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

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

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансове підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникають внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Наприклад, згідно зі ст. 19 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування міста Києва столичних функцій. Кошти, необхідні для здійснення цих функцій, щороку передбачаються в Законі про Державний бюджет України.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# ЛЕКЦІЯ 5 Правові засади організації фінансового контролю в Україні

## § І. Суть і значення фінансового контролю

Фінансовий контроль є універсальним явищем і застосовується у різних сферах суспільного життя. Суть фінансового контролю розкривається у взаємозв'язку зі сферою застосування й сферою функціонування фінансів. Економічним змістом фінансового контролю є функція управління, що включає сукупність спостережень, перевірок за діяльністю об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийнятих рішень та результатів їх виконання.

Фінансовий контроль застосовується там і тоді, де функціонують фінанси. Фінанси, що виступають інструментом розподілу й перерозподілу внутрішнього валового продукту та національного доходу в процесі їх руху, забезпечують створення й використання фондів коштів для задоволення економічних і соціальних потреб суспільства. Створення й використання фондів коштів, які є фінансовими ресурсами, здійснюються під впливом різних об'єктивних і суб'єктивних факторів, які в цілому зумовлюють об'єктивну необхідність фінансового контролю як важливої сфери фінансової діяльності, інструменту впливу на становище й розвиток усієї економічної системи держави.

Фінансовий контроль ґрунтується на таких принципах, як законність, об'єктивність, поєднання державних і приватних інтересів. Розвиток суспільства обумовив динамічні інтеграційні процеси у сфері фінансового контролю, у тому числі шляхом створення різних міжнародних організацій, що працюють над розробкою єдиних вимог до фінансового контролю. Необхідність проведення всебічного фінансового контролю, у тому числі органами державної влади й місцевого самоврядування, та додержання законності у розподілі, використанні та мобілізації фінансових ресурсів закріплено у нормах Конституції України.

Враховуючи глобальний та всеохоплюючий характер фінансів, процеси їх подальшої трансформації у зовнішньоторговельні відносини, міжнародна спільнота заснувала Міжнародну організацію вищих контрольних органів (INTOSAI), одним із завдань якої було виробити загальні принципи фінансового контролю, рекомендовані для застосування у практичній діяльності відповідних органів, та закріпити їх у національних законодавствах країн, що входитимуть до даної організації. У листопаді 1990 р. у Мадриді за участю представників вищих контрольних органів 32 європейських держав було засновано Європейську організацію вищих контрольних органів (ЕUOSAI). Створення у Європі власної компетентної організації відкривало для всіх країн широкі можливості у сфері вдосконалення фінансово-бюджетного контролю.

Серед основних принципів фінансового контролю, зафіксованих у Лімській декларації керівних принципів контролю, що прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р., були передбачені такі:

- незалежність фінансового контролю як невід'ємного атрибута демократії й обов'язкового елемента управління фінансовими ресурсами;

- законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю;

- визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами;

- наявність внутрішнього та зовнішнього контролю як обов'язкової умови існування фінансового контролю;

- гласність та відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом.

Зазначені принципи дістали подальше закріплення у національних законодавствах країн Європи, у тому числі й України. Зокрема, 8 червня 2001 р. у м. Києві керівниками вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД на основі Лімської декларації було прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав. До принципів, на яких будується діяльність вищих органів фінансового контролю, Декларація назвала законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, доказовість, гласність, додержання професійної етики.

Об'єктом фінансового контролю виступає фінансова діяльність підприємницьких структур, бюджетних установ та організацій, фінансово-кредитних інститутів тощо, які здійснюють фінансову діяльність. Предметом контролю є фінансові операції, пов'язані зі створенням та використанням фондів коштів. Проте об'єкт фінансового контролю є значно ширшим, ніж просто перевірка фінансових ресурсів, оскільки в кінцевому підсумку відбувається контроль і за використанням матеріальних, природних, трудових ресурсів у ході опосередкування фінансовими відносинами процесів національного виробництва та перерозподілу.

Головним завданням фінансового контролю є підтримка фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням та застосування заходів примусу за їх вчинення, фінансова дисципліна - це стан додержання органами державної влади й місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання всіх форм власності, об'єднаннями громадян, посадовими особами, громадянами України та іноземними громадянами встановлених законодавством та нормативно-правовими актами фінансово-правових норм. фінансова дисципліна виражає одну зі сторін законності. Враховуючи взаємозв'язок здійснюваного фінансового контролю як з боку окремих підприємств, установ, організацій, так і з боку органів державної влади й місцевого самоврядування та їх посадових осіб, гарантується додержання законних прав обох сторін. Фінансове правопорушення являє собою дію або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання усіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм.

Отже, фінансовий контроль - це цілеспрямована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямована на додержання законності, фінансової дисципліни і раціональності у забезпеченні реалізації фінансової діяльності держави, тобто мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.

Внаслідок реалізації завдань фінансового контролю відбувається зміцнення фінансової дисципліни всіх учасників фінансово-правових відносин. Юридична наука та чинне законодавство розробили й містять ряд основоположних принципів здійснення фінансового контролю, використання яких дає змогу органам фінансового контролю у повному обсязі забезпечувати виконання своїх повноважень.

До них належать принципи:

- законності, об'єктивності, поєднання державних, регіональних і приватних інтересів;

- розподілу контрольних повноважень, який передбачає розмежування функцій ініціювання та виконання фінансового контролю між суб'єктами;

- повноти охоплення об'єктів контролем, який досягається внаслідок суцільного відстежування або вибіркової перевірки певних сегментів підконтрольних об'єктів;

- достовірності фактичної інформації, додержання якого забезпечує її відповідність реальним фінансовим ресурсам, процесам і результатам діяльності, що їх відображає ця інформація;

- збалансованості контрольних дій, який передбачає узгодженість їх внутрішньої та зовнішньої спрямованості й забезпечує рівновагу фінансового контролю;

- превентивності контрольних дій, завдяки якому досягається завчасне здійснення контролю з метою запобігання виникненню істотних відхилень фактичного здійснення фінансового процесу від встановлених норм;

- самодостатності системи контролю, що передбачає наявність такого складу елементів контролюючої системи, який забезпечує ефективність її функціонування й розвитку;

- ефективності, що передбачає пристосованість системи контролю до фінансової діяльності господарюючих суб'єктів і залежить від повноти виконання контролюючими суб'єктами таких основних вимог:

а) контроль має здійснюватися безперервно, регулярно й систематично;

б) бути своєчасним за терміном здійснення, якісним і повним щодо охоплення об'єктів контролю;

в) бути оперативним, дієвим, гласним і різнобічним;

- принцип відповідальності, який передбачає відповідальність контролюючих суб'єктів за ефективність функціонування системи фінансового контролю та господарюючих суб'єктів за наслідки контрольних дій.

## § 2. Види та методи фінансового контролю

Однією з важливих ознак класифікації фінансового контролю є форма його здійснення. З позицій філософії зміст і форма є загальними категоріями, що відображають взаємозв'язок двох сторін будь-якого предмета чи явища, причому зміст є визначальною стороною предмета, а форма - засобом його вираження і внутрішньою організацією, яка модифікується зі зміною змісту. Вищезазначені принципи створюють об'єктивні підстави для створення дієвої системи органів фінансового контролю та розробки його розгорнутої класифікації за видами.

Так, залежно від характеру взаємовідносин і суб'єкта контролю фінансовий контроль можна поділити на внутрішній і зовнішній. При внутрішньому контролі суб'єкт і об'єкт належать до однієї системи, а при зовнішньому суб'єктом контролю виступає орган, що не належить до тієї ж системи, що й об'єкт. Внутрішній фінансовий контроль - це самоконтроль, який здійснюють організації, підприємства, установи як за власною фінансовою діяльністю, так і за фінансовою діяльністю підрозділів, що входять до їх складу. Він є складовою управління організацією і тому провадиться на її розсуд на основі рішень даної організації. Зокрема, внутрішнім контролем можна назвати внутрішній аудит.

Відповідно, зовнішній контроль здійснюється стороннім органом, уповноваженим на проведення компетентних дій у сфері перевірки стану додержання фінансової дисципліни окремими учасниками фінансових відносин. У його проведенні беруть участь як органи загальної компетенції, так і спеціальної у сфері фінансових відносин.

За часом проведення фінансовий контроль поділяється на попередній, поточний та наступний. Критерій розмежування цих форм полягає у зіставленні часу здійснення контрольних дій із процесами формування й використання фондів фінансових ресурсів. Водночас вони тісно взаємопов'язані, відображаючи тим самим безперервний характер контролю.

В умовах переходу до ринкових відносин дедалі важливішу роль відіграє попередній (превентивний) контроль. Він здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень з фінансових питань, у тому числі на стадії розробки й прийняття законів та актів органів місцевої влади та місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності, в першу чергу - бюджетів на поточні роки. Попередній контроль здійснюється на основі глибокого аналізу і розрахунків фінансових результатів, що сприяє забезпеченню об'єктивності оцінки доцільності прийняття або неприйняття певних рішень у сфері фінансової діяльності, додержання фінансової дисципліни тощо. Прикладом попереднього фінансового контролю можна назвати парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період, що проводяться у Верховній Раді України за представленим Кабінетом Міністрів України проектом Основних напрямів бюджетної політики (Бюджетною резолюцією).

У межах встановлених повноважень Рахункова палата України проводить експертизу проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань державного бюджету і фінансів України. Також фахівці Рахункової палати аналізують і досліджують порушення і відхилення бюджетного процесу, готують і вносять до Верховної Ради України пропозицій щодо їх усунення, а також удосконалення бюджетного законодавства в цілому.

Поточний фінансовий контроль є органічною частиною процесу оперативного фінансового управління й регулювання фінансово-господарської діяльності підприємств, організацій, установ, галузей економіки. Він здійснюється під час фінансово-господарських операцій і тому охоплює короткі проміжки часу. Спираючись на дані первинних документів оперативного і бухгалтерського обліку та інвентаризацій, поточний контроль дає змогу регулювати фінансові ситуації, що швидко змінюються, запобігати збиткам і втратам. Він має систематичний характер і справляє найбільший вплив на процес формування й використання фінансових ресурсів.

Наступний фінансовий контроль характеризується поглибленим вивченням фінансової діяльності за попередній період, дає змогу виявити вади попереднього й поточного контролю. Ретроспективний фінансовий контроль здійснюється після виконання фінансових операцій за певні минулі проміжки часу внаслідок вивчення даних обліку та звітності, планової нормативної документації. Контролю підлягають фактичні справи, дійсна наявність коштів і матеріальних цінностей. Цей вид фінансового контролю допомагає масштабно оцінити позитивні та негативні сторони фінансової діяльності підприємств, установ, певних галузей та економіки у цілому. Він дає змогу всебічно проаналізувати нагромаджений досвід, об'єктивно відображати причини порушень і недоліків, розробляти заходи щодо їх усунення.

Застосування усіх зазначених форм фінансового контролю в їх єдності та взаємозв'язку робить фінансовий контроль систематичним та підвищує його ефективність.

Фінансовий контроль за формами проведення поділяють на ініціативний та обов'язковий. Ініціативний фінансовий контроль здійснюється на підставі рішень суб'єктів господарювання як власними силами, так і за участю сторонніх органів, у першу чергу аудиторських організацій. Його метою є перевірка додержання господарюючим суб'єктом фінансової дисципліни та оптимізація руху фінансових потоків, економія ресурсів та, як правило, мінімізація оподаткування. Обов'язковий фінансовий контроль здійснюється переважно за участю органів державної або місцевої влади, хоч у деяких випадках може передбачати участь і недержавних фінансових контролерів (особливо у сфері діяльності фінансово-кредитних установ) . Він проводиться на підставі встановлених чинним законодавством вимог та компетенції уповноважених органів (наприклад, органів Державної податкової служби або Контрольно-ревізійної служби України, для яких, зокрема, передбачені терміни проведення перевірок та ревізій залежно від обсягів господарської діяльності підконтрольних суб'єктів). Підставою проведення обов'язкового контролю можуть бути і рішення компетентних державних органів (суду, прокуратури, інших органів держави) з метою з'ясувати додержання законності, встановлення істини в ході судового слідства тощо.

Залежно від суб'єктів контролю виокремлюють державний, внутрішньогосподарський, відомчий, аудиторський контроль, контроль фінансово-кредитних установ. Державний фінансовий контроль здійснюють органи державної влади, в першу чергу законодавчої й виконавчої; він спрямований на об'єкти, що підлягають контролю незалежно від їх відомчого підпорядкування. Прикладом державного контролю можна назвати діяльність Рахункової палати України. Порядок здійснення державного контролю буде конкретизований у наступному параграфі.

Відомчий фінансовий контроль здійснюють конкретні контрольно-ревізійні управління (відділи, групи) міністерств, відомств, Державних комітетів та інших органів державного управління. Він спрямований на забезпечення законності та фінансової дисципліни як підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями, так і всередині самого відомства. Робота контрольно-ревізійних підрозділів перебуває під наглядом Міністерства фінансів України.

Не рідше одного разу на рік міністерства та відомства інформують уряд держави про стан контрольно-ревізійної роботи. Основними завданнями відомчого фінансового контролю є контроль за виконанням державних завдань, економним витрачанням матеріальних і фінансових ресурсів, зберіганням державної власності, правильністю постановки бухгалтерського обліку, станом контрольно-ревізійної роботи, боротьба з приписками, безгосподарністю, марнотратством та надмірностями.

Деякі міністерства і відомства України здійснюють позавідомчий контроль. Так, Державний митний комітет України здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

Внутрішньогосподарський фінансовий контроль здійснюють економічні служби підприємств, установ, організацій (бухгалтерії, фінансові відділи, служби фінансового менеджменту та внутрішнього аудиту, відділи планування тощо). Він супроводжує повсякденну фінансово-господарську діяльність. Посадовою особою, яка безпосередньо відповідає за стан додержання фінансової дисципліни і організовує проведення внутрішньогосподарського контролю, виступає головний бухгалтер. Разом з керівником підприємства він у встановлених законодавством випадках несе відповідальність за порушення фінансового законодавства, за правильність і повноту фінансових документів. Головний (старший) бухгалтер має право другого підпису на фінансових документах, що створює правові підстави для перерахування або зарахування коштів на відповідні рахунки або відпуск чи витрачання товарно-матеріальних цінностей. Аудиторський (недержавний) фінансовий контроль здійснюють незалежні аудитори або аудиторські фірми, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення. Аудит може проводитися як за ініціативою суб'єкта господарювання, так і за рішенням органу державної влади. Можливість проведення аудиторського контролю передбачена прийнятим 22 квітня 1993 р. Законом України "Про аудиторську діяльність". Аудиторська діяльність є виключною, має професійний характер. Зокрема, для здійснення аудиту за діяльністю банківських установ аудитор повинен мати кваліфікаційний сертифікат типу А чи Б, виданий Аудиторською палатою України, а також сертифікат на здійснення аудиторської діяльності у банківських установах, отриманий за результатами проходження кваліфікаційної комісії в НБУ.

Аудит - це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам. За результатами перевірки складається аудиторський висновок, який являє собою офіційний документ, засвідчений підписом та печаткою аудитора (аудиторської фірми), що містить висновок щодо достовірності звітності, повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності.

Аудиторські послуги у вигляді консультацій можуть надаватися усно або письмово з оформленням довідки та інших офіційних документів. Аудиторські послуги у вигляді експертиз оформляються експертним висновком або актом. На відміну від результатів ревізій або перевірок, аудиторський висновок не може бути підставою для застосування санкцій за порушення фінансової дисципліни, а є, по суті, моніторингом фінансової діяльності суб'єкта аудиту. Витрати на проведення аудиту відносять на власні витрати підприємства і в такому аспекті вони поєднують інтереси держави та недержавних господарюючих суб'єктів, оскільки не передбачають витрат бюджетних коштів на контрольну діяльність.

Законодавство передбачає випадки, коли проведення аудиту є обов'язковим:

1) підтвердження достовірності та повноти річного балансу і звітності банків, фондів, бірж, компаній, підприємств, товариств та інших господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності та виду діяльності, звітність яких офіційно оприлюднюється, за винятком установ та організацій, що повністю утримуються за рахунок державного бюджету і не займаються підприємницькою діяльністю.

Обов'язкова аудиторська перевірка річного балансу і звітності господарюючих суб'єктів з річним господарським оборотом менш як двісті п'ятдесят неоподатковуваних мінімумів проводиться один раз на три роки;

2) перевірки фінансового стану засновників комерційних банків, підприємств з іноземними інвестиціями, акціонерних товариств, холдингових компаній, інвестиційних фондів, довірчих товариств та інших фінансових посередників;

3) емітентів цінних паперів;

4) державних підприємств при здаванні в оренду цілісних майнових комплексів, приватизації, корпоратизації та інших змінах форми власності;

5) порушення питання про визнання неплатоспроможним або банкрутом.

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

Залежно від цільової спрямованості контрольних дій органів можна виділити такі види фінансового контролю, як стратегічний і тактичний. Стратегічний фінансовий контроль спрямовується на розв'язання питання стратегії розвитку підприємства, організації, установи, галузі господарства у майбутньому, а тактичний - вирішує поточні питання їх фінансової діяльності.

Залежно від місця здійснення фінансового контролю його можна поділити на контроль на місцях, або виїзний контроль (контрольні органи виконують контрольні дії безпосередню на підконтрольному об'єкті), та дистанційний, або безвиїзний, контроль (суб'єкт контролює віддалений від нього об'єкт за допомогою інформації, яка передається засобами зв'язку).

За сферою фінансової діяльності фінансовий контроль поділяють на бюджетний, податковий, валютний, кредитний, страховий, інвестиційний тощо.

Важливою ознакою класифікації фінансового контролю є його метод. До методів фінансового контролю належать конкретні способи (прийоми), що застосовуються при здійсненні контрольних функцій. Методи дослідження, що їх використовують органи контролю щодо об'єктів контролю, залежать від характеру об'єктів та певних їх елементів. Стан і поведінка об'єкта контролю в цілому визначаються за допомогою загальних методів контролю, а окремих його частин або характеристик - за допомогою часткових способів. Методами фінансового контролю є ревізія, тематична перевірка, обстеження, безперервне відстежування фінансової діяльності. Кожний з цих методів поділяється на часткові способи та прийоми, які дають змогу розв'язувати певні проміжні завдання.

Ревізія- це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, додержанням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб документального виявлення недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням.

Об'єктивною тенденцією сучасного етапу реформування фінансової сфери є скорочення частки фінансів державного сектора та збільшення питомої ваги комунального і приватного секторів. Це означає поступове згортання примусовості здійснення фінансового контролю і розвиток його добровільності, тому надалі мають частіше застосовуватися такі методи здійснення фінансового контролю, як тематичні перевірки, обстеження, безперервне відстежування фінансової діяльності господарюючих суб'єктів.

Тематична перевірка здійснюється за певним переліком питань або з однієї теми шляхом ознайомлення на місці з окремими сторонами фінансової діяльності. Такі перевірки можуть проводитися наскрізним методом за ознакою однотипності операцій чи за ознакою взаємного зв'язку між різними суб'єктами контролю. Зустрічна перевірка - метод документального підтвердження на підприємстві, в установі чи організації, що мали договірні взаємовідносини з об'єктом контролю, на прохання контрольного чи правоохоронного органу виду, обсягу і якості операцій та розрахунків, що здійснювалися між ними, для з'ясування їх реальності (повноти відображення в обліку об'єкта контролю).

Обстеження - це ознайомлення на місці з окремими ділянками фінансової роботи, у процесі якого виявляються її позитивні й негативні сторони. Характерним для обстеження є використання прийомів зіставлення фактичного стану справ з нормативним.

Використання всієї сукупності видів, форм і методів контролю має надзвичайно велике значення для ефективного функціонування системи фінансового контролю в цілому. Так, застосування всіх видів фінансового контролю є важливим з погляду запобігання втраті контролю за діяльністю певних секторів економіки та утворення неконтрольованих сегментів у фінансовій сфері, а також з погляду попередження паралелізму та дублювання при здійсненні контролю.

Ревізії та перевірки також можна класифікувати залежно від різних критеріїв. Так, залежно від ступеня охоплення підконтрольного об'єкта можна виокремити комплексні ревізії (перевірки), яким підлягають усі аспекти діяльності підконтрольного об'єкта, та тематичні, що зосереджуються лише на окремих аспектах діяльності.

Залежно від ступеня охоплення об'єктів фінансовим контролем можна виділити повні і часткові, суцільні і вибіркові ревізії. Повна ревізія характеризується загальним глибоким вивченням фінансової діяльності організації, максимально можливим застосуванням Різних методів контролю. Часткова здійснюється з певного переліку питань за допомогою ознайомлення на місці з окремими напрямами фінансової діяльності. Суцільна ревізія передбачає вивчення всіх первинних документів і записів у формах аналітичного та синтетичного обліку. Такому контролю підлягають найвідповідальніші операції установи. При вибіркових ревізіях перевіряють або всі документи певних періодів протягом року, або частину документів, але за весь звітний період.

Залежно від джерел інформації та методики виконання контрольних дій ревізії (перевірки) поділяють на документальні та фактичні. Такий поділ є деякою мірою умовним, адже в основу його розмежування покладено лише різні джерела даних, що використовуються при здійсненні контрольних лій. Так, джерелами інформації для документального контролю є первинні документи, бухгалтерська, статистична звітність, нормативна та інша документація. Фактичний контроль ґрунтується на вивченні фактичного плану об'єктів, що перевіряються, за даними їх перевірки в натуральному вираженні, а тому він не може бути всеохоплюючим з огляду на безперервний характер фінансово-господарських операцій.

Ревізія (перевірка) у сфері витрачання бюджетних коштів проводиться на підставі документа, підписаного начальником державної контрольно-ревізійної служби, начальником управління, їх заступниками або керівником підрозділу служби в районі, місті або районі у місті. За ініціативою державної контрольно-ревізійної служби ревізія (перевірка) підприємства, установи, організації може проводитися не частіше ніж один раз на рік. Ревізію (перевірку) за дорученням правоохоронних органів може бути проведено у будь-який час. Службові особи державної контрольно-ревізійної служби зобов'язані пред'явити документ на право проведення ревізії (перевірки) керівним працівникам відповідного підприємства, установи або організації. При плануванні та проведенні ревізій (перевірок) працівники державної контрольно-ревізійної служби зобов'язані забезпечувати додержання службової і комерційної таємниць.

Працівники державної контрольно-ревізійної служби зобов'язані у разі виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій, а також повідомляти про виявлені зловживання і порушення державним органам і органам, уповноваженим управляти державним майном. За невиконання або неналежне виконання службовими особами державних контрольно-ревізійних служб своїх обов'язків їх притягують до дисциплінарної та кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Ревізія (перевірка) міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, підприємства, установи, організації у плановому порядку чи за ініціативою органів державної контрольно-ревізійної служби може проводитися не частіше ніж один раз на рік. Ревізії бюджетних установ, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, Київського і Севастопольського міських бюджетів, проводять Головне контрольно-ревізійне управління України, контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

У свою чергу дата початку проведення планової ревізії (перевірки) суб'єкта підприємницької діяльності погоджується з податковим органом: суб'єкта господарювання письмово повідомляє про це контрольно-ревізійний підрозділ не пізніше як за 10 днів до початку ревізії (перевірки). Особливості проведення ревізії (перевірки) за зверненнями правоохоронних органів визначаються Інструкцією про організацію проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні за зверненнями правоохоронних органів, що затверджується Головним контрольно-ревізійним управлінням України. Ревізії (перевірки) суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності органи державної контрольно-ревізійної служби проводять за постановою прокурора або слідчого у разі порушення кримінальних справ, а також за письмовими зверненнями керівництва правоохоронних органів за фактами розкрадань та зловживань, інших порушень у фінансово-господарській діяльності підприємств, установ і організацій усіх форм власності з переліком у постановах або зверненнях конкретних питань, які підлягають розв'язанню, та з обґрунтуванням необхідності їх проведення. Спільним наказом ГКРУУ та ДПАУ від 22 грудня 2001 р. було передбачено Порядок взаємного інформування органів державної контрольно-ревізійної служби України та органів державної податкової служби України про факти фінансових порушень та вжиті заходи. Метою Порядку є встановлення механізму надання органами державної контрольно-ревізійної служби інформації про факти виявлених за результатами ревізій (перевірок) порушень фінансової дисципліни, що стосуються: а) порушень норм з регулювання обігу готівки; б) порушень порядку ведення бухгалтерського обліку, які свідчать про можливе заниження об'єкта або/та бази оподаткування, та зворотного інформування органами державної податкової служби щодо вжитих за цими фактами заходів.

На проведення кожної ревізії (перевірки) працівникові органу державної контрольно-ревізійної служби видається спеціальне посвідчення встановленого зразка, підписане керівником відповідного підрозділу служби або його заступником та скріплене печаткою цього підрозділу. Службові особи державної контрольно-ревізійної служби зобов'язані пред'явити керівникові підприємства (установи, організації), яке ревізуватимуть, посвідчення на право проведення ревізії (перевірки) та на його прохання проставити підписи в журналі відвідування підприємства (установи, організації).

Строки проведення ревізій та склад ревізійних груп визначаються з урахуванням того обсягу роботи, якого потребує вирішення конкретних питань кожної ревізії (перевірки). Термін ревізії (перевірки), як правило, не більше 30 робочих днів. У деяких випадках особливої складності цей строк за доповідною запискою керівника ревізійної групи може бути подовжений керівником контрольно-ревізійного органу, з ініціативи якого проводиться ревізія (перевірка). У разі подовження терміну ревізії (перевірки) посадові особи державної контрольно-ревізійної служби зобов'язані пред'явити керівникові підприємства (установи, організації), на якому проводиться ревізія (перевірка), посвідчення з подовженим у встановленому порядку терміном проведення ревізії (перевірки) або нове посвідчення на право проведення ревізії (перевірки).

Проведенню ревізії (перевірки) має передувати підготовка, вивчення у відповідних фінансових, правоохоронних, митних органах, органах Державного казначейства, в установах банків та в інших органах матеріалів, які стосуються діяльності та фінансового стану підприємства, установи, організації, які підлягають ревізії (перевірці). На основі вивчення цих матеріалів розробляється програма ревізії (перевірки), в якій визначаються період ревізії (перевірки), її мета та основні питання, на яких слід зосередити увагу.

За наслідками ревізії складається акт. Акт ревізії - це службовий двосторонній документ, який стверджує факт проведення комплексної, фінансової чи тематичної ревізії, відображає її результати стосовно наслідків окремих фінансово-господарських операцій чи діяльності підприємства в цілому і є носієм доказової інформації про виявлені й систематизовані за економічною однорідністю недоліки в господарюванні і порушення законів та інших нормативно-правових актів. Наслідки перевірки оформляються довідкою або доповідною запискою.

При виявленні недостач готівки, матеріальних цінностей чи зловживань працівники державної контрольно-ревізійної служби в строк не пізніше 7 робочих днів після підписання акта ревізії (перевірки) посадовими особами об'єкта контролю чи складання акта про відмову його підписати за відсутності зауважень керівництва перевіреного підприємства, установи чи організації або не пізніше 20 робочих днів - за наявності таких зауважень передають матеріали ревізії (перевірки) згідно з описом до правоохоронних органів для проведення розслідування, притягнення винних осіб до відповідальності, забезпечення відшкодування збитків, а також повідомляють про виявлені зловживання й порушення державні органи й органи, уповноважені управляти державним майном.

Посадові та інші особи суб'єктів господарювання, що їх ревізують (перевіряють), які не виконують законних вимог ревізорів під час проведення ревізій (перевірок) або створюють їм у цьому перепони, притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

## § 3. Організація та органи проведення фінансового контролю

Організація фінансового контролю завжди потребує чіткого визначення його суб'єктів, правовий статус та повноваження яких визначаються як законодавством держави, так і нормативно-правовими актами суб'єктів фінансової діяльності. Суб'єкти або органи фінансового контролю - це носії контрольних функцій щодо об'єкта контролю. У більшості країн світу сформовані й розвиваються три незалежні одна від одної гілки фінансового контролю, Що містять усі належні їм елементи, а саме: 1) державна сфера, в якій функціонує система державного фінансового контролю;

2) муніципальна сфера, де діє система фінансового контролю органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади;

3) сфера громадянського суспільства з незалежною системою фінансового контролю.

Провідне місце серед цих систем фінансового контролю належить системі державного фінансового контролю, що зумовлено роллю держави в процесах ринкової трансформації. Важливим з огляду на це є зміцнення й удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні. Суб'єктами державного фінансового контролю виступають органи державної влади, яка згідно з конституційними принципами поділяється на законодавчу, виконавчу й судову. Відповідно, сукупність контрольних органів становить інфраструктуру державного фінансового контролю, визначальне місце серед яких належить органам законодавчої влади - ініціаторові та виконавцеві державного фінансового контролю.

Парламентський контроль у більшості розвинутих країн здійснюється, як правило, шляхом незалежних зовнішніх ревізійних перевірок урядових рахунків і відомчих операцій незалежним ревізором від імені законодавчого органу і його комітетами, створеними з цією метою. Так, у більшості країн-учасниць ЄС парламенти мають право скорочувати або збільшувати витрати й податки шляхом прийняття поправок, але лише у суворо визначених межах (наприклад, щоб дефіцит бюджету не перевищував певних контрольних цифр, запропонованих урядом). Зокрема, у Великій Британії всі органи виконавчої влади, що отримують гроші з державного бюджету, повинні щорічно подавати парламентові докладні звіти. Генеральний ревізор, який є незалежним від виконавчої влади, регулярно ретельно перевіряє подані Палаті громад інформацію та звіти. Однією з основних функцій Генерального ревізора є ревізійна перевірка асигнувань, покликана з'ясувати, чи всі видатки відповідають намірам парламенту на той час, коли той затверджував асигнування. Основними обов'язками парламенту, зокрема Палати громад, у контролі за державними доходами й видатками є наділення повноваженнями на збирання податків і зборів та затвердження цілей видатків і суми кожного з них. Парламент має також переконатися, що надані суми витрачаються лише на ті цілі, які він мав на меті. Жодна виплата з державних ортів центрального уряду не може здійснюватися і жоден податок чи кредит санкціонуватися інакше, як на основі акта парламенту.

Конституція України визначає загальні засади і характер участі у процесі фінансового контролю Верховної Ради України та її комітетів, у першу чергу Комітету з питань бюджету та Комітету з питань фінансів і банківської діяльності, які здійснюють безперервний парламентський контроль за станом і рухом державних фінансів. У ст. 85 Конституції закріплено такі повноваження Верховної Ради, пов'язані зі здійсненням фінансового контролю:

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

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

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

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

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

- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

- здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією.

Згідно зі ст. 109 Бюджетного кодексу України до повноважень Верховної Ради України з контролю за додержанням бюджетного законодавства належать:

1) заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, у тому числі заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України;

2) контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету.

Забезпечуючи проведення контролю за додержанням бюджетного законодавства, комітети Верховної Ради України беруть участь у підготовці до розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України, готують і попередньо розглядають питання щодо контролю за виконанням та звіту про виконання Державного бюджету України в частині, що належить до компетенції комітетів. Зокрема, до повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з контролю за додержанням бюджетного законодавства належать:

1) контроль за відповідністю поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та підготовка відповідного висновку;

2) контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству.

Контрольні повноваження Президента України у сфері фінансової діяльності держави випливають з його статусу глави держави та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Безпосереднє здійснення контрольних функцій може реалізуватися Президентом під час підписання ним прийнятих Верховною Радою законів, наприклад закону про Державний бюджет України на поточний рік або будь-яких інших законів у сфері організації та регулювання фінансової діяльності. Свої повноваження він може реалізувати також шляхом прийняття указів, дія яких спрямована на регулювання фінансових відносин. Так, у межах здійснення загальних заходів боротьби з доходами, одержаними незаконним шляхом, та на основі рекомендацій, прийнятих Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (РАТР), Президент України 10 грудня 2001 р. підписав Указ "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" № 1199. Наприкінці 2002 р. парламент країни прийняв відповідний закон. Акти Президента можуть стосуватися окремих сфер фінансової діяльності і визначають загальні завдання, що стоять перед органами державної влади та управління у сфері регулювання фінансових відносин. Таким прикладом може бути Указ "Про заходи щодо зміцнення банківської системи України та підвищення її ролі у процесах економічних перетворень" від 14 липня 2000р. №891/2000.

Кабінет Міністрів України здійснює контроль за державними фінансами в ході безпосередньої практичної реалізації фінансової політики України, державної політики у галузі ціноутворення й оплати праці, складання та виконання Державного бюджету України і звіту про його виконання, здійснення загальнодержавних і міждержавних економічних програм, створення і керівництва діяльністю різних фондів тощо. Поточна діяльність Кабінету Міністрів України нерозривно пов'язана з управлінням державними фінансами і контролем за їх найраціональнішим витрачанням. У межах своїх повноважень уряд також здійснює відомчий державний контроль за фінансами міністерств і відомств загальної компетенції з точки зору управління державними фінансовими ресурсами.

Фінансовий контроль на місцях здійснюють Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші регіональні і місцеві органи самоврядування при розгляді проектів і затвердженні відповідних бюджетів і звітів про їх виконання, при внесенні до цих бюджетів змін і корективів у ході їх виконання, при заслуховуванні інформацій і звітів голів постійних комісій про витрачання бюджетних ресурсів, керівників інших органів з питань фінансової діяльності.

Одним з важливих напрямів при здійсненні фінансового контролю на місцях є контроль за виконанням місцевих бюджетів та складання й розгляд звітності про їх виконання. Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 80 Бюджетного кодексу України квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради АРК, відповідної ради Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (у разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірку звіту здійснюють Рахункова палата Верховної Ради АРК (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету АРК) чи комісія з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу. Відповідно до ст. 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Закон України "Про Рахункову палату" до її завдань у сфері фінансового контролю відносить:

- організацію і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;

- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;

- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- контроль за додержанням законності щодо надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;

- аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу в цілому;

- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій.

За ст. 110 Бюджетного кодексу України до повноважень Рахункової палати щодо додержання бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) використанням коштів Державного бюджету України відповідно до закону про Державний бюджет України;

2) утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу України;

3) ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України;

4) використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади щодо доходів і видатків.

У визначених законодавством межах Рахункова палата України уповноважена здійснювати експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм. Для забезпечення виконання своїх завдань контролери Рахункової палати проводять фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, у місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування, а також на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, в об'єднаннях громадян, недержавних фондах та інших недержавних некомерційних громадських організаціях у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Ревізії та перевірки Рахункової палати можуть бути як плановими, так і позаплановими. Однак, на відміну від інших контролюючих органів, які особисто виступають ініціаторами проведення позапланових перевірок, останні проводяться за рішенням колегії Рахункової палати на підставі постанов або протокольних доручень Верховної Ради України, звернень парламентських комітетів та запитів народних депутатів України, за якими парламент прийняв рішення, а також звернень та пропозицій Президента України та Кабінету Міністрів України. На думку Л. А. Савченко такий підхід є неправильним, і Рахунковій палаті як вищому контрольному органу на законодавчому рівні слід дати можливість за власною ініціативою проводити позапланові перевірки.

Здійснюючи ревізії (перевірки), контролери мають право отримувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність, у тому числі усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з проведенням ревізій (перевірок). За підсумками контрольної діяльності посадові особи Рахункової палати складають довідки або акти (зокрема, за підсумками ревізій). При оформленні результатів контрольних заходів має додержуватися об'єктивність, достовірність, обґрунтованість, ясність і вичерпність опису виявлених фактів і даних. Не допускається включення до акта різних висновків, припущень та непідтверджених даних про адміністративну, розпорядчу та фінансову діяльність об'єкта контрольного заходу. Проте посадові особи Рахункової палати України не наділені правом застосовувати до порушників фінансової дисципліни санкції. Вони можуть направляти матеріали ревізій (перевірок) та обстежень Кабінету Міністрів України, відповідних центральних органів виконавчої влади, Національного банку України, Фонду державного майна України, підприємств, установ та організацій для розгляду і вжиття необхідних заходів. Крім того, Рахункова палата України за рішенням колегії може порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого державі завдано матеріальної шкоди.

У разі виявлення під час ревізій (перевірок) та обстежень фактів привласнення грошей і матеріальних цінностей, інших зловживань контролери Рахункової палати можуть передавати матеріали ревізій (перевірок) та обстежень до правоохоронних органів з інформуванням про це Верховної Ради України.

Для підвищення фінансової дисципліни та реагування на підготовлені Рахунковою палатою матеріали ревізій (перевірок) Президент України 19 вересня 2000 р. видав Указ, в якому визначено правові засади взаємодії органів державної влади з органом вищого фінансового контролю. Зокрема, Міністерству фінансів, Фонду державного майна, Державному казначейству, Державній податковій адміністрації, Державній митній службі, іншим державним контролюючим органам для забезпечення взаємодії з Рахунковою палатою необхідно сприяти діяльності Рахункової палати, надавати за її запитами інформацію про контрольно-ревізійну роботу та інші контрольні заходи, а також забезпечувати участь своїх представників у здійсненні Рахунковою палатою контрольно-ревізійної діяльності. Генеральній прокуратурі України, іншим правоохоронним органам було запропоновано забезпечити належний розгляд матеріалів, переданих Рахунковою палатою про виявлені факти порушень у використанні коштів Державного бюджету України, державних цільових фондів та про завдані державі збитки, а також забезпечити своєчасне інформування Рахункової палати про заходи реагування на одержані від неї матеріали.

Прикладом контрольних повноважень вищих контрольних органів може бути діяльність Рахункової палати Франції, яка є однією з найстаріших державних установ країни і на яку покладено виявлення і запобігання бюджетно-фінансовим зловживанням. Законодавче до її компетенції віднесено здійснення загального контролю за державними фінансами. Такий самий контроль у комунах, департаментах і регіонах за місцевими державними установами здійснюють регіональні рахункові палати, створені у 1982 р. Рішення цих палат можуть бути оскаржені в Рахунковій палаті Франції2. Рахункова палата Франції контролює фінансову діяльність адміністративних інститутів, виявляє їх помилки і прорахунки, що завдають шкоди державним фінансам. Зокрема, вона перевіряє, як саме використовуються кредити, фонди і цінності, управління якими доручено державним службам та іншим офіційним юридичним особам, здійснює контроль за різними установами у сфері соціального забезпечення, рахунками державних підприємств та їх філій, а також у деяких випадках за приватними юридичними особами з числа тих, що одержують фінансову допомогу держави.

У здійсненні державного фінансового контролю особлива роль належить спеціалізованим органам державної виконавчої влади з управління фінансами, для яких сама фінансова діяльність є основною. Як уже зазначалося, ці органи створено спеціально для здійснення фінансового управління, внутрішньо вони становлять єдину підсистему фінансово-кредитних органів. Цю підсистему органів очолює Міністерство фінансів України, яке здійснює контроль за виконанням державного бюджету, за додержанням установами Національного банку і комерційних банків правил касового виконання державного бюджету щодо доходів. Крім того, Мінфін України встановлює порядок ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного і місцевих бюджетів, кошторисів витрат бюджетних установ, встановлює форми обліку і звітності з касового виконання бюджетів.

Мінфін України здійснює контроль за випуском та обігом цінних паперів, веде загальний реєстр випуску цінних паперів в Україні, видає дозволи на здійснення діяльності з випуску й обігу цінних паперів, а також контролює зберігання й ефективність використання закріпленого за підприємствами, установами та організаціями державного майна. У межах встановлених повноважень Мінфін України проводить у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах усіх форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів щодо зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів, а також одержує пояснення, довідки й відомості з питань, що виникають під час перевірки. Також Міністерство контролює додержання суб'єктами підприємницької діяльності законодавства, яке регулює питання видобутку, виробництва, використання і реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, тощо.

Для здійснення всебічного контролю Мінфін України має право:

1) одержувати у встановленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування інформацію, документи й матеріали, необхідні для розроблення проекту Державного бюджету України, прогнозних розрахунків зведеного бюджету України, складання звіту про виконання зведеного бюджету України та аналізу бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України;

2) одержувати у встановленому порядку матеріали щодо надходження та використання коштів цільових бюджетних і державних позабюджетних фондів, їхні кошториси та звіти про їх виконання;

3) одержувати від центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності дані, необхідні для здійснення контролю за раціональним і цільовим витрачанням коштів, що виділяються з бюджету;

4) одержувати у встановленому порядку від установ банків та інших фінансово-кредитних установ довідки про операції та стан поточних бюджетних рахунків підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що використовують кошти державного бюджету і державних позабюджетних фондів;

5) представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням під час розгляду питань про надання кредитів під гарантію Кабінету Міністрів України у межах розміру державного боргу, затвердженого законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Регіональні і місцеві фінансові органи контролюють використання коштів, виділених з вищестоящих бюджетів, ефективність використання коштів, виділених з позабюджетних фондів місцевих органів самоврядування, контролюють додержання вимог законодавства про використання коштів, виділених на оплату праці, утримання легкових автомобілів і службові відрядження; перевіряють правильність проведення виплат і компенсацій за рахунок державного і місцевого бюджетів.

Державне казначейство України у сфері додержання бюджетного законодавства здійснює бухгалтерський облік усіх надходжень та витрат Державного бюджету України; встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видає інструкції з цих питань та здійснює контроль за їх додержанням; здійснює контроль за відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням (ст. 112 БК України).

Аналізуючи практику організації фінансового контролю в Україні, доцільно звернути увагу на аналогічні організації, що функціонують у розвинутих країнах і мають певний практичний досвід. Так, у США провідними фінансовими контролюючими органами є Головне контрольно-фінансове управління (ГКФУ), що належить до гілки законодавчої влади, та Адміністративно-бюджетне управління, що входить до структури адміністрації Президента. Зокрема, ГКФУ США було створено майже 80 років тому як незалежний від федеральної адміністрації орган для контролю за правильністю й ефективністю використання бюджетних коштів виконавчими органами, включаючи міністерство оборони. Закон США про Головне контрольно-фінансове управління від 1974 р. значно розширив його повноваження, включивши до них аналіз федеральних програм. Його службовці мають доступ практично до всіх фінансових документів міністерств і відомств. Головне контрольно-ревізійне управління може давати оцінку результативності державних програм і діяльності федеральних відомств; проводити спеціальні обстеження і перевірки обґрунтованості цін на продукцію та фінансово-економічних аспектів контрактів міністерства оборони. Інспектори ГКФУ перевіряють також діяльність ревізорів виконавчої влади. Іноді перевірки проводяться у координації зі слідчими органами міністерства юстиції та іншими органами, наділеними відповідними повноваженнями.

В Україні визначальне місце серед спеціальних фінансових органів у сфері фінансового контролю належить Державній контрольно-ревізійній службі. Її головне завдання - здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах та в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Органи Державної контрольно-ревізійної служби України у сфері додержання бюджетного законодавства здійснюють контроль за: Цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України; порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кошторисів.

Для вдосконалення фінансового контролю ДКРС щомісячно надає Верховній Раді України та Міністерству фінансів України узагальнені результати звітів про проведені перевірки.

Підрозділи Державної контрольно-ревізійної служби у межах встановлених повноважень мають право:

1) ревізувати і перевіряти у міністерствах, державних комітетах та інших органах державної виконавчої влади, державних фондах, на підприємствах, в установах та організаціях грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо);

2) безперешкодного доступу на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення для їх обстеження і з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою. Зупиняти видаткові операції за рахунками у банках та інших фінансових установах у випадках, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівникові Державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки;

3) залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців відповідних міністерств, державних комітетів, інших органів державної виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ та організацій;

4) вимагати від керівників об'єктів, що ревізуються або перевіряються, проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і розрахунків, у необхідних випадках опечатувати каси та касові приміщення, склади, архіви, а при виявленні підробок, інших зловживань вилучати необхідні документи на строк до закінчення ревізії (перевірки), залишаючи у справах акт вилучення та копії або реєстри вилучених документів;

5) одержувати від НБУ та його установ, банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції та залишки коштів на рахунках об'єктів, що ревізуються або перевіряються, а від інших підприємств і організацій, у тому числі недержавних форм власності - довідки і копії документів про операції та розрахунки з підприємствами, установами та організаціями, що ревізуються або перевіряються. Одержання від банків інформації, що становить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України "Про банки і банківську діяльність";

6) одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб об'єктів, що ревізуються або перевіряються, письмові пояснення з питань, які виникають під час ревізій (перевірок);

7) пред'являти керівникам та іншим службовим особам об'єктів, що ревізуються або перевіряються, вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання державної власності та фінансів, вилучати до бюджету виявлені ревізіями (перевірками) приховані і занижені валютні та інші платежі, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позички використовуються з порушенням чинного законодавства;

8) стягувати у дохід держави кошти, одержані міністерствами, відомствами, державними комітетами, державними фондами, підприємствами, установами та організаціями за незаконними угодами, без встановлених законом підстав та з порушенням чинного законодавства;

9) накладати у випадках, передбачених законодавчими актами, на керівників та інших службових осіб підприємств, установ і організацій адміністративні стягнення;

10) застосовувати до підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності фінансові санкції, передбачені чинним законодавством (зокрема, п. 7 ст. 11 Закону України "Про Державну податкову службу в Україні").

У сфері мобілізації фінансових ресурсів і формування доходної частини бюджетної системи України визначальне місце посідають органи Державної податкової служби України. Безпосередньо організацію податкової роботи та здійснення фінансового контролю покладено на первинну ланку ДПС - податкові інспекції. Державні податкові інспекції у районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції виконують такі функції:

1) здійснюють контроль за додержанням законодавства про податки, інші платежі;

2) забезпечують облік платників податків, інших платежів, правильність обчислення і своєчасність надходження цих податків, платежів, а також здійснюють реєстрацію фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів;

3) контролюють своєчасність подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків, інших платежів, а також перевіряють достовірність цих документів щодо правильності визначення об'єктів оподаткування і обчислення податків, інших платежів;

4) здійснюють у межах своїх повноважень контроль за законністю валютних операцій, додержанням установленого порядку розрахунків із споживачами з використанням електронних контрольно-касових апаратів, товарно-касових книг, лімітів готівки в касах та її використанням для розрахунків за товари, роботи і послуги, а також за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій, патентів, інших спеціальних дозволів на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;

5) ведуть облік векселів, що видаються суб'єктами підприємницької діяльності при здійсненні операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах та щомісяця подають інформацію про це місцевим органам державної статистики;

здійснюють контроль за погашенням векселів; видають суб'єктам підприємницької діяльності дозволи на відстрочення оплати (погашення) векселів із зазначених операцій;

6) забезпечують застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій, передбачених законодавством України за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами;

7) аналізують причини й оцінюють дані про факти порушень податкового законодавства;

8) проводять перевірки фактів приховування і заниження сум податків, інших платежів;

9) за дорученням спеціальних підрозділів з боротьби з організованою злочинністю проводять перевірки своєчасності подання та достовірності документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших платежів;

10) передають відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції;

11) подають до судів і господарських судів позови до підприємств, установ, організацій та громадян про визнання угод недійсними і стягнення в дохід держави коштів, одержаних ними за такими угодами, а в інших випадках - коштів, одержаних без установлених законом підстав, а також про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок їх майна;

12) проводять роботу, пов'язану з виявленням, обліком, оцінкою та реалізацією у встановленому законом порядку безхазяйного майна, майна, що перейшло за правом успадкування до держави, скарбів і конфіскованого майна тощо.

Податкові органи уповноважені розглядати звернення громадян, підприємств, установ та організацій з питань оподаткування та, в межах своїх повноважень, з питань валютного контролю, а також скарги на дії посадових осіб державних податкових інспекцій. Для забезпечення всеохоплюючого і постійного фінансового контролю податкові органи подають у встановлені законодавством строки відповідним фінансовим органам та органам Державного казначейства України звіти про надходження податків та інших обов'язкових платежів.

Відповідні підрозділи податкової міліції в межах встановлених законодавством повноважень розшукують платників, які ухиляються від оподаткування, а також порушують справи про вчинені злочини у сфері оподаткування.

Для проведення перевірки працівники податкових органів, у тому числі податкової міліції, повинні мати службові посвідчення та посвідчення на перевірку. Посвідчення на перевірку має оформлятися на кожного працівника, який бере участь в оперативних перевірках суб'єктів підприємницької діяльності. Посвідчення є дійсним на зазначений у ньому час. Кожне видане посвідчення на перевірку друкується на бланку Державної податкової адміністрації і має бути зареєстровано в журналі обліку видачі посвідчень на перевірку. Порядок ведення журналу визначається головою відповідної державної податкової адміністрації. Працівники без належно оформленого посвідчення на перевірку не мають права брати участь у перевірках суб'єктів підприємницької діяльності. Порядок проведення перевірок аналогічний організації діяльності контрольно-ревізійної служби.

Серед спеціальних органів державного фінансового контролю слід також назвати Державну пробірну палату України, якій підпорядковані державні міжобласні інспекції та постійні контролери на підприємствах з виробництва дорогоцінних металів та обробки алмазів. Їх завданням є здійснення контролю за випробуванням і зберіганням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та виконання з ними операцій. Пробірному наглядові підлягають усі суб'єкти підприємництва незалежно від форм власності, а також громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють вищезазначені види діяльності. Органи пробірного нагляду здійснюють випробування, контрольний аналіз та клеймування ювелірних та інших побутових виробів з дорогоцінних металів як вироблених в Україні, так і ввезених з-за кордону для продажу; роблять арбітражний контрольний аналіз для визначення вмісту дорогоцінних металів, реєструють суб'єктів, які здійснюють операції з дорогоцінними металами та виконують інші функції.

У сфері митно-фінансового регулювання основним органом фінансового регулювання є Державний митний комітет України (Держмитком) - центральний орган державної виконавчої влади, підвідомчий Кабінету Міністрів України. Комітет організовує здійснення митної політики, забезпечує ефективне функціонування митної системи, в межах своїх повноважень організовує та контролює виконання актів законодавства України про митну справу.

Відповідно до покладених на нього завдань у процесі фінансового контролю Держмитком: 1) визначає і здійснює економічні та організаційні заходи щодо реалізації митної політики; 2) проводить роботу з удосконалення контролю за додержанням законодавства України про митну справу; 3) забезпечує використання засобів митно-тарифного і позатарифного регулювання під час переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України; 4) здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України; 5) розробляє і подає Кабінету Міністрів України проекти програм розвитку та вдосконалення інфраструктури митних органів, соціального захисту їх працівників, забезпечення митних органів транспортом, технікою, спеціальними засобами та іншими матеріальними ресурсами, бере участь у підготовці відповідних державних комплексних програм; 6) забезпечує своєчасне і повне внесення до державного бюджету мита, а також коштів, що надходять від діяльності митних органів і підлягають зарахуванню до державного бюджету; 7) сприяє розвиткові зовнішньоекономічних зв'язків, у тому числі шляхом розширення мережі митниць та раціонального їх розміщення, тощо.

У сфері грошово-кредитного обігу забезпечення фінансового контролю та банківського нагляду є однією з основних функцій центрального банку держави - Національного банку України. У межах конституційних повноважень Рада НБУ розробляє Основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. НБУ здійснює нагляд за діяльністю комерційних банків, що є суб'єктами підприємницької діяльності, їх відділень, філій, представництв по всій території України. Такий нагляд спрямований на забезпечення стабільності банківської системи, захист інтересів вкладників шляхом зменшення ризиків у діяльності комерційних банків. Фінансовий контроль НБУ спрямований на скорочення зовнішніх і внутрішніх банківських ризиків: ліквідності, кредитних, валютних, облікового процента тощо. Стратегічну політику служби банківського нагляду НБУ визначають її контрольно-наглядові функції, які концентруються за кількома формами контролю.

Вступний контроль здійснюється з метою чітко й повно визначити вимоги для отримання ліцензії на проведення банківських операцій. Він проводиться на стадії державної реєстрації банків та їх філій і дає змогу ще до вирішення питання щодо відкриття банку впевнитися у його майбутній надійності. Основною метою вступного контролю є допущення на фінансово-кредитний ринок країни лише таких банків, умови діяльності яких відповідають встановленим НБУ обов'язковим вимогам і не створюють загрози інтересам їх клієнтів. Згідно з Законом України "Про банки і банківську діяльність" вимоги вступного контролю передбачають подачу до НБУ для державної реєстрації відповідних установчих документів, що відповідають чинному законодавству України. Зазначені вимоги стосуються обсягу капіталу; джерел внесків до статутних фондів банків; фінансового стану засновників банків; кваліфікації, професійної придатності та ділової репутації керівників банку; бізнес-плану, що визначає основні види діяльності, які банк планує здійснювати на найближчий рік, та стратегію діяльності банку на найближчі три роки.

Основними вимогами для отримання банківської ліцензії є:

- наявність сплаченого та зареєстрованого підписного капіталу У розмірі, що встановлюється законодавством;

- належна забезпеченість банку банківським обладнанням, комп'ютерною технікою, приміщеннями;

- рівень професійної придатності керівників банку тощо. Попередній контроль здійснюється з метою додержання вимог розумного (з оптимальним ризиком) ведення справ, заборони або обмежень окремих видів діяльності, відрахувань від резервів страхування активних операцій банків, які гарантують безпеку та стабільність банку і захист інтересів його клієнтів. Він базується на Перевірці та аналізі звітності, що її надають комерційні банки до НБУ (документальна ревізія). Проведення документальної ревізії дає можливість проводити спостереження за динамікою економічних нормативів для визначення реальних можливостей та перспектив розвитку кожного конкретного банку, а також імовірності та причин виникнення можливих негативних явищ у його подальшій діяльності. Контроль включає також: заборону або обмеження банківської діяльності; встановлення обмежень щодо відрахувань при формуванні резервних фондів страхування активних операцій і контроль за їх виконанням; запровадження штрафних санкцій адміністративного і фінансового характеру.

Поточний контроль проводиться шляхом інспектування, здійснення комплексних і тематичних перевірок поточної діяльності банків та їх установ (ревізії на місцях), а також розробки і вживання заходів щодо їх організаційного закріплення. При інспектуванні перевіряються такі аспекти: законність здійснюваних операцій; стан бухгалтерського обліку; діяльність служби внутрішнього банківського аудиту; достовірність звітів; відповідність законодавству локальних актів банківської установи тощо. Поточний контроль передбачає визначення методів і форм перевірки банків, розробку заходів їх організаційного зміцнення і фінансового оздоровлення та їх застосування. Основні вимоги поточного контролю: проведення комплексних і тематичних перевірок банків; надання керівництву банків рекомендацій щодо поліпшення діяльності за результатами інспектування;

застосування санкцій до банків, які порушили законодавчо-нормативні акти, що регулюють банківську діяльність; прийняття рішень за підсумками інспектування. Національний банк України здійснює банківський нагляд на індивідуальній та консолідованій основі і застосовує заходи впливу за порушення вимог законодавства щодо банківської діяльності.

Крім фінансового контролю, що його проводить Національний банк України, кредитно-фінансові установи також здійснюють внутрішній фінансовий контроль. У ст. 37 Закону України "Про банки і банківську діяльність" визначено, що внутрішніми органами контролю банку є ревізійна комісія та служба внутрішнього аудиту банку. Згідно зі ст. 45 цього Закону служба внутрішнього аудиту є органом оперативного контролю правління (ради директорів) банку.

# ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

# Розділ І ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ФОНДІВ КОШТІВ

# ЛЕКЦІЯ 6 Бюджетне право і бюджетний устрій України

## § 1. Поняття та значення бюджету для функціонування держави

Однією з характерних рис державного управління у промислове розвинутих демократичних країнах є загальнодержавна бюджетна система та власний бюджет.

Термін "бюджет" походить від давньофранцузького - шкіряний мішок, сумка. З норманським завоюванням цей термін проник до Англії, де став одним з термінів, що використовувався парламентом у процесі формування державної скарбниці та витрачання коштів з неї. В означений день канцлер Казначейства Англії відкривав свій бюджет, тобто сумку, у якій містилися папери або рахунки, в сучасному розумінні - проголошував законопроект, у якому він, незабаром після закінчення фінансового року, викладав перед Палатою громад минулорічні фінансові результати та кошторис доходів і видатків на наступний період. Ці документи уряд давав на схвалення парламенту. Лише з кінця XVIII ст. бюджетом став називатися і той документ, який містив розподіл доходів і видатків та затверджувався представницьким органом.

Річний бюджет є серцевиною організації державних фінансів, а повсякденні процедури ведення фінансових справ залежать від нього. Бюджетний документ відображає рішення у відповідних сферах державних та приватних фінансів, у тому числі витрат. Він уособлює й пояснює фінансово-бюджетну політику уряду й те, як ця політика впливає на напрям і темпи зростання основних показників економіки, включаючи рівні цін, зайнятість і процентні ставки. Водночас обговорення бюджету і підготовчі заходи, що їм передують, є надзвичайно важливим засобом розробки політики за участю громадськості, який визначає роль уряду у житті держави. Бюджетний цикл є організаційною основою контролю і впорядкування державних фінансів, а також підвалиною підзвітності всіх ланок уряду.

Сучасна організація державних фінансів є наслідком майже двохсотрічного розвитку після свідомого розриву зі старими, добюджетними системами. Концепція бюджету, у XIX ст. майже всюди прийнята західним світом, була однією з цілої низки реформ, таких як загальне виборче право, податки на прибутки громадян та корпорацій, підзвітність урядового апарату і програми соціального забезпечення. Бюджет в економічному розумінні являє собою сукупність грошових відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу формування і використання централізованого фонду коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій. Основним джерелом формування бюджету є ВВП. Як зазначають науковці, права держави в його розподілі ґрунтуються на двох чинниках:

1) на виконанні нею зазначених суспільних функцій, оскільки централізація частини ВВП у бюджеті є, по суті, платою суспільства за виконання державою її функцій;

2) держава може брати участь у розподілі ВВП як один із суб'єктів його створення, будучи власником засобів виробництва у державному секторі, тобто виконуючи підприємницьку діяльність.

За формою прояву бюджет є основним фінансовим планом, в якому відображається діяльність держави та місцевих органів. У такому розумінні бюджет посідає провідне місце у діяльності держави, оскільки визначає її можливості і пріоритети, її роль і форми реалізації закріплених за державою функцій, фактично, бюджет, який являє собою баланс доходів і видатків, відображає соціально-економічну, міжнародну, управлінську, оборонну та фінансову політику.

За матеріальним змістом бюджет становить централізований фонд коштів держави. Обсяг бюджету - це річна сума коштів, що проходять через цей фонд. Бюджет - це не стала категорія, навпаки, він перебуває у постійному русу, оскільки щоденно до нього через Єдиний казначейський рахунок надходять кошти і здійснюється фінансування видатків. Проте бюджет є чимось набагато більшим, ніж просто сума кількісних показників. Завдяки йому фінансуються національні програми, у тому числі пов'язані із соціальним забезпеченням населення. Він є засобом вкладення держави капіталів у своє майбутнє як шляхом матеріального будівництва, скажімо, прокладанням автострад, так і через удосконалення якісного складу населення, як, наприклад, фахова підготовка й освіта. Це один з важливих інструментів, доступних урядові, для регулювання економічної діяльності і стабілізації доходів громадян.

У зв'язку з постійним рухом та завданнями, які має бюджет як основний фінансовий план держави, необхідна чітко налагоджена система управління бюджетом, щоб забезпечити своєчасне й повне надходження доходів, та раціонального, цільового й ефективного використання коштів. Саме в цьому аспекті виникає юридичне значення бюджету у вигляді нормативно-правового закріплення бюджетних повноважень суб'єктів бюджетних відносин. Бюджет, затверджений на рівні закону на поточний бюджетний період, надає фінансовій діяльності органів виконавчої влади обов'язкового характеру, оскільки приписи закону мають конкретно-адресний характер і зобов'язують ці органи їх виконувати. Закон про бюджет покладає на орган виконавчої влади обов'язок зібрати певну суму коштів і дозволяє витратити зібрані кошти на фінансування видатків, пов'язаних із забезпеченням виконання функцій держави.

Бюджетні акти відзначаються великим обсягом (у деяких країнах це цілі бюджетні книги) і складаються з трьох основних частин:

1) пояснювальна записка, яку готує переважно міністр фінансів і в якій коротко викладено еволюцію рівня суспільного добробуту, звіт про кошторисні періоди, ще "не захищені" законами про виконання бюджету, огляд стану справ у казначействі, пропозиції щодо вдосконалення фінансового законодавства тощо; 2) власне текст бюджетного акта; 3) документи в додатках: таблиці розподілу кредитів за міністерствами, дефіцити міністерств, борг і т. ін.

Бюджетний кодекс України визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функції які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Відповідно, закон про Державний бюджет - це закон, який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Політичне значення бюджету полягає в тому, що законодавчий орган своїм волевиявленням затверджує обсяг видатків та доходів бюджету на планований рік і цим ставить уряд під свій контроль. Бюджет є документом, що обмежує і розподіляє фінансові ресурси, які уряд використовуватиме для надання допомоги і послуг з метою поліпшити добробут народу. Бюджет є результатом компромісу між альтернативними поглядами на бажані масштаби і характер діяльності уряду. Такі самі риси характерні і для муніципальних фінансів. Державному бюджету належить центральне місце в системі державних фінансів. Він охоплює всі сфери економічної діяльності держави. За своєю сутністю бюджет характеризує фінансове становище держави. Головне призначення державних фінансів - через різноманітні фінансові інституції сприяти успішному економічному і соціальному розвиткові держави, забезпеченню прав і свобод людини. Досягають цього через методи і форми мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження держави та використання їх на цілі розвитку економіки, забезпечення соціальних гарантій населенню, утримання армії, органів усіх ланок влади.

Сукупність зазначених форм і методів дістала назву фінансового механізму системи управління в державі. Від того, наскільки він досконалий, залежать темпи економічного і соціального розвитку, добробут громадян. Важливе значення має те, скільки фінансових ресурсів від загальної їх кількості, створюваних у державі, вона акумулює у своєму розпорядженні і на які цілі використовує. Проте ці загальні показники ще не забезпечують повної характеристики ефективності фінансового механізму.

У сфері мобілізації, розподілу й використання централізованих фондів коштів дістає відображення бюджетна політика. Бюджетна політика - це діяльність органів державної влади щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподілу й перерозподілу бюджетних ресурсів та забезпечення всеохоплюючого контролю за їх використанням. Залежно від структури бюджетних видатків така політика має соціальне, економічне або військове спрямування. В Україні згідно з Конституцією бюджетна політика повинна мати соціально-економічне спрямування. Базуючись на нормах чинного законодавства, в першу чергу Основного Закону та Бюджетного кодексу, державна влада, втілюючи бюджетну політику, визначає засади бюджетного устрою країни та побудову її бюджетної системи, а також організацію міжбюджетних відносин.

Державний бюджет України має досить тривалу історію становлення і розвитку. Вона бере свій початок у XVI ст., коли запорозьке козацтво набуло самостійної державності, мало дипломатичні відносини з державами Європи. Була загальновійськова казна, до якої надходили доходи від рибних промислів, скотарства, полювання. Видатки передбачались на військове спорядження, будівництво укріплень, монастирів, утримання закладів для престарілих воїнів, дипломатичних місій тощо. Після возз'єднання України з Росією ще майже півстоліття Україна зберігала всі атрибути державності, у тому числі самостійність фінансового господарства. На початку 20-х років XVII ст. уряд царської Росії почав стягувати значні суми коштів у своє розпорядження. Можна вважати, що з цього часу настав період, який тривав 280 років, коли Україна стала колонією, змушеною вносити на потреби метрополії більше ніж четверту частину свого національного доходу.

Протягом 1917-1919 років робилися спроби створити власну бюджетну систему. Зокрема, 1 березня 1918 р. Центральною Радою був прийнятий закон про впровадження власної валюти - гривні. У травні цього ж року проведено ряд заходів щодо випуску вітчизняних платіжних засобів та підписання угод з деякими країнами Європи про одержання позик на вигідних для України умовах. Введена в обіг національна валюта, незважаючи на економічний спад та постійні воєнні дії, певний час залишалася досить міцною завдяки забезпеченню природними багатствами України, зокрема цукром. Відповідно до положень Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) до компетенції Всенародних Зборів, що були верховним органом влади, було віднесено встановлення одиниці міри, ваги і монети УНР. Національний Союз мав приймати щорічний бюджет і наділявся правами оподатковувати своїх членів на підставах, установлених для загальнодержавного оподаткування, та робити позики й уживати інших фінансових заходів щодо забезпечення його діяльності. Під керівництвом міністра фінансів А. Ржепецького був створений державний бюджет.

Утворення СРСР і прийняття Конституції Союзу РСР передбачало створення єдиного бюджету, до складу якого включались бюджети союзних республік. Основні положення Конституції було конкретизовано в законодавчих і підзаконних актах. Зміст бюджетного законодавства можна звести до такого: єдність бюджетної системи; централізація податкового законодавства у віданні союзних органів і регламентація видатків; включення бюджетів союзних республік до складу єдиного державного бюджету, затвердження зведеного бюджету верховними органами Союзу. В умовах Союзу державний бюджет України виконував підпорядковану роль у розподільчих процесах. Він був інструментом перерозподілу ресурсів між галузями республіканського господарства і різними соціальним групами населення на території України, а також між територіями всередині республіки.

Як незалежна держава Україна склала перший проект державного бюджету тільки на 1992 р. Через нього перерозподілялося понад 60% національного доходу і 70 % фінансових ресурсів держави. Він був зведений з дефіцитом менше ніж 3% доходів. З 1991 р. також почалося формування власної бюджетної системи країни, розробка бюджетних процедур, створення власного бюджетного законодавства. Згідно з чинним законодавством України бюджетний період (тобто період дії акта про бюджет, затвердженого представницьким органом) для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Слід зазначити, що не всі країни встановлюють бюджетний період, який збігається з календарним роком, що пояснюється часом проведення бюджетної сесії представницьких органів. Так, зокрема, фінансовий рік за законодавством США - це часовий цикл, протягом якого уряд здійснює свої фінансові операції, який розпочинається 1 жовтня і закінчується 30 серпня. У Великій Британії та Данії бюджетний період триває з 1 квітня по 31 березня; в Італії, Норвегії, Японії - зі липня по 30 червня. Ряд європейських країн, зокрема Франція, Іспанія, Австрія тощо, вважає за доцільне закріпити на законодавчому рівні збіг календарного та фінансового року.

Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж календарний рік. До особливих обставин належать: 1) введення воєнного стану; 2) оголошення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; 3) оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної економічної ситуації, необхідність усунення природних чи техногенних катастроф. У такому разі Бюджетний кодекс залишає за органами місцевої влади право встановлювати бюджетні періоди по місцевих бюджетах на такий самий період.

Як свідчить практика, не всі бюджетні рахунки можуть бути зведені за час бюджетного періоду (в першу чергу за капіталовкладеннями), і тому законодавство багатьох країн дозволяє використовувати бюджетні асигнування минулого року протягом певного періоду, який має назву пільгового строку (як правило, 1-2 місяці). Час, що складається з бюджетного періоду та пільгових строків, має назву рахункового періоду.

Отже, призначення бюджету в державі виявляється через систему економічних відносин, зокрема між державою і підприємницькими структурами у процесі мобілізації доходів, нагромаджень і фінансування з бюджету; між державою і населенням у процесі розподілу і перерозподілу валового національного продукту; між ланками бюджетної системи при бюджетному регулюванні. Дослідження та аналіз структури зазначених відносин дає можливість зрозуміти економічний зміст бюджету, його правове значення, глибше виявити його роль у розподільчих процесах і економіці держави в цілому. На цих засадах формується і проводиться цілеспрямована бюджетна політика.

## § 2. Бюджетне право та бюджетні правовідносини. Бюджетне законодавство

У системі фінансового права, що поділяється на правові інститути, бюджетне право посідає провідне місце і багатьма науковцями розглядається як підгалузь фінансового права. Бюджетне право - центральна частина фінансового права, оскільки сфера державних фінансів, які виступають безпосередньо предметом дослідження останнього, нерозривно пов'язана з відносинами у сфері утворення, розподілу й витрачання коштів бюджетної системи. Такі відносини є предметом бюджетного права, яке нерозривно пов'язано з іншими розділами та інститутами фінансового права. Отже, бюджетне право України - це сукупність фінансово-правових норм, що регулюють фінансові відносини, які виникають у зв'язку з бюджетною діяльністю, тобто утворенням, розподілом та використанням коштів державного та місцевих бюджетів.

Коло відносин у сфері бюджетної діяльності є досить широким, оскільки включає відносини, пов'язані зі встановленням бюджетного устрою та бюджетної системи України, структурою доходів і видатків бюджетної системи, їх розподілом між її ланками, здійсненням міжбюджетних трансфертів та розмежуванням компетенції органів державної та муніципальної влади, а також з організацією бюджетного процесу.

Бюджетно-правові норми - складова частина фінансового права. Їх характеризують ті самі особливості, що й фінансові норми: категоричний характер імперативності, відсутність оперативної самостійності для учасників бюджетних відносин. Бюджетно-правові норми регулюють відносини при формуванні бюджетної системи, розподілі доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи та здійснення міжбюджетних трансфертів, а також визначають правову регламентацію бюджетного процесу та компетенцію його учасників. Отже, бюджетні правовідносини - це суспільні відносини, врегульовані бюджетно-правовими нормами і пов'язані з розподілом та витрачанням ресурсів, акумульованих бюджетною системою країни.

Бюджетно-правові норми визначають права та обов'язки суб'єктів бюджетних відносин, вказують на обставити, за яких учасники цих відносин стають носіями конкретних прав та обов'язків, і передбачають наслідки, які настають у разі невиконання вимог, встановлених цими нормами. Закріплюючи на рівні нормативно-правового акта компетенцію органів державної та місцевої влади, а також права та обов'язки учасників бюджетних відносин, бюджетні норми надають економічним (бюджетним) відносинам офіційного характеру, що захищається державою та підкріплюється її імперативно-владними повноваженнями.

Таким чином, бюджетні правовідносини є наслідком правового регулювання державою суспільних (економічних) відносин, що виявляється у наданні цим відносинам юридичної форми. Слід зазначити, що саме у бюджетній діяльності будь-який її акт (розподіл коштів між окремими ланками бюджетної системи, використання бюджетних асигнувань) може здійснюватися виключно на основі правового акта. Науковці вбачають у цьому нерозривну єдність матеріальної та правової сторін бюджетних відносин.

До особливих рис, що характеризують бюджетні відносини, слід віднести також звужене, порівняно з фінансовими, коло суб'єктів таких відносин. Зокрема, учасниками бюджетних відносин не можуть виступати фізичні особи, оскільки вони згідно з чинним законодавством не можуть безпосередньо отримувати кошти з бюджетів будь-якого рівня на власне фінансування. Кожний учасник бюджетних відносин бере участь у формуванні, розподілі або використанні коштів, зібраних до бюджету відповідного рівня, на одній чи всіх стадіях бюджетного процесу.

Зрозуміло, що провідне місце у бюджетних відносинах посідають представницькі органи, які своїми рішеннями затверджують акти про бюджет, а також органи виконавчої влади (центральної або на місцевому рівні), які є основними виконавцями бюджетів. Окреме місце належить органам спеціальної компетенції у галузі фінансів (Міністерству фінансів, Державному казначейству тощо), які безпосередньо забезпечують бюджетну діяльність.

Бюджетно-правові норми можна класифікувати за змістом на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми встановлюють матеріальний зміст бюджету: структуру бюджетної системи, джерела доходів і видатків, їх обсяги, порядок закріплення за різними ланками бюджетної системи, здійснення міжбюджетних трансфертів тощо. Їх об'єднують у фінансово-правовий інститут - бюджетний устрій, який є складовою бюджетного права. Процесуальні бюджетно-правові норми регулюють бюджетний процес, тобто відносини з приводу складання, розгляду і затвердження бюджету, здійснення його виконання, а також складання, розгляд і затвердження звітності про виконання бюджету. Такі норми об'єднано у фінансово-правовий інститут - бюджетний процес.

За часом дії бюджетно-правові норми поділяють на постійно діючі та періодичні. Цей критерій класифікації особливо заслуговує на увагу, оскільки характеризує таку особливість бюджетних відносин, як періодичний характер. Постійно діючі норми містяться у Бюджетному кодексі України, Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", мають визначальний характер при встановленні бюджетної системи та визначенні бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу. Постійно діючі бюджетно-правові норми не обмежені у часі, вони існують, поки суб'єкти відносин зберігають свою правомочність.

Норми, що мають періодичний характер, містяться у щорічних актах про бюджет, які затверджують представницькі органи, та в нормативно-правових актах, що їх приймають органи виконавчої влади на їх забезпечення. Оскільки акти про бюджет (Закон про Державний бюджет України та рішення місцевих рад) діють лише протягом бюджетного періоду, тобто з 1 січня по 31 грудня, бюджетні правовідносини також обмежують свою дію виключно зазначеними межами. 31 грудня установи Державного казначейства України закривають рахунки бюджетним установам, що фінансуються за рахунок відповідного бюджету, і відкривають їх з 1 січня у межах бюджетних призначень, встановлених черговим актом про бюджет.

Черговою особливістю бюджетних відносин є їх велика деталізованість. Оскільки коштів на фінансування видатків ніколи не вистачає і держава змушена фінансувати лише невідкладні потреби, вона має детально регламентувати права та обов'язки всіх учасників бюджетного процесу для забезпечення ефективного, цільового та економного витрачання фінансових ресурсів та забезпечення їх постійного й планового надходження до бюджету певного рівня, відповідно, порядок відпуску коштів та їх витрачання встановлений в актах, що входять до бюджетного законодавства.

Згідно з Бюджетним кодексом бюджетне законодавство України становить: Конституція України; Бюджетний кодекс України; Закон про Державний бюджет на поточний рік; інші закони, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Конституцією України (ст. 95) визначено загальні засади формування бюджетної системи України, побудовані на справедливому і неупередженому розподілі суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно Закон про Державний бюджет України визначає будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Таким чином, Конституція обмежує фінансові ресурси, якими може оперувати Уряд протягом бюджетного періоду для забезпечення державної політики. Принципом бюджету визначається його збалансованість; регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

На виконання завдань та положень Конституції України був розроблений і 21 червня 2001 р. прийнятий Бюджетний кодекс України. Кодекс встановив верховенство бюджетного законодавства, оскільки всі нормативно-правові акти мають застосовуватися у частині, що не суперечить йому та Закону про Державний бюджет України (ст. 4). Визначено структуру та принципи бюджетної системи, дано поняття бюджетного процесу та встановлено компетенцію його учасників. У новому аспекті висвітлено міжбюджетні відносини, у тому числі розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів.

Крім виправлення численних недоліків і заповнення прогалин старого Закону "Про бюджетну систему України" (прийнятий ще у 1991 р.), завданням Бюджетного кодексу стало сприяння швидшому просуванню України шляхом фіскальної децентралізації. У цьому плані новий Бюджетний кодекс орієнтується та спирається на два важливі законодавчі акти - Конституцію України та Закон України "Про місцеве самоврядування", в яких передбачено поступове ослаблення чималої фіскальної влади, зосередженої на обласному та районному рівнях, та створення міцних бюджетів на рівні міст, сіл і селищ, здатних ухвалювати власні видаткові рішення та фінансувати їх переважно з власних джерел доходів. Водночас у законодавстві не було детального механізму практичної реалізації спільної програми фіскальної децентралізації. Оскільки легше децентралізувати видатки, ніж джерела доходів, місцеві бюджети для збалансування у багатьох країнах спираються на трансферти з бюджетів вищого рівня.

Відтепер законодавством передбачено перехід до нормативного планування бюджетів самоврядування, тобто при визначенні централізованих надходжень до місцевих бюджетів точкою відліку є норматив "бюджетної забезпеченості жителів", а не стосунки розподільників з губернаторами. Кодекс орієнтований на формування регіональних бюджетів на формульній, а не на суб'єктивній основі: на базі нормативів бюджетного забезпечення розраховуватиметься необхідний обсяг витрат того чи іншого регіону.

Водночас Кодекс не ставить за мету досягти цілковитої бюджетної децентралізації, оскільки це суперечитиме загальним принципам державності та суверенітету, закладеним у Конституції України. Згідно з Кодексом місцеві бюджети містять бюджети місцевого самоврядування (бюджети власне територіальних громад) та районні, обласні бюджети і бюджет Автономної Республіки Крим. Особливу увагу слід привернути до тієї ролі, що її відводить Бюджетний кодекс такій одиниці, як бюджет району. Фахівці відмічають, що з об'єктивних причин Кодекс змушений обмежити стосунки державного бюджету саме з бюджетами районів, оскільки нині важко чітко виписати партитуру доходних повноважень для бюджетів міст районного значення, 793 селищних бюджетів та 10 256 сільських бюджетів.

Говорячи про інші джерела бюджетного права, слід звернути увагу на бюджетну резолюцію, що приймається у вигляді постанови Верховної Ради України, відображає основні напрями бюджетної політики на планований рік та є програмою, на яку уряд має орієнтуватися, складаючи проект Закону про Державний бюджет.

У межах компетенції, визначеної Конституцією України, Бюджетним кодексом та чинним законодавством, уряд та органи центральної виконавчої влади здійснюють поточне нормативно-правове регулювання бюджетною діяльністю. Визначальне місце у цьому процесі відведено органами системи Міністерства фінансів та Державного казначейства.

Відповідно, в межах компетенції, визначеної статтями 142 і 143 Конституції України, законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про державні адміністрації", актами АРК, рішення у сфері регулювання відносин, пов'язані з утворенням, розподілом і використанням коштів відповідних місцевих бюджетів, здійснюють представницькі та виконавчі органи Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

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

Отже, бюджетне законодавство України побудоване за принципами, визначеними у статтях 8, 95 та 143 Конституції України, що Полягають у верховенстві закону та незалежності окремих ланок бюджетної системи країни, що будується на засадах справедливого і Неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

## § 3. Бюджетна система України: принципи побудови

Правові засади бюджетної системи становлять Конституція України, виданий на її основі Бюджетний Кодекс України, інші законодавчі акти. Економічною основою бюджетної системи України є народногосподарський комплекс.

Складовими бюджетної системи є її структура, принципи побудови та організація функціонування. Структура бюджетної системи визначається бюджетним устроєм, який ґрунтується на адміністративно-державному устрої України. Зрозуміло, що у федеративній, конфедеративній та унітарній державах бюджетний устрій є різним. Так, у Федеративній Республіці Німеччини бюджетне законодавство побудоване за головним принципом, викладеним у ст. 109 Основного Закону. Він полягає у тому, що федерація та землі є незалежними і автономними у розв'язанні фінансових питань. Хоч така незалежність, можливо, дещо суперечить потребам в уніфікації й узгодженості бюджетного права, цей принцип розглядають як такий, що повністю відповідає конституційному захистові земельного самоврядування. До бюджетної системи Російської федерації входять три групи видів бюджетів: федеральний бюджет, бюджети суб'єктів РФ та місцеві бюджети адміністративно-територіальних утворень РФ.

Кожна група включає самостійні ланки бюджетної системи РФ у цілому.

Бюджетний устрій України- це визначена правовими нормами система бюджетів України, розмежування доходів і видатків між ними, повноваження органів законодавчої та виконавчої влади у сфері бюджету. Оскільки Україна є унітарною державою, в якій згідно зі ст. 7 Конституції визнається і гарантується місцеве самоврядування, бюджетна система країни є дворівневою і складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Слід зазначити, що Закон України "Про бюджетну систему України", що діяв до 2001 р., включав до складу бюджетної системи України Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети, закладаючи таким чином колізію щодо незбігу унітарного державного устрою та компетенції органів місцевої влади. Отже, бюджетний устрій являє собою організацію та принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Водночас Бюджетний кодекс України не містить визначення бюджетного устрою.

Бюджетна система України являє собою врегульовану нормами права сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, що побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою.

Кожна держава має власну бюджетну систему та встановлює принципи її побудови, щоб законодавче закріпити права на витрачання коштів як державною владою за рахунок коштів державного бюджету, так і окремими адміністративно-територіальними одиницями за рахунок місцевих бюджетів. Бюджетний кодекс України, враховуючи норми чинного законодавства, в першу чергу Конституції та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", розмежовує поняття "місцевий бюджет" та "бюджет місцевого самоврядування". Районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Відповідно, бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України. Він використовується для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави. Слід зазначити, що з проголошенням 24 серпня 1991 р. незалежності України було змінено принцип побудови державного бюджету, який до цього об'єднував республіканський бюджет, бюджети областей і міст Києва та Севастополя, тобто являв собою сукупність усіх бюджетів. Нині, як бачимо, поняття державного бюджету і зведеного бюджету України не тотожні.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей і міст Києва та Севастополя, всього - 28 суб'єктів. Зведений бюджет не затверджує Верховна Рада України, оскільки кожний з видів бюджетів, що існують в Україні, затверджує відповідний орган місцевого самоврядування або місцевої влади. Призначення зведеного бюджету полягає в тому, щоб на підставі ведених показників доходів та видатків, які отримує вся бюджетна система країни, здійснити аналіз та визначити засади державного Регулювання економічного і соціального розвитку України.

У свою чергу бюджети нижчого рівня також є зведеними. Зокрема, до них належать зведені бюджети АРК, областей, районів, міст із районним поділом. Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративне підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Як і зведений бюджет України, названі зведені бюджети не затверджуються, а використовуються для аналізу і визначення засад регулювання соціально-економічного розвитку окремих утворень. Бюджетний кодекс визначає основні принципи бюджетної системи (ст. 7) та запроваджує систему єдиних процедур - ухвалення рішень учасниками бюджетного процесу на засадах єдиної загальнодержавної бюджетної політики. Як зазначають фахівці, забезпечуючи вимоги економічної безпеки держави, ці принципи базуються на відповідності бюджетної політики національним інтересам.

Бюджетна система ґрунтується на принципах єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обгрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу.

Принцип єдності бюджетної системи є одним з визначальних принципів унітарного бюджетного устрою країни, що забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиними регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Єдність бюджетної системи виявляється у взаємодії бюджетів усіх рівнів з питань формування доходної бази. Взаємодія відбувається шляхом розподілу між бюджетами регулюючих доходних джерел, утворення і часткового перерозподілу цільових фондів. Єдність бюджетної системи дає можливість уряду держави проводити єдину фінансову та податкову політику. У свою чергу казначейська форма виконання бюджету, яка є основною для всією бюджетної системи України, базується на принципі роботи єдиного казначейського рахунку. Єдиний казначейський рахунок являє собою систему бюджетних рахунків органів Державного казначейства, відкритих в установах банків за відповідним балансовим рахунком, на які зараховуються податки, збори, інші обов'язкові платежі державного бюджету та надходження з інших джерел, встановлених законодавством України, з яких органи Державного казначейства здійснюють платежі безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи та/або надали послуги розпорядникам бюджетних коштів. Зазначені рахунки діють у єдиному режимі, створюючи таким чином загальнодержавну інформаційно-обчислювальну систему єдиного казначейського рахунка, яка обліковує всі здійснювані на ньому операції.

Виконання місцевих бюджетів здійснюється через Державне казначейство, відповідно на них також поширюється правило єдності каси. Суть принципу збалансованості бюджетної системи полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягові надходжень до бюджету на відповідний період, тобто плановані на майбутній бюджетний період видатки бюджету будь-якого рівня мають бути підтверджені реальними доходами.

Принцип самостійності бюджетної системи ґрунтується на нормах Конституції України і закріплює самостійність Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Бюджети затверджуються представницькими органами відповідного рівня, виконуються органами виконавчої влади в межах відповідної компетенції. Принцип самостійності також розмежовує відповідальність учасників бюджетних відносин у сфері фінансової діяльності. Зокрема, держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, які в свою чергу коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання коштів відповідно до законодавства України.

Бюджетний кодекс встановив нові засади взаємовідносин державного і місцевого бюджетів та відобразив новий підхід до питань незалежності і самостійності місцевих бюджетів, що полягає в такому:

- право законодавчих (представницьких) органів державної влади і органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати бюджетний процес відповідно до засад Бюджетного кодексу;

- стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення їх доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

- закріплення права за органами державної влади і органами місцевого самоврядування відповідно до Бюджетного кодексу визначати напрями витрат за рахунок коштів відповідного бюджету;

- неприпустимість вилучення доходів, отриманих додатково у ході виконання рішення про бюджет, сум перевищення доходів над витратами бюджетів і сум економії за витратами бюджету.

Слід зазначити, що надмірна централізація у витрачанні бюджетних коштів, як і звуження фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, мають для держави однакові негативні наслідки. Тут потрібна науково обґрунтована концепція розмежування доходів і витрат різних ланок бюджетної системи. Визначальними при її обґрунтуванні мають стати фактори ефективного витрачання коштів, посилення контролю з боку держави за господарською діяльністю суб'єктів підприємництва, встановлення залежності між розміром бюджетних витрат і результатами економічної діяльності в регіонах.

Принцип повноти бюджетної системи відображає демократичні і правові засади побудови громадянського суспільства, оскільки, по суті, обмежує видатки органів виконавчої влади виключно тими коштами, що надійшли до відповідного централізованого фонду. Уряд не повинен мати будь-яких доходів і видатків, крім тих, що передбачені бюджетом. За законодавством, до складу бюджетів мають включатися всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування. Цей принцип повинен реалізовуватися на всіх стадіях бюджетного процесу, він передбачає встановлену на рівні законодавства заборону витрачання бюджетних коштів поза бюджетом. З принципами повноти і збалансованості пов'язаний принцип обґрунтованості бюджетної системи. Бюджет формується на реалістичних макроекономічних показниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методів та правил. Як свідчить практика бюджетного процесу України, принцип обґрунтованості є одним з недосяжних, що підтверджує звітність про виконання державних бюджетів країни попередніх періодів. Слід зазначити, що обґрунтованість бюджету може бути підвищена за рахунок застосування середньо- та довгострокового бюджетного планування.

Принцип ефективності полягає у тому, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягти запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягти максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Ефективність використання бюджетних ресурсів контролюється на всіх стадіях бюджетного процесу, що пояснюється постійним невистачанням фінансових ресурсів для необхідних витрат, передбачених бюджетом. Формування Державного бюджету України на 2002 та 2003 роки відбувалося за програмно-цільовим методом, суть якого полягає у тому, що всі видатки державного бюджету повинні здійснюватися виключно відповідно до програм, які мають конкретну мету, завдання та критерії їх оцінки. Застосування програмно-цільового методу дає змогу визначити чіткі функції усіх розпорядників бюджетних коштів, види програм, що забезпечуватимуть функції держави, та конкретні цілі, на які спрямовуватимуться видатки у межах цих програм. Принцип субсидіарності передбачає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наданні суспільних послуг їх безпосередньому споживачеві. Принцип субсидіарності введений Кодексом для підкріплення нормативного планування бюджетів. Чинне законодавство визначає перелік доходів та видатків, що здійснюватимуться через відповідні місцеві бюджети, і таким чином підвищує рівень конкретизації прав та обов'язків, а також відповідальності учасників бюджетних відносин.

Принцип цільового використання бюджетних коштів є одним з основоположних принципів кошторисно-бюджетного фінансування, що полягає у тому, що всі бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями. Нецільове використання бюджетних коштів є бюджетними правопорушеннями і однією з підстав застосування юридичної відповідальності у вигляді призупинення бюджетних асигнувань. Принцип цільового використання бюджетних коштів означає, що кошти з бюджету спрямовуються за відповідним напрямом та витрачаються розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів на чітко визначені цілі відповідно до бюджетних призначень.

Принцип справедливості і неупередженості, закріплений Конституцією України (ст. 95), - бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Цей принцип забезпечує рівний доступ громадян країни до основних бюджетних послуг та соціальних гарантій і реалізується через встановлені Бюджетним кодексом норми у частині визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та дотацій вирівнювання. Суть принципів публічності та прозорості, які базуються на нормах Конституції України, закріплених, зокрема, у статтях 3, 8 і 19, полягає в тому, що Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою АРК та відповідними радами.

Інформація про бюджет має бути оприлюднена. У межах встановленої компетенції (ст. 28 БК) Міністерство фінансів України забезпечує доступність для публікації: 1) проекту Закону про Державний бюджет; 2) Закону про Державний бюджет України на відповідний період з додатками, що є його невід'ємною частиною; 3) інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками кварталу та року; 4) інформації про показники виконання зведеного бюджету України; 5) іншої інформації про виконання Державного бюджету України. Проект Закону про Державний бюджет підлягає обов'язковій публікації в газеті "Урядовий кур'єр" не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховні Раді України.

Верховна Рада АРК та Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, у тому числі рішень про місцевий бюджет, та періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднено не пізніше десяти днів з дня його прийняття.

Отже, доступність інформації про бюджет повинна забезпечуватися на всіх стадіях бюджетного процесу. Реалізація цього принципу пов'язана з необхідністю вдосконалення статистики державних фінансів, яка має сприяти отриманню достовірної інформації про виконання бюджетів, обсяги залишків бюджетних коштів, наявну бюджетну заборгованість відповідно до міжнародних стандартів у питаннях збору даних, їх обробки і поширення, забезпечуючи в цілому достатній рівень прозорості бюджетного процесу.

Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу- кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. Бюджетний кодекс встановлює, що особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України. Бюджетним правопорушенням визнається недодержання учасником бюджетного процесу встановлених законодавством порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету. Слід зазначити, що закріплення на рівні Бюджетного кодексу принципу відповідальності за порушення бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу свідчить про підвищення значення фінансового контролю на всіх стадіях бюджету та розуміння принципів побудови бюджетної системи законодавцем.

Одним із заходів, що забезпечують єдність бюджетної системи країни, є бюджетна класифікація. Питання бюджетної класифікації надзвичайно важливе для законодавчого органу, оскільки пов'язане з інформацією, аналізом, контролем та ревізійними перевірками. Щодо інформації, то вона дає легіслатурі можливість зрозуміти, що відбувається з бюджетними надходженнями й видатками, і створює основу для планування на наступний і подальші роки. Щодо контролю бюджетна класифікація визначає категорії прийняття рішень та умови обговорення бюджету. На виконавчому рівні вона утримує відомства у межах запланованих видатків, а відтак і намірів легіслатури. З погляду ревізійних перевірок класифікація дає можливість перевіряти відхилення від передбачених бюджетом витрат, проводити попередні й періодичні перевірки, а також перевірки результативності діяльності.

Детальніша класифікація залежить від того, яка інформація потрібна і як рада має намір обговорювати бюджет. Загалом, бюджетна класифікація існує для досягнення трьох цілей: контроль, регулювання й планування, а також для забезпечення трьох типів інформації: про видатки, результативність та ефективність. Постатейний бюджет ясно показує, на що витрачаються ресурси.

Бюджетна класифікація України застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу стосовно доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Якщо за попередньою редакцією Закону України "Про бюджетну систему України" структуру бюджетної класифікації розробляв Кабінет Міністрів України і затверджувала Верховна Рада України, то згідно з п. 2 ст. 8 Бюджетного кодексу Міністр фінансів України затверджує бюджетну класифікацію й зміни до неї та інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України. Зокрема, згідно з наказом Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 р. № 604 була затверджена і з 1 січня 2002 р. набрала чинності бюджетна класифікація. Департаменту по бюджету у тижневий термін з моменту підписання наказу було запропоновано проінформувати Верховну Раду України про затверджену бюджетну класифікацію.

Бюджетна класифікація має такі складові:

1. Класифікація доходів бюджету.

Доходи бюджету класифікують за розділами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти. Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. До неподаткових надходжень відносять доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження. Трансферти - це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротні основі. Трансферти вперше включені до доходів бюджету на рівні законодавчого акта - Бюджетного кодексу.

2. Класифікація видатків (утому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету.

Видатки бюджету класифікують за: функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків); економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація); бюджетними програмами (програмна класифікація).

Функціональна класифікація дає змогу відстежувати й аналізувати динаміку зміни державних видатків різного функціонального призначення та прогнозувати наступні видатки. Функціональна класифікація видатків має такі рівні деталізації, як розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, АРК, органів місцевого самоврядування; підрозділи та групи, в яких конкретизується спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, АРК чи органів місцевого самоврядування. Наприклад, розділом функціональної класифікації є Освіта (0900), підрозділом - вища освіта (0940), групами - вищі навчальні заклади І та II рівнів акредитації (0941) та вищі навчальні заклади III та ІУ рівнів акредитації (0942). Запровадження з 2002 р. нової функціональної класифікації видатків бюджету було здійснено з метою приведення її у відповідність з міжнародними стандартами, зокрема класифікацією функцій управління (КФУ), опублікованою статистичним відділом ООН.

Економічна класифікація видатків деталізує використання коштів за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, виплати населенню (трансферти) та інші категорії). Такий розподіл дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечує єдиний підхід до всіх отримувачів у позиції виконання бюджету. За економічною класифікацією видатки поділяються на:

- поточні, тобто такі, що забезпечують фінансування поточної діяльності підприємства, установи та організації (оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг, видатки на відрядження, представницькі видатки, оплата комунальних послуг та енергоносіїв тощо);

-капітальні видатки (капіталовкладення), під якими розуміють платежі з метою придбання капітальних активів, стратегічних і надзвичайних запасів товарів, землі, нематеріальних активів або невідплатні платежі, що передаються отримувачам для придбання таких активів, компенсації втрат, пов'язаних за руйнуванням чи пошкодженням основних фондів;

- кредитування з вирахуванням погашення. До цієї категорії належать платежі усіх рівнів, у результаті яких у них з'являються фінансові вимоги до інших економічних одиниць, що передбачають обов'язкове повернення коштів.

Відомча класифікація видатків бюджету визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів. На її основі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів. Завданнями відомчої класифікації є оптимізація кількості головних розпорядників бюджетних коштів, поліпшення бюджетного планування та побудова чіткої, організаційно досконалої системи державного управління. Перелік головних розпорядників коштів державного бюджету був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 січня 2000 р. № 13. У зв'язку з переходом на нову функціональну класифікацію до наказу Міністерства фінансів України "Про упорядкування розпорядників коштів державного бюджету" від 13 березня 2000 р. № 47 було внесено зміни, внаслідок яких кількість головних розпорядників істотно зменшилася.

Програмна класифікація видатків бюджету застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом на підставі бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів. Планування видатків із застосуванням програмно-цільового методу передбачає розробку, аналіз та добір програм на стадії стратегічного планування. Кожна програма має чітку мету реалізації, завдання, терміни та етапи (за наявності) фінансування.

З 2002 р. місцеві органи влади зобов'язані при складанні й виконанні місцевих бюджетів використовувати тимчасову класифікацію видатків місцевих бюджетів. Це є наступним кроком у поширенні програмно-цільового методу у фінансуванні місцевих бюджетів.

3. Класифікація фінансування бюджету.

Вона визначає джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися у результаті перевищення доходів бюджету над його видатками (до цієї групи належать платежі з погашення основної суми боргу). Поява даної класифікації пояснюється переходом України на міжнародні стандарти статистики державних фінансів.

Класифікація фінансування бюджетну здійснюється:

- за типом кредитора, оскільки джерела покриття дефіциту (фінансування) бюджету можуть бути внутрішні (надходження від сектора державного управління, від фінансово-кредитних органів тощо) та зовнішні (позики від міжнародних організацій економічного розвитку, міжнародних фінансових організації, іноземних комерційних банків тощо);

- за типом боргового зобов'язання, які можуть емітуватися у формі облігацій внутрішньої та зовнішньої державної позики, ощадних сертифікатів, казначейських зобов'язань; депозитів та цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю у розрізі внутрішніх та зовнішніх джерел фінансування.

4. Класифікація боргу.

Вона систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування. Критерії класифікації боргу є аналогічними з класифікацією фінансування бюджету і взаємопов'язані з ним. Якщо класифікація боргу за типом кредитора визначає зовнішнє або внутрішнє джерело, то за типом боргового зобов'язання розрізняють заборгованості залежно від терміну розміщення фінансового зобов'язання - довгострокові (від 5 до 10 років), середньострокові (від 1 до 5 років) та короткострокові (до одного року).

## § 4. Склад доходів та видатків бюджетів

Бюджетний кодекс передбачає дві складові бюджету - загальний та спеціальний фонди. Таке розмежування первісне було запропоновано в Законі України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" і з того часу поступово перейшло на місцеві бюджети. Зокрема, у межах наявних фондів кошториси бюджетних установ складаються з двох частин - загального та спеціального фондів.

Розмежування бюджету на дві частини зумовлено необхідністю посилення контролю за витрачанням коштів, що мобілізуються державою до централізованих фондів. Зі створенням спеціального фонду бюджету до його складу почали зараховуватися колишні позабюджетні цільові фонди коштів, зокрема Фонд соціального страхування, зайнятості населення тощо. Це дало змогу оптимізувати систему Державного контролю щодо витрачання коштів бюджету як державного, так і місцевих.

До загального фонду бюджету включаються всі доходи (за винятком тих, що надходять до центрального), всі видатки за рахунок надходжень до загального фонду бюджету, а також фінансування загального фонду, фактично за рахунок коштів загального фонду фінансуються поточні потреби держави. Кошти, що мобілізуються до загального фонду бюджету, не мають конкретного цільового призначення - вони формують централізований фонд держави, за рахунок якого уряд фінансує державні потреби, передбачені поточними фінансовими планами.

До спеціального фонду бюджету включаються: бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти та дарунки, одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різниця між доходами й видатками спеціального фонду. Джерела формування спеціального фонду визначаються виключно законами. Таким чином держава намагається усунути значні порушення щодо утворення окремими відомствами власних цільових фондів і несанкціонованого визначення джерел їх утворення. Особливістю спеціального фонду є те, що фінансування конкретних заходів може здійснюватися виключно в межах коштів, що надійшли до фонду на відповідну мету.

Таку, відповідно до Закону України " Про Державний бюджет України на 2003 рік" фінансування програм і заходів щодо соціального захисту інвалідів здійснюється за рахунок надходжень до Фонду України соціального захисту інвалідів. Заходи, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища, фінансуються у розмірі 30% збору за забруднення навколишнього природного середовища. Бюджетний кодекс чітко закріпив заборону на створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади АРК та місцевого самоврядування, іншими бюджетними установами. Таке положення Кодексу повністю відповідає принципу повноти бюджетної системи.

Чинне законодавство передбачає у разі закріплення відповідної норми в Законі про Державний бюджет України можливість передачі коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету. Зокрема, відповідно до законів про Державний бюджет на 2002, 2003 роки частина надходжень від загальнодержавних податків у процентному відрахуванні зараховується до спеціального фонду державного бюджету з метою формування необхідної для передбаченого фінансування видатків суми коштів.

Щорічно Закон про Державний бюджет України передбачає розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди. Слід зазначити, що Бюджетний кодекс обмежив право місцевих органів влади на створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету виключно за наявності відповідного положення у Законі про Державний бюджет. Водночас закріплення Бюджетним кодексом норми, що "бюджет може складатися із загального та спеціального фондів" свідчить про можливість уряду відмовитися від поділу бюджету на зазначені фонди у разі визнання поділу недоцільним та неефективним. Розробляючи Основні засади бюджетної політики на наступний рік, уряд, базуючись на показниках планованих доходів і видатків повинен вирішувати питання щодо доцільності фінансування видатків за рахунок коштів спеціального фонду.

Так, за підсумками виконання Державного бюджету України за 2000 р., що був затверджений бездефіцитним, був зафіксований профіцит. Рахункова палата України у своєму звіті за 2001 р. зазначила, що профіцит у сумі 697,3 млн. грн. утворився за рахунок перевиконання доходної частини спеціального фонду і недофінансування Міністерством фінансів України та Державним казначейством України окремих видатків за наявності коштів на рахунках державного бюджету. Проте, якщо згідно з міжнародною практикою з доходів державного бюджету виключити надходження від приватизації, врахувати розмір кредиторської заборгованості бюджетних установ, а також заборгованість бюджету з повернення підприємствам податку на додану вартість за експортними поставками, то дефіцит державного бюджету за 2000 р. перевищив 8 млрд. грн.

Кожний бюджет завжди складається з двох частин - доходної і видаткової. Доходами бюджету є усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). Отже, доходами бюджету можуть бути як обов'язкові, так і добровільні надходження до бюджету, що використовуються державою для здійснення її функцій та регулюються правовими нормами.

Бюджетні доходи можна класифікувати за кількома підставами. Наприклад, за соціально-економічними ознаками доходи бюджетів поділяються на доходи від господарської діяльності, від зовнішньоекономічної діяльності, від використання природних ресурсів, від державних монополій, митні платежі, збори та інші неподаткові платежі тощо. За порядком зарахування до бюджету доходи поділяються на власні, закріплені та регулюючі. Порядок зарахування доходів визначають Бюджетний кодекс, Закон про Державний бюджет та поточні акти про бюджет місцевих органів влади.

Власні доходи бюджетів формуються за рахунок надходжень від власних джерел. Конституція України, закони України "Про місцеве самоврядування" та "Про власність" створюють правову базу для формування власних доходів місцевих бюджетів, основаних, у першу чергу, на комунальній власності територіальних громад. Бюджетне законодавство у свою чергу конкретизує загальні норми вищезазначених нормативно-правових актів. Зокрема, згідно зі ст. 69 БК України до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

- місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

- надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

-надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

- плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

- кошти від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;

- плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності;

- податок на прибуток підприємств комунальної власності;

- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та інші.

Закріплені доходи - це доходи, віднесення яких до певного рівня бюджету здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України на довготривалій основі у розмірі територіального надходження або у твердо фіксованому розмірі. Наприклад, закріпленим доходом бюджетів міст Києва та Севастополя є 100% загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст. До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, належать плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад, плата за торговельний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності тощо. Закон про Державний бюджет щороку передбачає склад закріплених доходів державного бюджету в повному або процентному відрахуванні від надходжень. Зокрема, останніми роками податок на додану вартість у повному обсязі надходить до державного бюджету.

Регулюючі доходи - це доходи, надходження яких до бюджетів нижчих рівнів щорічно визначає Верховна Рада України або представницький орган місцевої влади при затвердженні своїх актів про бюджет. Юридичною підставою зарахування регулюючих доходів до кожного бюджету нижчого рівня є правовий акт про бюджет вищого рівня, тобто зарахування регулюючих доходів до регіональних бюджетів та бюджетів АРК, міст Києва та Севастополя здійснюється на підставі Закону про Державний бюджет. Зарахування до сільського або селищного бюджету здійснюються на підставі рішення про районний бюджет.

Поряд з процентними відрахуваннями від територіальних надходжень загальнодержавних податків та зборів як основного методу бюджетного регулювання, в Україні застосовуються такі методи, як дотація вирівнювання та субвенція. Доходи можуть формуватися також за рахунок міжбюджетних трансфертів з місцевих бюджетів. Крім того, джерелом формування доходної частини бюджету можуть бути позикові кошти, потреба в яких виникає у зв'язку з неможливістю покрити необхідні бюджетні видатки за рахунок запланованих надходжень.

За юридичною формою доходи бюджетної системи поділяються на податкові та неподаткові. Оскільки за своєю природою саме податкові платежі більшою мірою відповідають ринковій економіці, формування доходної частини бюджетів в основному зорієнтовано на податкові доходи. Зокрема, відповідно до законів про Державний бюджет встановлювалося таке процентне співвідношення податкових і неподаткових доходів: у 2000 р. - 55 % до 28,7%; у 2001 р. - 56,4% до 34,5%; у 2003 р. - 66,6% до 27,1 %.

У зв'язку з цим важливе значення має постійне вдосконалення системи мобілізації доходів бюджету, краще використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. Чинна в Україні система взаємовідносин господарських суб'єктів з бюджетом включає податок на доходи, плату за землю, податок з власників транспортних засобів, вивізне мито, митний дохід, плату за воду, відрахування на геологорозвідувальні роботи та ряд інших обов'язкових платежів. Ці платежі відповідають загальним вимогам оподаткування, проте через недосконалість порядку обчислення і стягнення не виконують належних функцій.

Говорячи про податкові надходження, слід підкреслити негативну ситуацію, що склалася у країні у співвідношенні між прямими і непрямими податками. У загальній сумі податків, сплачених до бюджету всіма платниками, прямі податки становлять більшу частину. Велика частка непрямих податків, а це податок на додану вартість і акцизний збір, свідчить про недосконалість податкової системи, її фіскальний характер і загальну низьку податкову культуру. Головне призначення непрямих податків - регулювання економічних процесів через вилучення додаткових необґрунтованих доходів. Світовий досвід підтверджує, що їх частка має становити у доходах бюджету не більше як 10-15 %. За такого співвідношення непрямі податки не можуть істотно деформувати податкову систему держави. Економічних умов для широкого застосування непрямих податків (у першу чергу ПДВ) на сучасному етапі розвитку в Україні немає. Навпаки, важливим є співвідношення сплачуваних податків із загальноекономічними показниками, насамперед з валовим внутрішнім продуктом і загальним обсягом фінансових ресурсів держави.

Видатки бюджету - кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Спрямування видатків здійснюється відповідно до завдань, що стоять перед державою та органами місцевого самоврядування у конкретний період. Розмір видатків бюджетної системи перебуває у тісному взаємозв'язку з її доходами, оскільки влада не може дозволити витратити більше, ніж планує отримати. Оскільки доходи бюджету завжди обмежені, держава фінансує пріоритетні видатки і лише за наявності залишків коштів може фінансувати інші потреби. Відповідно, у процесі виконання бюджетів відбувається коректування показників доходної та видаткової частин.

Як зазначають науковці, поняття видатків державного та місцевого бюджетів значно ширше, ніж процес включення до відповідних бюджетів видатків на утримання конкретних галузей та установ і відпуску їм коштів - бюджетного фінансування. До інституту видатків державного та місцевого бюджетів слід віднести цільове, доцільне та ефективне використання (касові та фактичні видатки) коштів розпорядниками бюджетних кредитів.

Як і доходи, видатки бюджету можна класифікувати за рядом ознак. У першу чергу, склад видатків залежить від завдань та функцій держави, які й створюють підґрунтя для соціально-економічної класифікації. Відповідно до неї видатки поділяються на фінансування: національної економіки; соціально-культурних заходів; державних та муніципальних програм та інвестицій; утримання органів державної та муніципальної влади, правоохоронних органів, судів, прокуратури; на зовнішньоекономічну діяльність; на оборону тощо. Оскільки основні функції управління державою, у тому числі забезпечення національної економіки, регулювання фінансово-кредитної системи припадають на органи державної влади, відповідно значна частина видатків здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Виходячи з суспільних потреб, функцій та завдань держави, видатки Державного бюджету України було поділено за функціональними ознаками на десять основних груп:

1) загальнодержавні функції; 2) оборона; 3) громадський порядок, безпека та судова влада; 4) економічна діяльність; 5) охорона навколишнього природного середовища; 6) житлово-комунальне господарство; 7) охорона здоров'я; 8) духовний та фізичний розвиток; 9) освіта; 10) соціальний захист та соціальне забезпечення.

З державного бюджету фінансуються видатки, пов'язані з правоохоронною діяльністю, забезпеченням безпеки держави, на функціонування судових органів, органів державної влади, податкової та митної служби тощо. За рахунок коштів державного бюджету фінансуються заходи щодо утворення державних і фінансових резервів. У той же час аналіз звітів Рахункової палати України свідчить, що здебільшого органи державної влади не додержуються вимог, встановлених бюджетним законодавством. Зокрема, системного характеру набув протягом останніх років такий вид нецільового використання бюджетних коштів, як формування головними розпорядниками коштів непередбачених законодавством резервів за рахунок коштів Державного бюджету України. Наприклад, протягом 1999- 2000 років Міністерством палива та енергетики України безпідставно створювався резерв за рахунок коштів державного бюджету на підтримку вугледобувних підприємств у загальній сумі 64,2 млн. грн. Цей резерв розподілявся керівництвом Міністерства між підприємствами галузі на власний розсуд.

На жаль, не всі принципи, проголошені у Конституції України, відображаються у бюджетній політиці держави. Зокрема, проголошення України соціальною державою передбачає спрямування значної суми коштів на фінансування соціальної політики.

У висновках і пропозиціях до проекту Закону про Державний бюджет України на 2002 рік Рахункова палата України зазначала, що в проекті не передбачено забезпечення фінансовими ресурсами таких важливих соціальних потреб, як виплати постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, погашення заборгованості із заробітної плати працівникам бюджетної сфери. Зокрема, на погашення заборгованості із соціальних виплат громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, яка становить понад 750 млн. грн., передбачено виділити лише 100 млн. грн. На погашення заборгованості із заробітної плати працівникам бюджетної сфери не заплановано жодної копійки, хоч така заборгованість вже перевищила 140 млн. грн.

Питома вага видатків соціального спрямування у загальній сумі видатків проекту зведеного бюджету на 2002 р. за розрахунками Рахункової палати становить лише 49,8 % і зменшиться проти бюджету 2001 р. на 1,5 пункти. Слід зазначити, що реалізація соціальне орієнтованої моделі ринкової економіки за активної участі держави можлива лише на основі існування ефективної економіки, що має соціальне спрямовану структуру виробничої та невиробничої сфер.

Наприклад, державний бюджет Швеції має чітке соціальне спрямування. Населення має високий ступінь захищеності. На соціальні потреби витрачається 33% ВВП, тобто майже половина видаткової частини бюджету, яка в цілому становить 70% ВВП. При цьому дефіцит державного бюджету дорівнює в середньому 15% ВВП. Це не під силу навіть такій економіці, як шведська. Тому розробляється програма скорочення дефіциту бюджету за рахунок збільшення податків на приватний сектор і зменшення видатків на державний сектор.

До Державного бюджету України включено також таємні видатки, які пов'язані з державною таємницею, у зв'язку з чим пояснення їх витрачання у бюджеті не передбачається. Таємні видатки передбачені на діяльність органів державної влади в інтересах національної безпеки. Враховуючи загальні принципи фінансового контролю, витрачання таємних видатків не може здійснюватися абсолютно безконтрольно з боку держави і повинно передбачати спеціальний правовий режим. Зокрема, контроль за проведенням таємних видатків здійснюють Рахункова палата та Міністерство фінансів України у порядку, визначеному Верховною Радою України. Звіти про проведені таємні видатки розглядаються парламентськими комітетами з питань бюджету, з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, з питань національної безпеки і оборони. Бюджетний кодекс передбачає, що окремі звіти про проведені таємні видатки парламент розглядає на закритому засіданні.

За економічним змістом видатки поділяються на поточні, капітальні та видатки на кредитування за вирахуванням погашення. Їх склад визначає Кабінет Міністрів України. Провідне місце у цій класифікації належить поточним видаткам, які забезпечують постійне фінансування завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування. Вони спрямовуються на утримання бюджетних установ, організацій та органів, що діють на початок бюджетного періоду; на фінансування затверджених національних або муніципальних програм; на фінансування заходів соціального призначення та інше. До поточних видатків відносять і трансферти бюджетам місцевого самоврядування, трансферти населенню або певним групам населення, трансферти підприємствам або іншим країнам.

У свою чергу капітальні видатки спрямовані на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, ноу-хау, на розширене відтворення. Серед капіталовкладень можна назвати кошти, що їх використовують на придбання земельних ділянок, будівель, споруд та устаткування; витрати згідно з прямими кредитними зобов'язаннями та кредитними гарантіями або на придбання інших фінансових активів; витрати на проведення науково-дослідної роботи, освіту та підвищення кваліфікації.

Обсяги державних капітальних вкладень по міністерствах, відомствах, а також переліки будов виробничого і соціального призначення, які споруджуються із залученням капітальних вкладень за рахунок коштів державного бюджету, щорічно розподіляються і затверджуються Кабінетом Міністрів України, і, як правило, із значним запізненням: у 2000 р. - 23 серпня 2000 р., у 2001 р. - 2 квітня 2001 р. Це вкрай негативно впливає на ефективність використання бюджетних коштів.

Юридичне значення поділу видатків на поточні та капітальні полягає у тому, що за наявності бюджетного дефіциту першочергово фінансуватимуться поточні видатки. Формування та планування показників видатків бюджету за економічним змістом, за головними розпорядниками бюджетних коштів та функціональними ознаками дає змогу державі спрямовувати кошти, отримані в першу чергу від сплати податків, на конкретно визначені цілі. Такий підхід дає можливість здійснювати всебічний облік і аналіз витрачання бюджетних коштів за цільовим спрямуванням та інформувати суспільство щодо здійснених витрат, у тому числі на соціальну сферу.

Принцип збалансованості, закладений у ст. 7 Бюджетного кодексу, передбачає співвідношення обсягів доходів і видатків на відповідний бюджетний період. Цей принцип базується на нормах Конституції України, яка закріплює намір держави до збалансованості бюджету України (ч. 3 ст. 95). Звідси виникає актуальне питання щодо дефіциту або профіциту бюджету.

Дефіцит бюджету- це сума, на яку рівень видатків бюджету перевищує рівень надходжень. Його покривають шляхом утворення державного боргу, а також деякою мірою за допомогою інших коштів. Державний борг складається з коштів, позичених урядом для покриття бюджетного дефіциту, за винятком тих, що використовуються на повернення боргу. Якщо сума надходжень більша за суми видатків, то різниця між ними називається позитивним сальдо або надлишком бюджету. Кошти, що утворюють позитивне сальдо, використовують для зменшення боргу або для задоволення деяких інших потреб. Отже, бюджетний дефіцит - перевищення видатків бюджету над його доходами. Це показник негативних явищ в економіці, що зумовлюють інфляцію грошової одиниці. Причинами виникнення дефіциту є: спад виробництва; зниження ефективності функціонування окремих галузей; несвоєчасне проведення структурних змін в економіці або її технічного переоснащення; великі воєнні витрати; інші об'єктивні та суб'єктивні фактори, що впливають на економічну та соціальну політику держави.

Бюджетний дефіцит - явище майже постійне в економіці кожної держави, тому важливе значення мають його розміри і методи ліквідації. Для населення наявність дефіциту має опосередковане значення, але саме населення держави шляхом сплати податків бере безпосередню участь у поверненні залучених кредитних ресурсів. Бездефіцитний бюджет є об'єктивною вимогою нормального економічного розвитку держави.

Профіцит бюджету- це перевищення доходів бюджету над його видатками. Чинне законодавство передбачає, що профіцит бюджету затверджується виключно з метою погашення основної суми боргу.

Бюджетний кодекс передбачає можливість прийняття Державного бюджету України, а також бюджету АРК та міських бюджетів на відповідний бюджетний період з дефіцитом виключно у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту відповідного бюджету. Таким чином законодавство встановлює виключний перелік бюджетів, що можуть бути прийняті з дефіцитом і межі повноважень органів державної та муніципальної влади.

Крім того, держава встановила граничний обсяг державного боргу (як зовнішнього, так і внутрішнього), що не повинен перевищувати 60% фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України (п. 2 ст. 18 БК України). У разі перевищення зазначеної величини уряд держави зобов'язаний вжити заходів для приведення цієї величини у відповідність зі встановленими вимогами. Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу, боргу АРК чи місцевого самоврядування, граничний обсяг надання гарантій встановлюється на кожний бюджетний рік відповідно Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Особливості правового регулювання відносин у сфері запозичень буде розглянуто далі.

Якщо заплановані доходи дорівнюють запланованим видаткам, бюджет приймається бездефіцитним. Зокрема, бездефіцитним був Державний бюджет України, прийнятий на 2000 р. Державні бюджети України на 2002 і 2003 роки прийнято з дефіцитом. Значний рівень дефіциту державного бюджету та невиважена політика надання державних гарантій суб'єктам господарювання за зовнішніми запозиченнями стали основними чинниками нагромадження і зростання боргових зобов'язань держави та видатків на обслуговування боргу. Ці чинники призвели до виникнення боргової проблеми у бюджетно-фінансовій системі України, а звідси зобов'язання держави щодо погашення основної суми державного боргу та його обслуговування є й залишатимуться ключовою проблемою бюджетної політики на наступні кілька років. Зокрема, найбільші виплати з погашення запозичень держави припадають на 2003-2006 роки.

У складі бюджетів передбачається резервний фонд - певний обсяг нерозподілених видатків, який протягом року може використовуватися на фінансування непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не можуть передбачатися при складанні проекту бюджету. Так, за рахунок коштів резервного фонду здійснюється фінансування видатків на усунення негативних наслідків, спричинених надзвичайним станом, зокрема проводяться роботи з ліквідації аварій, стихійного лиха. У той же час не раз відмічалося, що система фінансування державою заходів, пов'язаних з ліквідацією наслідків стихійного лиха, є непрозорою і ґрунтується на недосконалому нормативно-правовому й організаційному забезпеченні, що призводить до нецільового і незаконного використання коштів державного бюджету.

Резервний фонд включається до складу загального фонду бюджету і не може перевищувати одного відсотка від обсягу його видатків. Наявність резервного фонду для державного бюджету є обов'язковою, для місцевих їх створюють за рішенням відповідних рад. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України шляхом прийняття відповідних постанов. Для отримання допомоги з резервного фонду необхідно надати обґрунтовану заяву з висновками Міністерства фінансів та Міністерства економіки щодо необхідності та ефективності фінансування видатків за рахунок коштів фонду. Законодавство встановило заборону щодо витрачання коштів резервного фонду на: 1) погашення боргів, включаючи ті, за якими видано гарантії уряду; 2) збільшення сум за статтями видатків, передбачених у бюджеті. Сума коштів, що виділяються з резервного фонду на фінансування одного заходу, не може перевищувати 20% загальної суми резервного фонду.

Витрачання коштів з резервного фонду є підконтрольним процесом, і відповідні органи виконавчої влади - Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування щомісячно звітують відповідно перед своїми представницькими органами щодо витрачання коштів з резервного фонду відповідного бюджету. Зокрема, КМУ щомісяця повинен подавати до парламенту звіти про витрачання коштів з резервного фонду з обґрунтуванням необхідності, економічності та ефективності таких витрат.

# ЛЕКЦІЯ 7 Бюджетні повноваження держави та органів місцевого самоврядування

## § 1. Поняття бюджетних повноважень. Зміст інституту бюджетних повноважень

Конституція України встановила, що бюджетна система держави будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Цією нормою було закладено конституційні засади у визначенні й закріпленні бюджетних повноважень за органами державної влади та місцевого самоврядування. Незалежність у галузі бюджету свідчить про самостійність.

Бюджетним повноваженням держави та територіальних громад, порядку їх реалізації в бюджетному процесі присвячено бюджетне законодавство, норми якого у сукупності становлять бюджетне право - центральну частину фінансового права. Слід зазначити, що в юридичній літературі терміни "бюджетні повноваження" і "бюджетні права" застосовуються як тотожні, хоч водночас не слід поєднувати бюджетні права, що належать відповідним органам влади, та інститут бюджетного права, який є складовою фінансового права як галузі права.

Бюджетні повноваження - це права та обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі бюджетної діяльності, що визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними атами. Сукупність цих повноважень і положень нормативно-правових актів складає окремий інститут бюджетних прав (повноважень).

Залежно від виду бюджетних правовідносин, у межах яких реалізуються бюджетні права їх суб'єктів, бюджетні повноваження поділяються на матеріальні і процесуальні. Матеріальні бюджетні повноваження визначають зміст прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері функціонування бюджетної системи. Процесуальні бюджетні повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування - це передбачена законодавством сукупність прав та обов'язків державних та місцевих органів у сфері бюджетного процесу. За суб'єктним складом бюджетні права можуть належати державі в цілому та окремим адміністративно-територіальним одиницям.

Бюджетні права можна характеризувати за вертикальним та горизонтальним рівнем. Розподіл бюджетних прав по вертикалі (між представницькими та виконавчими органами різного рівня) оснований на конституційних нормах, що розмежовують повноваження між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та місцевої влади. Розподіл бюджетних прав між представницькими та виконавчими органами одного рівня (по горизонталі) ґрунтується на конституційних нормах про розподіл компетенції між гілками влади. Бюджетні права можна об'єднати в три групи: повноваження у галузі зведеного (консолідованого) бюджету; повноваження у галузі державного бюджету; повноваження у галузі місцевих бюджетів.

1. Повноваження України у галузі зведеного бюджету ґрунтуються на необхідності забезпечення єдності бюджетної системи; проведенні єдиної фінансової, бюджетної, податкової політики; забезпеченні суверенітету держави та виконанні інших завдань і функцій держави. Верховна Рада України, яка виступає як повноважний представник усієї держави, і має закріплені Конституцією України виключні повноваження, що не можуть бути передані будь-якому іншому органові, безпосередньо втілює повноваження держави у галузі зведеного бюджету.

Реалізуючи бюджетні права з метою виконання державних завдань і функцій, Верховна Рада України:

- встановлює види бюджетів;

- порядок і принципи об'єднання їх у бюджетну систему;

- визначає види видатків, які включаються до державного і місцевих бюджетів;

- визначає склад доходних джерел, з яких до державного і місцевого бюджетів надходять доходи;

- встановлює загальний порядок і принципи розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи;

- встановлює загальний порядок розподілу видатків між ланками бюджетів різного рівня;

- затверджує бюджетну класифікацію, що забезпечує єдність бюджетної системи;

- встановлює принципи й основні засади організації бюджетного процесу незалежно від рівня його здійснення;

- встановлює основні бюджетні повноваження;

- визначає загальну систему заходів щодо збалансування бюджетів усіх рівнів;

- встановлює порядок складання Державного бюджету України. II. Для втілення єдиної державної політики, у тому числі у сфері бюджетних відносин, Україна в галузі державного бюджету:

1) має в особі вищих органів влади повноваження з формування, розподілу і використання коштів державного бюджету;

2) реалізує повноваження, що стосуються місцевих бюджетів. Вищі органи законодавчої і виконавчої влади мають право на визначення розміру доходів, закріплених за державним бюджетом у поточному бюджетному періоді; цільового спрямування використання бюджетних асигнувань та їх розмірів; на організацію та здійснення бюджетного процесу; на встановлення межі бюджетного дефіциту і розробку заходів на його скорочення; на створення резервних та інших цільових фондів; на прийняття законодавчих актів з регулювання усіх питань бюджетного процесу; право на реалізацію усіх стадій бюджетного процесу; на визначення переліку регулюючих доходів для місцевих бюджетів; на уточнення статей доходів і видатків державного бюджету в процесі його виконання; на забезпечення постійного і всебічного фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу; на затвердження звіту про виконання державного бюджету. До повноважень у галузі держаного бюджету можна також віднести затвердження диференційованих або єдиних нормативів відрахувань від регулюючих доходів для бюджетів АРК, областей, міст Києва та Севастополя; визначення розміру дотацій вирівнювання, субвенцій та їх цільового призначення для місцевих бюджетів вищого рівня; здійснення фінансового контролю у межах повноважень за додержанням органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства.

В свою чергу бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються щодо державного бюджету, власного бюджету і бюджетів нижчого рівня.

Місцеве самоврядування у будь-якій країні неможливе за відсутності хоч би однієї з умов: законодавчого забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування; належної кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій місцевим самоврядуванням; державної політики підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових ресурсів. Кожний орган місцевого самоврядування бере участь у здійсненні державних повноважень у межах і формах, визначених Конституцією та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Зокрема, вони зобов'язані забезпечувати надходження на своїх територіях від загальнодержавних податків і зборів та мають право частину з цих надходжень залишати у своїх бюджетах у межах, встановлених вищестоящим органом влади відповідним рішенням про бюджет на поточний бюджетний період.

У разі неможливості покрити свої поточні видатки за рахунок власних, закріплених і регулюючих доходів, місцеві органи влади мають право на фінансову підтримку у формі дотацій вирівнювання або цільових субвенцій з бюджетів вищестоящих органів влади.

Усі органи місцевого самоврядування мають право на власний бюджет, на формування доходної частини та проведення видаткової політики; на резервний фонд та оборотну касову готівку. Обласні і районні органи місцевої влади мають право на складання зведених бюджетів. Сільські, селищні і міські ради мають право на введення місцевих податків і зборів (обласні ради мають право на введення місцевого збору за проїзд по прикордонній області).

Стосовно бюджетів нижчих рівнів органи місцевого самоврядування мають право затверджувати нормативи відрахувань, визначати джерела доходів, здійснювати фінансову підтримку у формі дотацій вирівнювання.

## § 2. Правові засади розподілу доходів і видатків за різними ланками бюджетної системи

Існування бюджетів різних рівнів, з одного боку, та значна нерівномірність фінансового стану різних регіонів України та верств населення - з іншого, об'єктивно зумовлюють перерозподільні процеси фінансових ресурсів. Механізм перерозподілу бюджетних коштів є об'єктом централізованого державного регулювання і багато в чому визначається системою оподаткування, монетарною політикою, макроекономічними факторами, які перебувають у безперервному русі та розвитку. Відповідно, об'єктивною необхідністю є Постійне вдосконалення самого механізму.

Основним джерелом розподілу доходу між територіями є державний бюджет. Світова практика виробила три основні моделі бюджетних систем, що існують у зарубіжних країнах. Перша модель передбачає пайовий розподіл податків між різними адміністративними рівнями влади. За кожним рівнем бюджетів закріплено певні паї доходів від видатків. Друга модель характеризується тим, що різні рівні влади застосовують однакову базу оподаткування, встановлюючи власні податкові ставки, тобто загальна ставка дорівнює сумі податкових ставок усіх рівнів влади. Третя модель встановлює повне розмежування окремих податків між різними рівнями влади, закріплюючи їх законодавче за різними бюджетами. Як правило, модель системи бюджетів формується урядом країни шляхом комбінування елементів усіх трьох моделей, але домінуючим є якийсь один підхід.

Держави здійснюють фінансове вирівнювання, що передбачає регулювання доходів і видатків органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що доцільність вирівнювання визнана не лише бюджетним законодавством. Зокрема, ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування містить положення, яким передбачено необхідність захисту фінансове слабших органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур фінансового вирівнювання або аналогічних заходів, що мають на меті виправити вади, обумовлені нерівним розподілом потенційних ресурсів фінансування і покладеного фінансового тягаря. Головним інструментом вирівнювання практично у всіх країнах залишаються трансферти.

Наукове обґрунтування оптимального розміру централізації величини фінансових ресурсів у бюджетній системі є важливим і актуальним завданням. Рівень централізації у кожному конкретному періоді визначається фінансовою політикою держави, виходячи з умов, що склалися в її народногосподарському комплексі. Так, необхідність структурної перебудови економіки, її територіального розміщення вимагатиме вищого рівня концентрації ресурсів у бюджеті для їх перерозподілу на зазначені цілі. Крім того, у власності держави перебуватимуть галузі економіки, які потребують бюджетної підтримки. На рівень централізації у бюджеті фінансових ресурсів впливають також система соціальних гарантій, що забезпечується законодавством держави, витрати на оборону, державне управління, економічні взаємовідносини з іншими державами тощо.

При розробці механізму регулювання економіки, в якому бюджету належить одна з центральних ролей, слід враховувати, що однакових негативних наслідків завдають як надмірна концентрація фінансових ресурсів у бюджеті, так і його низька частка. Ринкова економіка не спроможна успішно функціонувати без втручання держави, яке здійснюється насамперед через бюджет.

Провідне місце в бюджетній системі України належить державному бюджету. З нього фінансуються витрати на здійснення державних заходів у сфері господарського та соціально-культурного будівництва, на оборону, утримання органів державної влади і державного управління. Через державний бюджет здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між Автономною Республікою Крим, областями і містами республіканського підпорядкування. У свою чергу бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, сільські бюджети забезпечують фінансування господарського та соціально-культурного будівництва, здійснюваного органами місцевого самоврядування.

Однак і сьогодні залишається значною централізація коштів у державному бюджеті. Частка місцевих бюджетів (з урахуванням усіх трансфертів з державного бюджету) становила у зведеному бюджеті України на 2002 р. лише 36%. Такою є і питома вага загального фонду місцевих бюджетів у загальному фонді зведеного бюджету. Місцеві бюджети збалансовані за доходами і видатками шляхом надання трансфертів з державного бюджету (дотації вирівнювання, субвенції) у загальній сумі 8 млрд 570,7 млн грн., а їх питома вага у місцевих бюджетах становила 34%. Хоч у Бюджетній резолюції на 2002 р. передбачалося збільшення до 40% питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України.

Зокрема, у проекті Закону про Державний бюджет України на 2002 р. пропонувалося вилучити з 91 місцевого бюджету до державного бюджету 3 млрд. 96,8 млн грн. перевищення надходжень доходів понад обсяги бюджетів, визначені за формульними розрахунками. Так, з бюджету міста Києва додатково вилучалося 50 % надходжень Додатку на прибуток у сумі 1 млрд 149,3 млн грн. Проте, відповідно До ст. 19 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" Додаток на прибуток підприємств зараховується до бюджету міста у повному обсязі.

На відміну від Закону України "Про бюджетну систему України" Бюджетний кодекс містить конкретизацію доходів лише місцевих бюджетів, не визначаючи при цьому конкретний перелік доходів державного бюджету (до складу якого зараховуються податкові, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти, гранти, дарунки). Це зроблено з метою мати можливість оперативно реагувати на зміну переліку надходжень, у першу чергу податкових, після прийняття Податкового кодексу України та реформи податкової системи держави.

Отже, доходи державного бюджету щорічно визначаються Верховною Радою України і закріплюються у відповідному законі, причому в самому законі законодавець не робить різниці між поняттями податкових та неподаткових надходжень і включає їх до загального переліку доходних джерел.

Зокрема, відповідно до Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" до доходів загального фонду державного бюджету належать:

1) податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств комунальної власності);

2) збір за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення та збір за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту;

3) збір за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення;

4) платежі за користування надрами загальнодержавного значення;

5) акцизний збір з вироблених в Україні товарів (крім акцизного збору з вироблених в Україні товарів, що сплачується платниками за місцезнаходженням в Автономній Республіці Крим, 70% акцизного збору з вироблених в Україні нафтопродуктів і транспортних засобів);

6) акцизний збір з ввезених на територію України товарів (крім 70% акцизного збору з ввезених на територію України нафтопродуктів і транспортних засобів);

7) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності (крім плати за ліцензії, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчими органами місцевих рад та місцевими органами виконавчої влади, та плати за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами);

8) кошти, отримані за вчинення консульських дій на території України, та 90% коштів, отриманих за вчинення консульських дій за межами України, у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку;

9) ввізне мито (крім 70% ввізного мита з нафтопродуктів і транспортних засобів та шин до них);

10) рентна плата за нафту та природний газ, що видобуваються в Україні;

11) надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів, які обліковуються на рахунках Державного казначейства України;

12) державне мито у частині, що відповідно до закону зараховується до державного бюджету;

13) надходження від санкцій (штрафів, пені тощо), що застосовуються за рішеннями уповноважених посадових осіб Антимонопольного комітету України, інших органів виконавчої влади (крім адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад та утвореними ними у встановленому порядку адміністративними комісіями), а також за рішеннями судів, прийнятими за зверненнями Державної автомобільної інспекції України;

14) кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, скарбів, майна, одержаного державою в порядку спадкоємства чи дарування, безхазяйного майна, валютних цінностей, що пересилаються в міжнародних поштових відправленнях із порушенням норм актів Всесвітнього поштового союзу, невручених міжнародних та внутрішніх поштових відправлень, майна з обмеженим терміном зберігання, майна, вилученого для забезпечення сплати штрафів або з метою відшкодування належних державному бюджету платежів, із наступним відшкодуванням із державного бюджету витрат, пов'язаних зі зберіганням, транспортуванням, експертною оцінкою, сертифікацією, розпорядженням зазначеним майном за рахунок надходження зазначених коштів, знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі;

15) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності;

16) 80% коштів, отриманих бюджетними установами та організаціями за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, та 50% коштів, отриманих бюджетними установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

17) 20% надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;

18) 10% портового (адміністративного) збору;

19) відрахування від сум перевищення розрахункової величини фонду оплати праці на підприємствах-монополістах;

20) надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву в обсягах, визначених у додатку № 1 до цього Закону;

21) до розмежування земель державної та комунальної власності - 10% надходжень від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності;

22) рентна плата за транзитне транспортування природного газу;

23) рентна плата за транспортування нафти;

24) рентна плата за транзитне транспортування аміаку;

25) виконавчий збір, стягнутий державною виконавчою службою;

26) надходження від Національної акціонерної компанії "Нафто-газ України" в рахунок погашення заборгованості поточного року перед Міністерством оборони України за Угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про передачу з України до Російської Федерації важких бомбардувальників ТУ-160 та ТУ-95 МС, крилатих ракет повітряного базування великої дальності та обладнання;

27) 50% плати за оренду майна (крім військового майна і майна Національної академії наук України), що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок коштів державного бюджету;

28) кошти, що надійдуть від рекламодавців алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

29) надходження від зборів за підготовку до державної реєстрації авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір, та коштів, одержаних від продажу контрольних марок;

30) інші доходи, що підлягають зарахуванню до Державного бюджету України згідно зі ст. 29 Бюджетного кодексу України.

Щодо доходів місцевих бюджетів, то вище вже зазначалися власні доходи територіальних громад, які не можуть враховуватися при здійсненні міжбюджетних трансфертів. Місцеві бюджети можна поділити на загальний і спеціальний фонди. У свою чергу загальний фонд може включати поточний бюджет і бюджет розвитку. Бюджет розвитку існує для фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності та фінансування інших видатків.

Згідно зі статтями 14 та 72 БК України бюджет АРК та міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом виключно у частині дефіциту бюджету розвитку, який покривається за рахунок запозичень. Затвердження інших місцевих бюджетів із дефіцитом не допускається. До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

1) прибутковий податок з громадян у частині, визначеній Бюджетним кодексом;

Згідно зі ст. 65 БК України встановлено такі нормативи відрахувань від прибуткового податку з громадян до бюджетів місцевого самоврядування:

- до доходів бюджетів міст Києва та Севастополя - 100% загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст;

- до доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення - 75% від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст;

- до доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань - 25% загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на цій території;

2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що їх видають виконавчі органи відповідних рад;

4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

5) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів - автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

6) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними у встановленому порядку адміністративними комісіями;

7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, Що належить відповідним бюджетам.

З певних податків і зборів складається кошик доходів, що закріплюється за бюджетами місцевого самоврядування. Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування визначається як сукупність видатків і зборів (обов'язкових платежів), що закріплені Бюджетним кодексом на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Обсяг кошика доходів відповідного бюджету визначається із застосуванням індексу відносної податкоспроможності бюджету міста чи району на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди.

Бюджетний кодекс (ст. 66) містить перелік складу доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

1. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

1) 25 % прибуткового податку з громадян, що справляється на відповідній території;

2) 25 % плати за землю, що справляється на території Автономної Республіки Крим та відповідної області;

3) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.

2. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

1) 50 % прибуткового податку з громадян, що справляється на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

2) 15 % плати за землю, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

3) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;

4) плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районними державними адміністраціями;

5) надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними у встановленому порядку адміністративними комісіями.

Видатки державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування відображають значну частину витрат, що здійснюються державними та муніципальними органами влади. Розмір видатків фактично визначає розмір свободи діяльності відповідних органів влади. Видатки - це витрати, що пов'язані з виконанням першочергових потреб. До основних видатків належать витрати на:

- фінансування мережі підприємств, установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету і діють на початок бюджетного періоду;

- соціальні видатки;

- фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності;

- інші витрати, пов'язані з забезпеченням завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Склад і структура видатків державного та місцевих бюджетів визначаються їх економічним змістом, функціональним призначенням, роллю у розподілі внутрішнього валового продукту. До загальних принципів розподілу видатків між ланками бюджетної системи України належать підвідомчість (підпорядкованість) установ та організацій, що фінансуються з відповідного бюджету, і значимість заходів, що фінансуються.

Як і органи державної влади, органи місцевого самоврядування у межах покладених на них функцій здійснюють видаткову політику на відповідних адміністративних територіях. Видатки місцевих бюджетів поділяються на видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень, та видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень.

Бюджетне законодавство визначає перелік видатків, що фінансуються виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

До таких витрат належать видатки на: 1) місцеву пожежну охорону; 2) позашкільну освіту; 3) соціальний захист та соціальне забезпечення: а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення; 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; 5) культурно-мистецькі програми місцевого значення; 6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; 7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту; 8) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення; 9) транспорт, дорожнє господарство: а) регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування; б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (утому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажно-експлуатаційними підрозділами); в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення; 10) заходи з організації рятування на водах; 11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування; 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення; 13) управління комунальним майном; 14) регулювання земельних відносин; 15) інші програми, затверджені відповідною радою згідно з законом.

Водночас розмежування видатків на такі, які беруться і не беруться до обрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, не означає існування подвійного бюджету місцевих органів влади, а застосовується виключно для обчислення міжбюджетних трансфертів. Під час виконання бюджетів усі надходження до загального фонду акумулюються на єдиному рахунку відповідного місцевого бюджету та використовуються на фінансування усіх передбачених видатків, що фінансуються за рахунок коштів загального фонду.

Наприклад, у Кривому Розі в бюджеті міста вперше з'явилася стаття видатків на підтримку малого й середнього підприємництва. На це виділено 100 тис. грн. Ці кошти передбачається вкласти у видання методичного посібника для підприємців міста. Крім того, у бюджеті передбачені видатки на впровадження системи рейтингової оцінки роботи служб виконкому міськради з питань виконання узгоджувальних процедур для підприємців міста, на фінансування різного роду консультацій, семінарів і лекцій для підприємців, на фінансування програми підтримки приватних підприємців, що відкривають свій бізнес.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 63) та Бюджетний кодекс України (ст. 71) встановлюють, що місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Останній є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

1) кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;

2) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

3) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, та проценти, сплачені за користування ними;

4) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;

5) запозичення, здійснені у встановленому законом порядку;

6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Ресурси, що надійшли до бюджету розвитку місцевих бюджетів, спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури. Зокрема, до витрат бюджету розвитку належать:

1) погашення основної суми боргу; 2) капітальні вкладення; 3) внески місцевих органів влади до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності.

Однією з особливостей функціонування бюджету розвитку є визначення його часових інтервалів, оскільки інвестиційні та інноваційні проекти, що лежать в основі планування бюджету розвитку, можуть реалізовуватися у кілька етапів протягом кількох бюджетних періодів. Це дає можливість органам місцевої влади заощаджувати кошти на великі програми або розподіляти витрати на них рівномірніше протягом кількох років.

Як зазначалося, одним із джерел формування доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів є запозичення. Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, на певну мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку в межах, встановлених законодавством, і під власну відповідальність органу місцевої влади або місцевого самоврядування, оскільки держава не несе відповідальності щодо зобов'язань за запозиченнями до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Для забезпечення стабільності й бездефіцитності місцевих бюджетів законодавство встановило максимальну межу розміру запозичень. Зокрема, видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу. Якщо у процесі погашення основної суми боргу, обумовленої договором між кредитором та позичальником, та платежів з його обслуговування порушено графік погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років. Для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на строк до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначає Міністерство фінансів України. При Цьому надання позичок з одного бюджету іншому забороняється. Це положення є новацією порівняно зі старим законодавством і повністю відповідає принципам формування бюджетної системи України.

## § 3. Правові засади організації міжбюджетних відносин

Чітке розмежування обов'язків між органами влади, яке передбачає закріплення за кожним рівнем як власного доходу, так і відповідної частки загальнодержавних податків для фінансування покладених на них обов'язків, повинно стати основоположним принципом побудови системи державних фінансів. Такий підхід дає можливість не тільки здійснювати ефективну фінансову та бюджетну політику, а й точно оцінювати внесок кожного рівня влади в економічний розвиток регіону. Тим самим досягається прозорість системи фінансових відносин, яка виключатиме суб'єктивізм та застосування суто диктаторських важелів впливу органів вищого рівня на нижчий. Водночас така система забезпечуватиме можливість реального контролю за витрачанням коштів як з боку відповідних державних органів, так і громадськості. Крім того, розподіл має бути стабільним, оскільки однією з головних причин неспроможності місцевих бюджетів забезпечити фінансування необхідних мінімальних видатків полягає у відсутності сталих джерел надходження коштів.

Одним з пріоритетних завдань в Україні залишається питання фінансового забезпечення діяльності місцевих органів влади, бюджетна спроможність місцевого самоврядування виконати надані йому законами України повноваження.

З 2000 р. трансферти місцевим бюджетам почали обчислюватися за єдиною для всіх територій формулою. Очевидно, що ця формула не враховує всіх особливостей на місцях, що тягне за собою значні нарікання з боку місцевої влади, але, з іншого боку, вона є прогресивним фактором реформування міжбюджетних відносин.

Бюджетний кодекс визначає загальні положення здійснення міжбюджетних відносин, метою регулювання якими є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Міжбюджетні відносини - це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Бюджетне законодавство визначає види видатків, що виконуються за рахунок коштів окремих ланок бюджетної системи, і таким чином конкретизує бюджетні повноваження відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Зокрема, згідно зі ст. 82 БК України видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Ці видатки фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України;

2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення ефективнішого їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

Видатки, визначені у пунктах 2 і 3, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні, сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені) зобов'язані забезпечити здійснення вищезазначених видатків з відповідних місцевих бюджетів з додержанням встановленого законодавством розподілу цих видатків між бюджетами.

Законодавство забороняє планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів, а також здійснювати протягом бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ водночас з різних бюджетів.

У той же час за державою залишається можливість передати Раді Міністрів АРК чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків. Передбачається, що така передача може відбуватися лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Розмежування видів видатків, визначених у пунктах 2 і 3 ст. 82 Кодексу, між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяють на такі групи:

1) перша група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів. Ці видатки здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань;

2) друга група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України. Ці видатки здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів;

3) третя група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Ці видатки здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Реформування міжбюджетних відносин, яке поступово відбувається в Україні, нормативним підґрунтям якого став прийнятий Бюджетний кодекс, має на меті розв'язання кількох актуальних завдань для органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, перед Україною стоїть завдання забезпечити в повному обсязі місцеві бюджети фінансовими ресурсами, необхідними для виконання власних та делегованих повноважень. Мають бути створені умови для економічної заінтересованості місцевих органів влади збільшувати податкові надходження на відповідній території, а також розширювати базу оподаткування.

Місцеві органи заінтересовані збільшити питому вагу власних джерел надходжень у структурі місцевих бюджетів. Однією з підстав реалізації такої мети є запровадження єдиного алгоритму обчислення планових обсягів доходів місцевих бюджетів. Зокрема, базовим чинником при розрахунку мінімальної кількості видатків, необхідних для фінансування з місцевих бюджетів, став фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовується для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів. Він визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовується на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо та коригується коефіцієнтами. Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави.

Здійснюючи розмежування видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами, а також між власними та делегованими повноваженнями бюджетів місцевого самоврядування, слід паралельно запровадити й стимули для ефективнішого використання бюджетних коштів.

Бюджетний кодекс передбачає, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень. Міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) ради та районні ради можуть передати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету Автономної Республіки Крим чи до обласного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з передачею коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту.

Міжбюджетні трансферти являють собою кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого і поділяються на: дотацію вирівнювання; субвенцію; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі Міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

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

2) субвенція на здійснення програм соціального захисту;

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

4) субвенція на виконання інвестиційних проектів;

5) інші субвенції.

Закон про Державний бюджет на поточний бюджетний період містить виключний перелік та розмір дотацій вирівнювання та субвенцій. Зокрема, в законі на 2003 р. передбачено здійснення дотацій усім регіонам України та деяким містам обласного значення. Те саме стосується і субвенцій.

Дотація вирівнювання визначається як перевищення обсягу запланованих згідно з вимогами законодавства та чинними актами про бюджет видатків, який обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів. Вона не має цільового призначення і використовується у бюджеті нижчого рівня для збалансування доходів і видатків. Міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) та районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також кошти, що передаються з цих бюджетів.

На відміну від дотацій, субвенції мають чітко визначене цільове призначення. Їх надання супроводжується обов'язковою звітністю щодо використання, а у разі неповного використання коштів виділеної субвенції або у зв'язку з нецільовим використанням ці кошти мають бути повернені. Надання субвенцій передбачається, зокрема, за такими підставами.

Надання державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, має супроводжуватися внесенням змін до Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період, що передбачають надання субвенції на компенсацію відповідних втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування.

Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації цих 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.

Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються з Державного бюджету України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Такі субвенції надаються на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту. Органи місцевого самоврядування, у яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за три останні бюджетні періоди менший за обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, мають пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів. Субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад можуть передбачатися у складі їх бюджетів, якщо інший орган державної влади чи місцевого самоврядування може виконати цю функцію ефективніше. Умови та порядок надання субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад визначаються відповідною угодою сторін.

Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів, затвердженого Законом про Державний бюджет України, між бюджетами міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення і районними бюджетами визначається на основі формули, яку затверджує Кабінет Міністрів України.

Формула має враховувати такі параметри:

1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;

2) кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;

3) індекс відносної податкоспроможності відповідного міста чи району;

4) прогнозний показник кошика доходів бюджетів місцевого самоврядування для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, і прогноз доходів, визначених ч. 2 ст. 66 цього Кодексу, для районних бюджетів;

5) коефіцієнт вирівнювання.

Безпосереднє надання дотацій вирівнювання та субвенцій з бюджету вищого рівня до нижчого здійснюють органи Державного казначейства України.

Зокрема, в ст. 43 Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" встановлено, що у 2003 р. суми дотації вирівнювання місцевим бюджетам перераховуються управліннями Державного казначейства України в АРК, областях та місті Севастополі шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань від доходів загального фонду Державного бюджету України, що надійшли на аналітичні рахунки обліку доходів Державного бюджету України на відповідній території, згідно з додатком № 4 до Закону.

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

З прийняттям Бюджетного кодексу частку міжбюджетних трансфертів у фінансуванні потреб місцевих бюджетів збільшено. Проте Кодекс не передбачає заінтересованості в ефективному використанні трансфертних бюджетних коштів і не стимулює регіони до економічного розвитку, оскільки містить достатньо дискримінаційний механізм вирівнювання доходів, тобто тим, у кого доходів не вистачає, додаткову потребу в коштах буде компенсовано переважно за рахунок інших бюджетів. Останні як винагороду одержують лише 10% приросту доходів. Наприклад, в АРК 14 аграрних районів, що займають 70% території Криму, є дотаційними. Питома вага трансфертів з державного бюджету в їх доходах становить 70-80%, і лише 20-30 % - власні надходження.

Як один з напрямів вирівнювання Бюджетний кодекс передбачає зміну розміру дотації вирівнювання, що надається з державного бюджету місцевим у найближчі п'ять років. Зокрема, починаючи з 2001 р. може застосовуватися міжбюджетний трансферт з Державного бюджету України на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ, розмір якого встановлюється у таких пропорціях:

1) перший рік - 5% від загального обсягу дотації вирівнювання з Державного бюджету України місцевим бюджетам; 2) другий рік - 4% від загального обсягу дотації вирівнювання; 3) третій рік - 3% від загального обсягу дотації вирівнювання; 4) четвертий рік - 2% від загального обсягу дотації вирівнювання; 5) п'ятий рік - 1% від загального обсягу дотації вирівнювання.

Відповідно, бюджети сидять на трансфертах як на голці, і не заінтересовані в отриманні додаткових доходів, оскільки на цю суму буде зменшено дотації з вищого бюджету.

Деякі представники влади вважають, що запропоновані Кодексом механізми формування місцевих бюджетів небезпечні споживацьким ставленням місцевої влади до ресурсів центрального бюджету. Місцева влада прагнутиме завищити розмір витрат, в результаті чого левову частку навантаження щодо фінансування потреб місцевих бюджетів буде покладено на держбюджет, тобто основну масу платників податків.

Слід зауважити, що Бюджетний кодекс, на відміну від попередніх актів у сфері бюджетної системи, під бюджетними трансферами розуміє безоплатну передачу коштів не лише з вищого бюджету до нижчого, а й навпаки. Зокрема, згідно зі ст. 100 Кодексу, якщо прогнозні показники доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджетів, визначених відповідно до статей 64 та 66 БК, перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України. Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України, і визначається в у межах від 0,60 до одиниці.

Чинна методика коректування планованого надходження доходів виходячи з фактичного виконання бюджету за останні роки не враховує втрати місцевих бюджетів у зв'язку з різкою зміною економічної кон'юнктури або форс-мажорних обставин. Гостріше ця проблема відчувається у регіонах, де бюджет залежить від великих містоутворюючих підприємств.

Реформування міжбюджетних відносин може бути ефективним лише за умови визначення оптимального розподілу бюджетних надходжень між окремими ланками бюджетної системи країни та проведення повноцінної адміністративної реформи, спрямованої на встановлення оптимального адміністративно-територіального поділу з чітким визначенням та розподілом повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Одним з головних завдань у галузі обігу державних фінансів є запровадження процедури прозорого використання бюджетних коштів, забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів через затвердження джерел їх наповнення на довготривалій основі.

# ЛЕКЦІЯ 8 Бюджетний процес в Україні

## § 1. Поняття, зміст та стадії бюджетного процесу

Завдання бюджетного законодавства, в першу чергу Бюджетного кодексу України, полягає в регламентації бюджетного процесу і міжбюджетних відносин. Як уже згадувалося, фінансове право містить окремий правовий інститут, присвячений регламентації процесу утворення, розподілу та використання ресурсів, мобілізованих до централізованих фондів, - бюджетний процес. Процес у сфері бюджету є необхідним порядком реалізації матеріально-правових бюджетних норм, так само як у конституційному, цивільному та кримінальному праві, де реалізація матеріально-правових норм може відбуватися через певний порядок. Характер взаємозв'язку матеріальних і процесуальних норм бюджетного права істотно відрізняється від характеру зв'язку, наприклад, цивільного матеріального і цивільно-процесуального права, які існують як самостійні галузі права. Бюджетний процес і матеріальні норми, хоч і є окремими правовими інститутами, але об'єднані у підгалузь (розділ) фінансового права.

Не всі вчені погоджуються з традиційним визначенням бюджетного процесу. Зокрема, професор А. І. Худяков пропонує сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають в ході діяльності державних органів з планування доходів та видатків бюджету, визначити як "бюджетне планування". Він посилається на той факт, Що цей термін вживається в основному в економічній літературі і є зрозумілішим для тих, хто не є спеціалістом у галузі бюджетного права. При вживанні терміна "бюджетний процес" виникає асоціація з цивільним чи кримінальним процесом.

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.

Таке поняття й зміст бюджетного процесу підкріплюються теоретичними розробками юристів, які спеціалізуються у сфері бюджетних відносин. І. Розпутенко вважає, що формування, затвердження та виконання бюджету становить поняття бюджетного процесу, в якому закладається стратегія економічної і соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних видатків. Вчені не раз висловлювали думку, що будь-яка матеріальна галузь права вимагає процедурних форм реалізації її норм, і всі норми, що регулюють організаційну діяльність державних органів, мають процесуальний характер. Особливо це стосується діяльності у галузі застосування бюджетно-правових норм, адже з бюджетом пов'язані всі державні органи, підприємства, організації, установи, які безпосередньо чи опосередковано беруть участь у формуванні бюджету. Отже, можна зробити висновок, що сутність цього процесу складна та багатогранна. Широке розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся діяльність, яка базується на владних повноваженнях тих чи інших органів, має бути підпорядкована суворим процедурним формам, що забезпечують законність, доцільність та обґрунтованість цієї діяльності. Тому чіткий порядок, ретельно продуманий і розроблений у всіх своїх складових потрібен не лише для організації й узгодження роботи всієї системи державних органів з формування та виконання бюджету, а й для правильного розв'язання численних питань, що при цьому виникають.

Проблема прийняття державного бюджету є однією з найскладніших серед тих, які доводиться розв'язувати державним органам. Її складність збільшується щорічною необхідністю прийняття закону про Державний бюджет, тобто щорічним проходженням законодавчої процедури. На жаль, як свідчить практика останніх років, парламент країни не додержується процесуальних вимог щодо прийняття та затвердження зазначеного закону, що створює значні перешкоди як для проведення фінансової політики урядом держави, так і стабільного функціонування всієї бюджетної системи України.

Можна виділити ряд рис, що характеризують норми бюджетного процесу. Останні, зокрема, містять: 1) визначення складу учасників тієї чи іншої діяльності; 2) перелік видів необхідних дій та їх обов'язкова послідовність; 3) передбачення організаційної форми кожної дії; 4) визначення обов'язкового порядку прийняття рішень.

На основі аналізу повноважень органів державної влади у сфері бюджетних відносин можна зробити висновок, що не доцільно звужувати поняття бюджетного процесу до стадій складання проекту закону про бюджет і затвердження його органом законодавчої влади. Прийняття закону про Державний бюджет - це тільки створення юридичних можливостей для здійснення волі законодавчого органу. Прийняттям закону закінчується формування бюджету, коли органи законодавчої і виконавчої влади використовують свої права та обов'язки щодо складання і затвердження бюджету. Суть бюджетного процесу зосереджується на безпосередньому виконанні акта про бюджет, яке повинно постійно контролюватися з боку органів державної влади для досягнення відповідності між запланованими і реальними показниками.

Аналізуючи зміст бюджетного процесу, слід зупинитися на понятті його стадій. Як поняття бюджетного процесу, так і зміст його стадій спричинили тривалу дискусію серед учених-фінансистів. Залежно від позиції у зазначеному питанні фахівців можна умовно поділити на кілька груп. Представники першої групи фінансистів - А. С. Ангелов та М. А. Гурвич обмежують бюджетний процес лише формуванням бюджету, тобто його складанням і затвердженням3. Формування бюджету - це сукупність пов'язаних між собою суспільних відносин, що розкривають планування органами виконавчої влади пріоритетних видатків, вишукування достатніх для цього джерел, видання цими органами ряду правових актів, що регулюють процес планування. Закон про Державний бюджет посідає основне місце серед інших бюджетно-правових актів. Як стверджує професор Л. К. Воронова, він має провідне значення у їх системі, але не є єдиним, що регулює суспільні відносини під час формування бюджету. Спочатку складається проект бюджету, а потім на основі узагальнюючих показників складається проект закону про Державний бюджет. Отже, процес складання проекту бюджету закінчується створенням проекту бюджету і проекту закону.

Професор М. І. Піскотін проводить умовну аналогію бюджетного процесу з кримінальним чи цивільним процесом, де за стадією винесення рішення відбувається його виконання. У бюджетному процесі стадія виконання бюджету завершується у тій самій "інстанції", що і його затвердження - у парламенті. Отже, якщо виконання бюджету не включати до бюджетного процесу, то потрібно виключити з нього і діяльність із затвердження звіту про виконання бюджету. Затвердження бюджету і затвердження звітності по ньому здійснюються в тому самому порядку і в тих самих формах, тому не можна виключати затвердження звіту з бюджетного процесу. Однак М. І. Піскотін не виділяє в бюджетному процесі стадії розгляду і затвердження бюджету. Він є представником другої групи вчених, які виділять три стадії бюджетного процесу: 1) складання бюджету; 2) затвердження проекту бюджету; 3) виконання бюджету.

Третя група фахівців-фінансистів, до якої входять Л. К. Воронова, Н. І. Хімічева, Є. А. Ровінський, В. В. Безчеревних, Н. В. Сидорова, визначає бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність державних органів зі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету та складання, розгляду, затвердження звіту про його виконання, тобто виділяють п'ять стадій бюджетного процесу. Аналогічну кількість стадій передбачав і Закон України "Про бюджетну систему України", який визначав їх послідовність та компетенцію органів держави, що беруть у них участь.

Ці стадії бюджетного процесу взаємопов'язані за своїм змістом і діями та взаємозумовлені, їх послідовність не тільки встановлена законодавчими актами, а й визначена логікою та історичною природою самого процесу. Вони охоплюють діяльність органів державної влади від зародження потреби у видатках та доходах, їх прогнозування та оцінки до контролю за виконанням бюджету. Тобто виконується щорічна робота всіма органами законодавчої і виконавчої влади, що беруть участь у цьому процесі, зі складання, затвердження, виконання бюджету, і щороку це нова робота, бо з розвитком економіки змінюються види, структура та питома вага доходних джерел, зникають одні та з'являються інші цілі, на які спрямовані кошти бюджету. Все це потребує періодичного оновлення бюджету, системи перегляду стану та розмірів його доходів і видатків. Позиція цієї групи фахівців повністю відображає сам зміст бюджетного процесу.

Четверта група фахівців, серед яких В. М. Опарін, поділяє бюджетний процес на дві частини: 1) бюджетне планування; 2) виконання бюджету. Бюджетне планування охоплює складання проекту бюджету його розгляд і затвердження. Це серцевина бюджетного процесу - виконується той бюджет, який прийнято. Завдання бюджетного планування визначаються необхідністю вирішення триєдиного завдання формування бюджету: 1) достовірне визначення обсягу та джерел формування доходів бюджету; 2) оптимальний розподіл видатків за окремими групами й галузями; 3) збалансування бюджету.

Слід зауважити, що бюджетне планування є важливішою складовою фінансового планування, підпорядкованою вимогам фінансової політики держави. В ході бюджетного планування фінанси активно впливають на основні економічні та якісні показники державних програм розвитку країни та виявлення резервів ефективного використання природних, матеріальних, трудових, фінансових ресурсів. До принципів бюджетного планування можна віднести: а) регулювання бюджетних питань єдиними правовими нормами; б) адресний і цільовий характер спрямування бюджетних коштів; в) безперервність планування річного бюджету; г) стабільність фінансових показників (норм, податкових ставок, кошторисів); д) балансовий метод.

Бюджетне планування включає бюджетний процес як порядок складання і виконання бюджетів різного рівня, його нормативно-правову базу і організаційну основу, а також питання теорії і методологію складання бюджетів країни. Основи бюджетного планування визначають Конституція України, Бюджетний кодекс, закони України та рішення органів місцевого самоврядування.

Досвід інших країн зобов'язує нас розглядати бюджетний процес як нерозривний цілісний процес, що складається з трьох основних моментів: 1) періоду формування проекту бюджету - "до початку бюджетного року"; 2) самого "бюджетного року"; 3) періоду після закінчення "бюджетного року". Спочатку відбувається підготовка проекту бюджету органами виконавчої влади та робота органів законодавчої влади над бюджетом, потім - виконання бюджету. На завершення - контроль за виконанням бюджету, підбиття підсумків, підготовка звіту про його виконання. Все це має бути чітко врегульовано правовими нормами, які закріплюють основні принципи бюджетного процесу, що відповідають принципам бюджетного права. Закріплення принципів у нормах чинного законодавства надає їм загальнообов'язкового характеру, дає змогу глибше розібратися у їх сутності, проаналізувати їх та цим уникнути суб'єктивного тлумачення і застосування.

До завдань, що стоять перед бюджетним процесом, можна віднести: максимальне виявлення всіх матеріальних і фінансових резервів з метою створення збалансованого ринку; визначення доходів бюджету за окремими податками та обов'язковими платежами, а також загального обсягу відповідно до прогнозів і цільових програм соціально-економічного розвиту; узгодження бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації, спрямованої на подолання інфляційних тенденцій в економіці та забезпечення стабільності національної грошової одиниці; здійснення бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів держави між ними та сферою господарства, економічними регіонами; скорочення та ліквідація бюджетного дефіциту за рахунок економічно виправданих джерел; посилення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб.

Бюджетний кодекс визначає бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконанням бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

Стадія бюджетного процесу являє собою етап діяльності держави чи місцевого органу, внаслідок якого бюджет набуває нових якостей. Як правило, цей етап закінчується прийняттям правового акта.

Бюджетний кодекс (ст. 19) виділяє чотири стадії бюджетного процесу:

1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд та прийняття Закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;

3) виконання бюджету, у тому числі у разі необхідності внесення змін до Закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;

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

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Усі стадії бюджетного процесу ґрунтуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, додержання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видатків.

Усі стадії бюджетного процесу основані на єдиних принципах організації бюджетної діяльності і мають відповідну правову регламентацію. Основними принципами є такі.

- Принцип розподілу повноважень ВРУ, ВРАРК, органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Цей принцип означає, що кожному органові, який бере участь у бюджетному процесі, належить певна компетенція, за межі якої він не може виходити. Втручання інших органів і організацій у процес складання, затвердження і виконання бюджету не допускається, крім випадків, зазначених у законодавстві.

- Принцип реальності включення показників доходів і видатків. Доходи мають включатися до бюджету за джерелами, видатки - за Цільовим призначенням.

- Принцип гласності. Він полягає у тому, що показники бюджету (У тому числі і зведеного) і звіту про його виконання можуть і повинні оприлюднюватися через засоби масової інформації.

- Принцип наочності, який означає, що відображення показників бюджету у взаємозв'язку із загальноекономічними показниками в Україні і за її межами відбувається шляхом використання засобів максимальної інформативності результатів порівняльного аналізу, визначення темпів і пропорцій економічного розвитку.

- Принцип порівняльності полягає в систематизації доходів і видатків бюджету за певними ознаками, які дають можливість здійснити загальнодержавне і міжнародне зіставлення бюджетних даних.

- Принцип повноти обсягу в бюджеті означає, що до кожного бюджету включаються всі кошти, що направляються з прибутково-видаткової частини.

- Принцип застосування балансового методу спрямований на встановлення правильного співвідношення між доходами і видатками всіх бюджетів, а також між натуральними і фінансовими показниками.

З напрямом бюджетного процесу пов'язане й поняття бюджетного циклу. Бюджетний цикл охоплює діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування починаючи з розробки й складання проекту акта про бюджет, його розгляду і затвердження, виконання та закінчуючи складанням, розглядом і затвердженням звітності про виконання відповідного бюджету, тобто бюджетний цикл охоплює всі стадії бюджетного процесу, у тому числі бюджетний період, і триває більше двох років. Слід зазначити, що ряд країн має триваліший термін бюджетного циклу. Зокрема, у США він триває три роки, оскільки перша стадія (складання проекту бюджету) займає 1,5 року. У ФРН процес складання проекту державного бюджету починається за 6 місяців до бюджетного періоду, в Японії - за 7, у Франції - за 14 місяців.

У ході здійснення окремих етапів діяльності з бюджетом реалізуються бюджетні повноваження всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Отже, бюджетний процес є формою здійснення матеріальних бюджетних прав, що надані учасникам бюджетного процесу.

## § 2. Порядок складання проекту бюджету

Складання проектів державного та місцевих бюджетів здійснюється з метою визначення обсягу коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування. Через державний бюджет здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями. Наскільки бюджет як інструмент економічної та соціальної політики залежить від економічних умов і у свою чергу має впливати на ці економічні умови, настільки й методи складання бюджету перебувають під впливом і покликані самі впливати на те середовище, в якому приймаються рішення. Практика останніх десятиліть європейських країн свідчить, що значно зросла роль урядів у безпосередньому перерозподілі національного доходу; дістала розвитку колективна відповідальність держави за рівень добробуту, за величину окремих фінансових ризиків, пов'язаних з коливаннями стану економіки, старістю й захворюваннями. Водночас значно зростають боргові зобов'язання урядів, що значно обмежує гнучкість їхньої поведінки. Загальна політика європейських урядів спрямована на стримування загальнодержавних витрат, забезпечення стабільності фіскальної політики з метою сприяння зростанню приватного сектора.

Різновиди бюджетної практики покликані враховувати зовнішні умови фінансового планування і впливати на підготовку й виконання бюджету. Результати цієї практики можна згрупувати за трьома головними стратегічними ознаками:

1) накладання на ранніх стадіях підготовки бюджету обмежень "згори", якими уряд задає обсяги сукупних витрат, у межах яких відбуватиметься подальший перерозподіл ресурсів і прийматимуться детально обґрунтовані рішення щодо змін програм, зростання вартості тощо;

2) забезпечення суворої відповідності результатів витрачання коштів запланованим обсягам і уникнення того, щоб непередбачені обставини змусили до небажаних перевищень меж витрачання коштів;

3) збільшення вартості грошей, і без цього завжди бажане, однак вкрай важливе у період стримуваних або скорочуваних меж сукупних ресурсів.

Конституція України (ст. 116) та Бюджетний кодекс (гл. 6) поклали повноваження зі складання проекту бюджету і проекту закону про Державний бюджет на Кабінет Міністрів України. Відповідальність за складання проекту закону про Державний бюджет України несе Міністр фінансів, він же визначає основні організаційні засади бюджетного планування, які закладаються в основу бюджетних запитів і розроблених пропозицій проекту бюджету.

Виключне право органів державної виконавчої влади складати Проект бюджету базується на їх основних повноваженнях зі здійснення державної політики та державного регулювання, при цьому вони оперують мобілізованими до бюджету фінансовими ресурсами. Саме виконавчі органи внаслідок свого становища та функцій, покладених на них, можуть здійснювати всебічний аналіз економічних та фінансових показників. Це стосується і виконавчих органів на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць. Бюджетне законодавство закріплює, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад готують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети (п. 9 ст. 75 БК).

У межах своїх повноважень уряд розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, культурного і соціального розвитку України. У зв'язку з цим він встановлює порядок і строки складання цих програм і проекту Державного бюджету України. Причому уряд повинен спрямовувати свою діяльність на підвищення ефективності і результативності державних програм, що забезпечує гнучкий перерозподіл ресурсів та спрямування їх на пріоритетні потреби.

Підготовка проекту бюджету передбачає проведення низки серйозних заходів. Після початку поточного року Міністерство економіки починає працювати над збиранням показників від галузевих міністерств, які фінансуватимуться з бюджету. На основі цього Міністерство економіки готує економічні прогнози і подає їх до Кабінету Міністрів України. У першому кварталі галузеві міністерства та органи місцевого самоврядування розраховують потреби на поточні видатки і капіталовкладення, оскільки легше підрахувати поточні витрати, які базуються на кількісних показниках, нормах.

Складанню проекту бюджету передує розробка основних прогнозних макроекономічних показників на плановий рік з виділенням показників: обсягу внутрішнього валового продукту, національного доходу; зведеного бюджету фінансових ресурсів; балансу доходів і видатків населення; платіжного і валютного балансу України. Аналіз показників соціально-економічного становища країни, перспектив та темпів економічного зростання, потреб національної економіки у фінансових ресурсах дає змогу урядові планувати доходи й видатки державного бюджету на реальних показниках, сприяючи таким чином збалансуванню бюджетної системи країни. Зазначені показники складаються до 1 червня.

Визначальне місце на стадії складання проекту бюджету належить Бюджетній резолюції. Бюджетна резолюція може бути ефективним інструментом для встановлення загального рівня державних видатків на економіку, а також для визначення загальних бюджетних обмежень. Найголовніша вада бюджетного процесу в багатьох країнах полягає в тому, що бракує бачення "панорами" державних видатків на економіку (державного втручання), а також ефективних обмежень видаткових рішень. За відсутності загальних обмежень у видатках на місцях керівники держави, приймаючи рішення, не бачать потреби в суворішому виваженні видатків на різні програми. Крім того, Бюджетна резолюція може бути ефективним механізмом довгострокового планування бюджету, оскільки націленість бюджету на короткострокову перспективу, що враховує лише наступний бюджетний рік, може призвести до таких видаткових рішень, що не узгоджуватимуться з майбутньою політикою.

Відповідно до Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період не пізніше ніж за чотири робочі дні до початку проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період містить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

1) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у процентах до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту;

2) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України;

3) граничного обсягу державного боргу та його структури;

4) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;

5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання;

6) взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді;

7) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;

8) переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України;

9) захищених статей видатків бюджету;

10) обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди.

Не пізніше 1 червня або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань у Верховній Раді України відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. З доповіддю про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період виступає Прем'єр-міністр України або за його дорученням Міністр фінансів України.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозних макропоказниках економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та гуртових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття.

Прикладом формування планованих бюджетних показників може бути практика Великої Британії. У своїй щорічній збірці офіційних документів про державні видатки - Білій книзі - уряд Великої Британії викладає свої плани на наступні три роки. Плани на найближчий рік закладають основу асигнувань, обмежень готівки та інших засобів контролю видатків. Спеціальний постійний комітет Палати громад у справах державної скарбниці та державної цивільної служби (КДСДС) вивчає Білу книгу і доповідає про неї перед дебатами, під час яких парламент висловлює свої зауваження. Крім того, КДСДС вивчає і доповідає про осінню заяву і бюджет. Ці два документи також обговорюються у парламенті. Парламентський контроль поширюється на відомчі асигнування: тільки парламент може надавати ресурси, тобто голосувати за виділення коштів на відомчі видатки.

В основу розробки Бюджетної резолюції кладуться матеріали, які готують Міністерство фінансів, Міністерство економіки та центральні галузеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Зокрема, у Бюджетній резолюції, затвердженій Верховною Радою України на 2003 р., одним із завдань, що мали бути враховані урядом при розробці проекту Закону про Державний бюджет, було: не допустити збільшення порівняно з поточним роком обсягу державного боргу в абсолютній величині. До захищених статей видатків державного бюджету мають бути віднесені такі: оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; виплата процентів за державним боргом; трансферти населенню, у тому числі пенсії; трансферти місцевим бюджетам.

Для забезпечення єдиної бюджетної та монетарної політики, ґрунтування уряду на однакових монетарних показниках Національний банк України до 1 квітня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України: 1) проект основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період; 2) проект кошторису доходів та видатків Національного банку України на наступний бюджетний період.

Слід зазначити, що дана норма вступає у колізію з нормою, закладеною уст. 9 Закону України "Про Національний банк України", згідно з п. 1 якої Рада Національного банку відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного та соціального розвитку України до 15 вересня розробляє Основні засади грошово-кредитної політики і вносить їх до Верховної Ради України для інформування, здійснює контроль за виконанням Основних засад грошово-кредитної політики. Для приведення законодавства у відповідність зміни у термінах подання інформації мають бути внесені до Закону України "Про Національний банк України".

За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зазначена постанова може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період виключно з вищезазначених питань, у тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України.

Після затвердження Бюджетної резолюції ВРУ (до 7 липня) Міністерство фінансів розробляє і доводить до головних розпорядників інструкції з підготовки бюджетних запитів - документів з відповідним обґрунтуванням обсягу бюджетних коштів, необхідних Для діяльності головного розпорядника.

Головні розпорядники коштів організують роботу з розробки цих запитів у строки, встановлені Міністерством фінансів, і несуть відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих бюджетних запитів.

Бюджетні запити були запроваджені в практику бюджетного процесу починаючи з 1998 року. Вони подаються за встановленою формою з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів основної мети діяльності, завдань на плановий рік, а також з проведенням аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році, та прогнозуванням очікуваних результатів діяльності у поточному році, обґрунтуванням розподілу граничного обсягу видатків за кодами функціональної класифікації та напрямами діяльності. У свою чергу Міністерство фінансів аналізує запити з точки зору їх відповідності меті, пріоритетів витрат і на основі результатів аналізу Міністр фінансів України приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України. У разі розбіжностей між думками Міністерства фінансів та головних розпорядників це питання виноситься на розгляд уряду (при цьому діє погоджувальна комісія).

Міністерство фінансів України подає проект закону про Державний бюджет України Кабінету Міністрів України для розгляду, а також вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в Кабінеті Міністрів України. Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. На цьому закінчується перша стадія бюджетного процесу.

Разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, до Верховної Ради подаються:

1) пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України, яка має містити:

а) інформацію про економічне становище держави та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України;

б) оцінку надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету;

в) пояснення до основних положень проекту Державного бюджету України та проекту закону про Державний бюджет України, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків на виконання функцій, програм. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;

г) інформацію щодо врахування пропозицій ВРУ до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, якщо вони були прийняті ВРУ відповідно до ч. б ст. 33 БКУ;

г) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин;

д) інформацію щодо обсягів державного боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов запозичень;

е) прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;

2) прогнозні показники зведеного бюджету України (включаючи оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України;

3) перелік пільг по податках, зборах (інших обов'язкових платежах) із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання;

4) показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані у проекті Державного бюджету України, за умови реалізації цих програм протягом більш як одного бюджетного періоду;

5) зведення та структура фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний і наступний бюджетні періоди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу;

6) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період, під які можуть надаватися гарантії КМУ;

7) доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;

8) проекти кошторисів усіх державних цільових фондів, які створюються за рахунок податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до закону;

9) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України (подаються до Комітету ВРУ з питань бюджету);

10) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає КМУ. Рахункова палата України відповідно до статей 40 та 41 Бюджетного кодексу та статей 7 і 27 Закону України "Про Рахункову палату" здійснює аналіз проект закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради. У ході здійснення аналізу використовуються послання Президента України до парламенту та уряду країни, Бюджетна резолюція, акти Кабінету Міністрів України, проекти Державної програми економічного і соціального розвитку України на планований рік, Основні засади грошово-кредитної політики НБУ, аналітичні та розрахункові матеріали до проекту бюджету, звітні дані Державного казначейства та головних розпорядників бюджетних коштів, Міністерства фінансів, Національного банку, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Державної податкової адміністрації, Державного комітету статистики, Державної митної служби тощо.

Бюджетний кодекс (ст. 75) визначає порядок складання проектів місцевих бюджетів. Після того, як Міністерство фінансів доведе до відома Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період, вони зобов'язані надати необхідну інформацію:

- Міністерству фінансів - для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників;

- Верховній Раді України - для перевірки достовірності цих розрахунків.

Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною Міністерством фінансів, і відповідно, до ст. 34 БКУ та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів аналізують бюджетний запит, поданий головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, районні державні адміністрації у містах Києві та Севастополі подають відповідно районним чи міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів, визначених з урахуванням вимог ч. 3-5 ст. 75 БКУ.

Після схвалення КМУ проекту закону про Державний бюджет Міністерство фінансів доводить Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад: розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів; методику їх визначення; інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів; пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типова форма рішення).

У тижневий термін після ухвалення Закону про Державний бюджету другому читанні КМУ доводить Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних відносин (обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів і текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період), які були проголосовані ВРУ при прийнятті проекту закону про Державний бюджет у другому читанні. На підставі наданої інформації Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад готують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії ВР АРК, відповідної ради схвалюється Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради . Разом з ним необхідно подавати:

1) пояснювальну записку до проекту рішення, яка повинна містити:

а) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету;

б) оцінку надходжень доходів з урахуванням втрат доходів у результаті наданих відповідною радою податкових пільг;

в) пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків щодо функцій та програм. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний і наступний бюджетні періоди у розрізі класифікації видатків бюджету;

г) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети села, селища, міста районного значення) та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (для бюджету АРК, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів);

ґ) інформацію щодо погашення боргу АРК та місцевого самоврядування, обсягів та умов запозичень;

2) прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;

3) проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;

4) показники видатків, необхідні на наступні бюджетні періоди для завершення проектів, що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація проекту триває більше одного бюджетного періоду;

5) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;

6) інформацію про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

7) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються до бюджетної комісії відповідної ради);

8) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

## § 3. Розгляд та прийняття Державного бюджету України

На ознайомлення з проектом закону про Державний бюджет, поданим Кабінетом Міністрів України, народним депутатам надається 5 днів. Поданий законопроект обговорюється на засіданнях парламентських комітетів. Під час обговорення можуть бути присутні представники органів виконавчої влади. На пленарному засіданні, яке проводиться за результатами попереднього обговорення поданого проекту закону про Державний бюджет, з детальною доповіддю про проект бюджету виступає Міністр фінансів, відповідна компетенція якого закріплена як Бюджетним кодексом, так і Положенням про Міністерство фінансів України.

Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету доповідає про відповідність проекту закону про Державний бюджет України вимогам Бюджетного кодексу, Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Доповідь Голови Комітету здійснюється у межах його компетенції, встановленої ст. 23 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" від 4 квітня 1995 р. (з наступними змінами та доповненнями) та ч. 4 ст. 109 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої до повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету по контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить:

1) контроль за відповідністю поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та підготовка відповідного висновку;

2) контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству. Доповідь Голови Комітету з питань бюджету базується на аналізі поданих Кабінетом Міністрів разом із проектом закону матеріалів, передбачених ст. 38 Бюджетного кодексу, інформації Рахункової палати України про поточне виконання Державного бюджету на поточний рік та Висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет.

За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України Верховна Рада України може прийняти вмотивоване рішення про його відхилення у разі невідповідності Бюджетному кодексу та Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період. У процесі вивчення поданого проекту закону про Державний бюджет України Верховна Рада України також контролює врахування урядом пропозицій та доручень, що були подані парламентом при прийнятті Основних напрямів бюджетної політики. У разі відхилення проекту закону про Державний бюджет уряд зобов'язаний у тижневий термін з дня набрання чинності рішенням про відхилення подати проект закону про Державний бюджет України на повторне представлення з обґрунтуванням внесених змін, пов'язаних з відповідним рішенням Верховної Ради України.

Міністр фінансів України повторно представляє проект закону про Державний бюджет України не пізніше трьох днів після його повторного подання до Верховної Ради України. На парламентському засіданні представлений проект обговорюється повторно і у разі позитивного результату приймається до розгляду і передається на опрацювання до парламентських комітетів.

На підготовку проекту закону про Державний бюджет України до першого читання відводиться до 10 днів (до 1 жовтня - якщо проект був прийнятий до розгляду після його представлення на засіданні Верховної Ради, до 6 жовтня - якщо він був відхилений і відправлений на доопрацювання до Кабінету Міністрів України та прийнятий до розгляду після повторного представлення урядом). За цей час проект закону про Державний бюджет України розглядається народними депутатами України, у парламентських комітетах, депутатських фракціях та групах Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України і передають їх до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України (ст. 9.1.3) та Бюджетного кодексу парламентські комітети призначають представників для участі у роботі Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Після 1 жовтня (б жовтня, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, який передує плановому, прийняття пропозицій Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету припиняється.

Крім зазначених матеріалів, Комітет з питань бюджету отримує постатейні пропозиції до проекту закону про Державний бюджет на наступний рік, подані Рахунковою палатою України для розгляду і врахування при доопрацюванні проекту бюджету в межах її компетенції, встановленої Конституцією України, Бюджетним кодексом та Законом України "Про Рахункову палату".

Аналогічні процедури розгляду проектів актів про державний бюджет є в законодавстві європейських країн. Зокрема, у Франції, перш ніж потрапити до галузевих комітетів, подані урядом бюджетні документи аналізують фінансові комітети обох палат парламенту. Спочатку парламент ставить на голосування податкове законодавство і податкові надходження. Члени парламенту можуть змінювати закони про оподаткування, якщо це не скоротить податкових надходжень. Прийняття рішень щодо видатків починається з голосування загальної суми видатків за чинним законодавством. Потім голосують нові санкції на здійснення витрат. Ці нові заходи можуть передбачати скорочення видатків порівняно з їх рівнем за чинним законодавством. Голосування проводиться за розділами (категоріями) та міністерствами. Парламент може лише скорочувати видатки; він не може запропонувати їх збільшення або перерозподілу ресурсів. Нарешті, парламент контролює відповідність обсягів видатків попередньо встановленим граничним межам. Парламент повинен асигнувати кошти на всі видатки щорічно, в тому числі й на видатки, передбачені окремими законодавчими актами. Однак асигнування на обов'язкові видаткові програми відрізняються за своїм характером; замість граничних меж вони являють собою лише попередню оцінку, яку можна перевищувати без попередньої згоди парламенту.

У Швеції подані до парламенту бюджетні документи розглядають комітет з фінансових питань і галузеві комітети. У складанні бюджету комітет з фінансових питань не має зверхності над галузевими комітетами. Щорічні асигнування на всі видатки центрального уряду ухвалює парламент, у тому числі й санкції на компенсаційні та соціальні виплати, що регулюються окремими законодавчими актами. У США після подання президентом бюджету до обох палат Конгресу починається законодавча стадія розгляду бюджету, яка, як правило, складається з процесу санкціонування, завдяки якому створюються або поновлюються агентства та програми, і окремого процесу виділення щорічних асигнувань, який дає змогу федеральним агентствам брати на себе зобов'язання (операції, які потребуватимуть грошових витрат) та витрачати кошти на обумовлені цілі. Законопроекти розглядають і доповідають комітети, які володіють законодавчою юрисдикцією над тим чи іншим колом питань і які звичайно називаються головними комітетами, після чого їх розглядають обидві палати Конгресу, фінансові законопроекти розглядаються у 13 підкомітетах Палати представників і Сенату з питань розподілу бюджетних асигнувань. Ці підкомітети готують для комітетів Палати представників і Сенату з розподілу бюджетних асигнувань пропозиції щодо обсягів сум, призначених для витрачання, які у свою чергу подають рекомендації безпосередньо Палаті представників і Сенатові. Підкомітети з розподілу бюджетних асигнувань не зобов'язані забезпечувати обсяги фінансування, передбачені санкцією Конгресу.

Не допускається внесення пропозицій щодо змін до прогнозу податкових надходжень, крім випадку, коли за висновком Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Міністерства фінансів України та Рахункової палати виявлено неточності у їх розрахунку. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету не пізніше 15 жовтня (20 жовтня, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, який передує плановому, спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України розглядає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України і готує Висновки і пропозиції до нього (Бюджетні висновки), а також порівняльну таблицю по пропозиціях суб'єктів законодавчої ініціативи, які пропонується врахувати або відхилити. Згідно зі ст. 93 Конституції України правом законодавчої ініціативи наділяються Президент України, народні депутати, Кабінет Міністрів України і Національний банк України.

Відповідно до рішень Комітету з питань бюджету (викладених у протоколах) формулюються Висновки і пропозиції до проекту закону про Державний бюджет. У запропонованих Бюджетних висновках мають враховуватися лише ті пропозиції суб'єктів права законодавчої ініціативи, які відповідають п. 2 ст. 40 БКУ. Показники, що містяться у Висновках і пропозиціях до проекту закону про Державний бюджет України, мають бути збалансованими. Комітет може запропонувати Верховній Раді України дати доручення урядові врахувати висловлені пропозиції при підготовці проекту закону про Державний бюджет до другого читання.

Разом зі схваленими Бюджетними висновками та порівняльною таблицею Комітет з питань бюджету розробляє і подає до Верховної Ради проект постанови "Про схвалення Висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України" на наступний рік, в якій, зокрема, передбачається вважати схвалені Бюджетні висновки складовою частиною проекту закону України про Державний бюджет. Перше читання проекту закону про Державний бюджет України починається з доповіді Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо Висновків і пропозицій до проекту Закону про Державний бюджет України. У Бюджетних висновках відображаються як позитивні риси поданого проекту, так і ті положення, що не відповідають змісту Бюджетної резолюції, нормам Бюджетного кодексу та чинного законодавства України. За наявності зауважень Комітету з питань бюджету запропоновані Висновки і пропозиції містять пропозиції щодо внесення змін та доповнень до проекту закону про Державний бюджет. Після виступу Голови Комітету з питань бюджету починаються парламентські дебати, в яких беруть участь представники комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій та груп, народні депутати України, представники Рахункової палати та Кабінету Міністрів України. За результатами обговорення відбувається голосування щодо поданого Комітетом з питань бюджету проекту Висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет. Голосування може відбуватися як у цілому, так і постатейно.

Схвалені Верховною Радою України Висновки і пропозиції Комітету Верховної Ради України з питань бюджету набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України і затверджуються постановою Верховної Ради України. Разом зі схваленням Бюджетних висновків Комітету з питань бюджету, які розглядаються як складова частина проекту закону України про Державний бюджет, останній приймається у першому читанні шляхом прийняття вищезазначеної постанови. Затверджені Бюджетні висновки Верховної Ради України передаються до Кабінету Міністрів України, якому доручається доопрацювати проект закону про Державний бюджет з урахуванням схвалених Бюджетних висновків та подати його на друге читання до 3 листопада.

Отримавши схвалені Бюджетні висновки Верховної Ради України та затверджений у першому читанні законопроект про Державний бюджет України на наступний рік, Кабінет Міністрів у двотижневий термін готує і подає не пізніше 3 листопада (8 листопада, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, проект закону про Державний бюджет України, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Разом з доопрацьованим проектом бюджету уряд також подає порівняльну таблицю щодо врахування Бюджетних висновків з вмотивованими поясненнями стосовно неврахованих пропозицій. При Доопрацюванні проекту закону про Державний бюджет для розгляду його у другому читанні уряд повинен залишити ті статті та показники, що пропонувалися ним до першого читання або були схвалені Бюджетними висновками Верховної Ради України. Будь-яке внесення змін, у тому числі у вигляді нових текстових статей, тягне за собою необхідність детального обґрунтування.

Для підготовки розгляду поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет у другому читанні Комітет Верховної Ради з питань бюджету протягом трьох днів після його внесення готує висновки щодо розгляду проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні. Мета другого читання - обговорення парламентом питання щодо прийняття до уваги та внесення відповідних змін, запропонованих у Бюджетних висновках Верховною Радою України Кабінету Міністрів України при підготовці останнім проекту закону про Державний бюджет до другого читання.

Друге читання починається з доповіді Міністра фінансів або особи, яка виконує його обов'язки. Обов'язковою умовою проведення другого читання є співдоповідь Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо висновків, яких дійшов Комітет з питань бюджету про врахування Кабінетом Міністрів України Бюджетних висновків Верховної Ради України при підготовці проекту закону про Державний бюджет України до другого читання. Обговорення висновків щодо відповідності доопрацьованого проекту закону відбувається на засіданнях Комітету з питань бюджету і оформляється протоколами, в яких фіксуються основні показники. Друге читання проекту закону про Державний бюджет України передбачає в першу чергу затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту), доходів і видатків Державного бюджету України з подальшим постатейним голосуванням проекту закону про Державний бюджет України, поданого Кабінетом Міністрів України на друге читання.

Після затвердження граничного розміру дефіциту державного бюджету Верховна Рада приймає проект закону про Державний бюджет постатейно. При цьому обговорення статей не проводиться, якщо Верховна Рада в першому читанні обговорювала і голосувала поправки, відхилені Комітетом з питань бюджету. Дозволяються тільки виступи з мотивів голосування щодо цих статей. Якщо під час постатейного голосування до проекту бюджету не було внесено істотних змін, Кабінет Міністрів може запропонувати прийняти закон про Державний бюджет у цілому. Якщо були прийняті поправки, що призвели до перевищення граничного розміру дефіциту бюджету, уряд на свій розсуд може або відразу запропонувати свої поправки для скорочення дефіциту, або запросити у Верховної Ради перерву для доопрацювання проекту бюджету. Якщо після обговорення і прийняття поправок уряду досягнуто затвердженого граничного розміру дефіциту бюджету, Верховна Рада голосує проект бюджету в цілому. Якщо дефіцит бюджету перевищує граничний розмір, Верховна Рада розглядає питання про пропорційне скорочення всіх статей видатків, крім захищених. У разі прийняття рішення про пропорційне скорочення статей видатків Верховна Рада за поданням уряду затверджує перелік захищених статей бюджету і процент скорочення видатків за всіма іншими статтями.

Заслухавши доповідь Міністра фінансів України щодо проекту закону про Державний бюджет на наступний рік, підготовленого до другого читання відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, та врахувавши результати його обговорення, Верховна Рада України приймає постанову про проведення чергового пленарного засідання парламенту в режимі прийняття рішення у третьому читанні. Друге читання проекту закону про Державний бюджет України завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому.

На третє читання має бути поданий доопрацьований проект закону про Державний бюджет України з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених народними депутатами України при обговоренні цього законопроекту у другому читанні. До положень, що мають бути прийняті у другому читанні і не можуть бути перенесені на третє читання, належать такі: 1) визначення загального обсягу дефіциту (профіциту) Державного бюджету України; 2) визначення загального обсягу доходів і видатків Державного бюджету України; 3) обсяг міжбюджетних трансфертів; 4) інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів. До вирішення зазначених питань у другому читанні проект закону про Державний бюджет не може бути переданий на доопрацювання і підготовку до третього читання. Будь-які інші статті проекту закону про Державний бюджет України, не прийняті Верховною Радою України у другому читанні, переносяться на розгляд у третьому читанні.

Проект закону доопрацьовують Комітет з питань бюджету разом з Кабінетом Міністрів України, який делегує Міністерству фінансів повноваження з офіційного направлення пропозицій уряду щодо доопрацювання проекту Державного бюджету на наступний рік. У той же час Бюджетний кодекс не встановлює прямого обов'язку профільного парламентського комітету враховувати надіслані пропозиції або обговорювати їх на засіданні Комітету з питань бюджету. На відміну від першого і другого читання, де Голова профільного бюджетного комітету виступав зі співдоповіддю разом із Міністром фінансів України, який заявляв поданий проект закону про Державний бюджет, ініціатива представлення проекту закону у третьому читанні належить саме Голові Комітету Верховної Ради з питань бюджету, а Міністр фінансів у свою чергу виступає із співдоповіддю. Такий порядок відображає суть проведення третього читання - обговорення і голосування проекту закону в цілому, на підставі врахованих урядом і парламентом змін та пропозицій, що вносилися до поданого проекту при розгляді його у першому та другому читаннях.

Обговорення на пленарному засіданні та голосування по пропозиціях Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо статей проекту закону про Державний бюджет України, що не були прийняті у другому читанні, та по проекту закону проводяться в цілому. При недосягненні згоди проголосувати поданий на третє читання проект закону про Державний бюджет в цілому голосування відбувається по кожній позиції, запропонованій Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Затвердження Державного бюджету України законом здійснюється на підставі п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, в якій прямо зазначено, що виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України. Згідно зі ст. 91 Конституції України прийняте Верховною Радою України рішення про затвердження Закону про Державний бюджет на наступний рік буде правомочним за наявності більшості поданих "за" голосів від її конституційного складу.

Встановлення граничного терміну прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України 1 грудня року, що передує плановому, несе в собі подвійну функцію. По-перше, створюються реальні умови для прийняття місцевих бюджетів, показники дохідної і видаткової частин яких безпосередньо залежать від показників Державного бюджету України. По-друге, законодавче закріплюється фінансова база, на якій Міністерство фінансів визначить лімітні довідки, за яких відбудеться остаточне узгодження кошторисів бюджетних установ, що фінансуються з державного бюджету, і, відповідно, розпорядники бюджетних коштів своєчасно (з початку нового фінансового року) зможуть відкрити свої бюджетні повноваження.

Слід зазначити, що до компетенції Верховної Ради України віднесено затвердження не лише Закону про Державний бюджет України, а й самого Державного бюджету України. Така її компетенція випливає зі змісту ст. 116 Конституції України, яка покладає на Кабінет Міністрів України обов'язок розробки проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання.

Закріплення у Бюджетному кодексі України терміну перебування проекту закону про Державний бюджет України на розгляді Верховної Ради України - з 15 вересня по 1 грудня року, що передує планованому, не є гарантією, що такий термін не буде порушений при проведенні парламентських слухань та доопрацювання і поданого проекту Кабінетом Міністрів України. На жаль, як свідчить практика, такі процесуальні терміни не додержуються органами державної влади, що, зазвичай, не створює додаткових умов для стабілізації і розвитку національної економіки.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України (ст. 9.1.7) про введення в дію Закону про Державний бюджет України Верховна Рада приймає постанову, проект якої готується урядом і розповсюджується серед депутатів разом з матеріалами до другого читання. У Бюджетному кодексі немає норми, яка б закріплювала обов'язок уряду подавати проект постанови про затвердження Закону про Державний бюджет України. Виходячи з розмежування компетенції між Комітетом Верховної Ради з питань бюджету та Кабінетом Міністрів України (і Міністерством фінансів у тому числі), було б доцільним вважати, що проект постанови Верховної Ради України про набрання чинності Закону про Державний бюджет повинен готувати профільний комітет, а не уряд.

Закон про Державний бюджет України - закон, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Зміст Закону про Державний бюджет України у концептуальному розрізі визначається Бюджетним кодексом України (ст. 38), Правилами оформлення проекту закону України про Державний бюджет України та Регламентом Верховної Ради України. Закон про Державний бюджет розглядається деякими теоретиками як закон за формою, а не за змістом. У ньому містяться правові приписи, які мають конкретно-адресний зміст. Включені конкретні показники й цифри по доходах і видатках визначають права органів державної влади та осіб, яким делеговано повноваження з витрачання бюджетних ресурсів, а також обов'язки державних органів зі збирання коштів для мобілізації запланованих доходів бюджету. Водночас закони про Державний бюджет, як і рішення про місцеві бюджети, містять приписи, що не мають конкретно-хресного змісту. Це приписи, якими затверджуються розміри відрахувань від територіальних надходжень загальнодержавних податків і зборів до бюджетів нижчих рівнів, розміри міжбюджетних трансфертів тощо. Такі правові норми розраховані на багаторазове застосування.

Відповідно до ст. 94 Конституції України Закон про Державний бюджет України підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Закон про Державний бюджет України набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Бюджетний кодекс регулює діяльність Кабінету Міністрів України у разі, коли Закон про Державний бюджет не був своєчасно (до початку нового бюджетного періоду - в Україні до 1 січня планованого року) прийнятий або не набрав чинності. У такому разі уряд країни змушений базуватися на показниках попереднього бюджетного періоду по доходах і видатках державного бюджету.

Враховуючи постійний характер державних видатків, Кабінет Міністрів України наділяється правом здійснювати витрати, обов'язково враховуючи такі особливості: 1) витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися лише на цілі, які визначені у Законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період і одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України;

2) щомісячні видатки Державного бюджету України не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених Законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім випадків, передбачених ч. 4 ст. 15 (витрати на погашення зобов'язань із боргу, що здійснюються відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання та боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в Законі про Державний бюджет України або рішенні про місцевий бюджет) та ч. 4 ст. 23 БКУ (витрати спеціального фонду бюджету, які мають постійне бюджетне призначення, що дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду згідно з законодавством, якщо Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше);

3) до прийняття Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки забороняється, крім випадків, пов'язаних з введенням воєнного чи надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

До прийняття Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період запозичення можуть здійснюватися лише з метою погашення основної суми державного боргу. До прийняття Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період податки, збори (обов'язкові платежі) та інші надходження справляються відповідно до Закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та інших нормативно-правових актів. Перелік податків, зборів (обов'язкових платежів) встановлений Законом України "Про систему оподаткування", порядок їх справляння - спеціальними податковими законами.

Не пізніше двох місяців з дня набрання чинності Законом про Державний бюджет України Міністр фінансів України інформує Верховну Раду України про взяті бюджетні зобов'язання та здійснені платежі, за якими бюджетні призначення у затвердженому Державному бюджеті України не передбачені. Якщо в поточному році до прийняття бюджету витрачались кошти Міністерством фінансів, але такі витрати не увійшли до затвердженого бюджету, Міністерство фінансів зобов'язане не пізніше двох місяців після затвердження бюджету інформувати про це парламент.

Верховна Рада АРК та відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні враховувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, Що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Відповідно до ст. 77 БКУ бюджет АРК, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення АРК та міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради АРК, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування Закону про Державний бюджет. Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно до рішень міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського (міст Києва та Севастополя, міста республіканського АРК чи міста обласного значення) бюджету.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

1) загальна сума доходів і видатків з розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також з розподілом видатків на поточні і капітальні;

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу АРК чи місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду; повноваження щодо надання гарантій АРК та місцевого самоврядування, а також розміри цих гарантій;

3) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією;

4) доходи бюджету за бюджетною класифікацією;

5) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

6) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

На жаль, регулярні порушення термінів прийняття Закону про Державний бюджет України призводять до неможливості прийняти місцеві бюджети до початку нового бюджетного періоду. Тим більше, що затвердження бюджетів відбувається у порядку ієрархії - від вищого до нижчого рівня і, відповідно, займає січень - березень поточного бюджетного року. Як приклад можна навести Одеську область, де лише у лютому 2003 р. були затверджені всі місцеві бюджети. Сформовано 517 місцевих бюджетів, зокрема 1 обласний, 7 міських обласного підпорядкування, 26 районних, 12 міських районного підпорядкування, 32 селищні та 415 сільських бюджетів. Зрозуміло, що затримання терміну затвердження бюджету ускладнює додержання фінансової дисципліни учасниками бюджетних відносин та не сприяє збалансованості бюджетної системи країни у цілому.

## §4. Виконання Державного бюджету України та бюджетів місцевого самоврядування

Касовим виконанням бюджету у різних країнах керують або міністерства фінансів, або спеціально створені державні органи - казначейство (Велика Британія, Російська Федерація), адміністративно-бюджетне управління та мережа федеральних агенцій (США), відділ бюджету при міністерстві фінансів (Швеція), бюджетне управління у складі міністерства у справах фінансів, промисловості й економіки (Франція).

В Україні виконання державного бюджету починається після його затвердження законодавчим органом та підписання Президентом України. Кабінет Міністрів України за погодженням з нижчими виконавчими органами організовує порядок виконання бюджету. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Ця стадія бюджетного процесу включає виконання доходної та видаткової частин бюджету. У процесі виконання бюджету органи виконавчої влади можуть вносити зміни у межах затверджених асигнувань за статтями функціональної бюджетної класифікації.

Існує три системи виконання бюджету: банківська, казначейська і змішана. До 1997 р. в Україні чинною була банківська система, яка передбачала акумулювання бюджетних ресурсів на рахунках комерційних банків, уповноважених НБУ на здійснення операцій з обслуговування бюджетної системи країни. Однак негативні чинники її функціонування, зокрема сприяння нарощуванню інфляційних процесів у державі, відсутність у фінансових органів оперативного маневрування бюджетними асигнуваннями та забезпечення всебічного контролю за їх використанням, відсутність у Міністерства фінансів необхідної інформації для оперативного втручання у процес виконання бюджету, створили підстави для переходу на казначейську систему виконання бюджету. З 1997 р. в Україні поступово почався процес переходу на казначейську систему, спочатку пілотними проектами з подальшим підвищенням ролі казначейства у виконанні бюджетів як державного, так і місцевих. Чинне законодавство закріпило казначейську систему обслуговування бюджетної системи України, що передбачає концентрацію обох потоків коштів (доходів та витрат) на єдиному казначейському рахунку.

Ряд фахівців розглядають казначейство за його функціями удвох аспектах:

- як касира держави, що приймає кошти і оплачує витрати;

- як державного бухгалтера, головними завданнями якого є: запобігання касовим розривам між надходженнями і видатками бюджетних коштів; розподіл ліквідних засобів між державними установами з метою покриття поточних витрат; регулювання податкових пільг і виплат, врахованих (закладених) у бюджеті; фінансування політики економічної та соціальної підтримки виробників і населення; забезпечення повернення суми зовнішнього державного боргу та процентів по ньому; погашення внутрішніх позик.

Однак, якщо Державний бюджет вже не перший рік обслуговується через установи Держказначейства, органи місцевої влади та розпорядники бюджетних коштів, що обслуговуються через місцеві бюджети, досі не перейшли до кінця на казначейську систему. Зокрема, з 1 квітня 2003 р. Державне казначейство обслуговуватиме бюджетні видатки м. Києва, АР Крим, Волинської, Донецької, Житомирської і Миколаївської областей. До кінця 2003 р. казначейське обслуговування має бути впроваджено у всіх регіонах України. Місцева влада не виключає, що на перехідному етапі у цих регіонів можуть виникнути проблеми, оскільки впроваджуватиметься нова схема фінансування бюджетних установ. Однак працівники обласних управлінь казначейства вважають, що переведення розпорядників бюджетних коштів на казначейське обслуговування у будь-якому разі не завадить роботі місцевого самоврядування і бюджетних організацій.

Казначейська система передбачає акумулювання всіх коштів на єдиному рахунку Державного казначейства. Воно оплачує всі рахунки, які виставляються розпорядниками бюджетних коштів. Державне казначейство здійснює контроль за виконанням бюджетних повноважень при зарахуванні коштів, прийнятті бюджетних зобов'язань, при проведенні платежів, здійснює бухгалтерський облік при складанні звітності про виконання бюджету.

Казначейська форма обслуговування Державного бюджету України передбачає здійснення Державним казначейством України:

1) операцій з коштами державного бюджету; 2) розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів; 3) контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів; 4) бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету.

Фактично виконання всіх бюджетів починається разом з початком бюджетного року, тобто 1 січня, і закінчується 31 грудня того ж року, на який було затверджено ці бюджети. Порядок виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи регламентується наказом Державного казначейства України від 10 серпня 2001 р. № 140.

Кожен з видів бюджетів виконується за розписом доходів і видатків з поквартальним розподілом, що складається фінансовими органами відповідно до показників затвердженого бюджету. Бюджетний розпис є оперативним планом виконання державного бюджету, на підставі якого відкриваються асигнування, перераховуються кошти місцевим бюджетам, розпорядникам коштів, зараховуються кошти на реєстраційні рахунки в установах казначейства, тобто здійснюється весь процес перерахування коштів та фінансування витрат шляхом оплати рахунків, що супроводжується всебічним фінансовим контролем.

Цей розпис є основним документом, на основі якого виконується бюджет. Розпис доходів і видатків бюджету має правове значення, оскільки є основним оперативним планом виконання бюджету, адже показники, які він містить, конкретизують показники з бюджету та є обов'язковими для виконання. Детальне визначення надходжень доходів до бюджету за джерелами виражає конкретні обов'язки фінансових органів з мобілізації коштів до бюджету та є підставою для здійснення прав з контролю за виконанням підприємствами та установами зобов'язань з бюджету. На основі розпису визначаються також обов'язки фінансових органів з фінансування бюджету, права з контролю за використанням бюджетних коштів.

Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний термін після набрання чинності Законом про Державний бюджет України. До затвердження розпису Міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис на відповідний термін. Примірник затвердженого бюджетного розпису передається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни. Міністр фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням. Після підписання розпису Міністерство фінансів підписує квартальний і місячний розпис. Асигнування, включені до розпису є граничними для витрачання головними розпорядниками. Якщо у процесі виконання бюджету виявиться, що прогноз надходження доходів буде нижчим, ніж передбачалося при затвердженні державного бюджету, Міністр фінансів лімітує показники річного розпису з помісячним розподілом. На основі уточненого прогнозу Міністерство фінансів встановлює місячні ліміти.

Також у тижневий термін після опублікування Закону про Державний бюджет України, відповідного рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад Мінфін України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування.

Лімітна довідка про бюджетні асигнування- це документ, який містить затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством мають бути визначені на основі нормативів, і видається відповідно Мінфіном України, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, головним розпорядником. Показники лімітної довідки доводяться до відома головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань. Форма лімітної довідки затверджується Мінфіном України. Отже, лімітування витрат являє собою обмеження витрачання коштів, передбачених окремими статтями бюджетної класифікації; в останню чергу лімітуються статті захищених видатків, видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок бюджетних коштів, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Розпорядники бюджетних коштів - це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету. Повноваження розпорядників встановлюються у межах бюджетного асигнування на поточний бюджетний період відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою у процесі виконання бюджету. Залежно від ступеня підпорядкованості та обсягу наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (другого та третього ступеня).

На основі лімітів, встановлених фінансовими органами головним розпорядникам, вони протягом 3 днів доводяться до підвідомчих установ, керівники яких лімітують показники кошторисів і реєструють їх у казначействі. Збільшення асигнувань на покриття витрат для бюджетних організацій і установ можливе в тому разі, коли збільшуються ліміти, а установи не мають заборгованості за розрахунками і можуть здійснити оплату в межах виділених лімітів. Якщо розміри витрат були затверджені до встановлення лімітів, то головні розпорядники мають вжити заходів щодо приведення у відповідність своїх витрат до доведених лімітів.

Головні розпорядники у двотижневий термін після одержання лімітних довідок подають Мінфіну України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам уточнені проекти зведених кошторисів та проекти зведених планів асигнувань для складання і затвердження річного розпису асигнувань відповідних бюджетів та помісячного розпису асигнувань загального фонду відповідних бюджетів. Уточнені проекти кошторисів та складені проекти планів асигнувань мають відповідати певним лімітним довідкам.

Головний розпорядник передає казначейству за 1 місяць до початку бюджетного року документи про розміщення мережі бюджетних установ і організацій, між якими розподілятимуться кошти. Коли змінюється територія розміщення мережі установ (не частіше як один раз на квартал), про це повідомляється Головне управління Державного казначейства не пізніше як за 10 днів до початку кварталу. На основі розпису головного розпорядника фінансовим органом затверджуються ліміти для розпорядників і одержувачів коштів, які Можуть відрізнятися від обсягу бюджетних асигнувань на квартал. Фінансовий орган може відстрочити надання ліміту на витрачання коштів до 3 місяців. Одержувачі коштів мають право взяти на себе обов'язки зі здійснення витрат і платежів шляхом складання платіжних документів у межах доведених до них лімітів за кошторисом доходів-витрат.

У період до затвердження кошторисів і планів асигнувань (не більше як 30 календарних днів після затвердження річного розпису призначень та помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету) видатки бюджетних установ та організацій здійснюються згідно з тимчасовим кошторисом доходів і видатків, затвердженим керівником установи.

Державне казначейство витрачає бюджетні кошти після перевірки відповідності поданих платежів документам, затвердженим кошторисам і доведеним лімітам. Підтвердження виконання бюджету обов'язково здійснюється не пізніше 3 днів з часу подання документів до казначейства, на яких керівник казначейства ставить дозвільний підпис. Казначейство може відмовити у дозволі з таких причин:

- якщо взяті бюджетні обов'язки не відповідають положенням Бюджетного кодексу;

- не відповідають акту про бюджет або доведеним лімітам;

- не відповідають затвердженому кошторису;

- якщо реєстраційний рахунок заблокований.

Якщо в ході виконання бюджету уточнюється прогноз надходження доходів, змінюються показники, Мінфін вносить зміни до лімітів видатків і повідомляє Головне управління Державного казначейства, а останнє - головних розпорядників. Збільшення ліміту дозволяє головним розпорядникам взяти на себе більше витрат, водночас вони не мають права взяти більше затверджених кошторисом сум. Якщо ж ліміти зменшуються, головні розпорядники мають вжити заходів щодо приведення кошторисів у відповідність. Перевищення розпорядником доведених лімітів тягне за собою відповідальність за використання бюджетних коштів в обсягах, що перевищують затверджені видатки.

Про всі зміни, які вносить Мінфін чи фінансові органи нижчих рівнів до бюджету, вони повідомляють Державне казначейство довідкою про зміну кошторису, а головні розпорядники не пізніше 10 днів до закінчення кварталу складають реєстр змін зведеного кошторису. На підставі довідки Мінфіну Казначейство вносить зміни доходів і видатків до державного бюджету, а на підставі реєстру змін - зміни до розпису кошторису видатків у територіальному розрізі.

Розпорядники коштів несуть відповідальність за правильне оформлення рахункових документів. Попередній контроль перевіряє необхідність проведення виплати коштів і доцільність витрат. Витрачання бюджетних коштів здійснюється шляхом списання коштів з реєстраційного рахунку в розмірі підтвердженого бюджетного асигнування на користь фізичних чи юридичних осіб. Будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами за коштами Державного бюджету України без відповідних бюджетних асигнувань або ж з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом та Законом про Державний бюджет України, не вважаються бюджетними зобов'язаннями. Витрати державного бюджету на покриття таких зобов'язань не можуть здійснюватися.

Після отримання товарів, робіт та послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання розпорядник бюджетних коштів приймає рішення про їх оплату та подає доручення на здійснення платежу органу Державного казначейства України. У свою чергу Казначейство здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

1) наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу у бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету України;

2) відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню;

3) наявності у розпорядників бюджетних коштів невикористаних бюджетних асигнувань. Державне казначейство з 1999 р. набуло статусу учасника Національної системи масових електронних платежів Національного банку України і, здійснюючи обслуговування бюджетів, працює на принципах, притаманних кредитно-фінансовим установам.

Зміна бюджетних асигнувань порівняно з доведеним у повідомленні про бюджет асигнуванням кожному одержувачу може статися при: введенні секвестру; зменшенні доходів бюджету; пересуванні бюджетних асигнувань головним розпорядником у межах його повноважень.

Якщо надходження зменшуються до 15% запланованих, то Мінфін може самостійно зменшити ліміти і прийняти рішення про введення режиму секвестру, якщо більше як на 15% - виконавчий орган повинен надати представницькому органові проект зміни до акта про бюджет.

Як правило, бюджетні розрахунки проводяться у безготівковій формі, але в деяких випадках дозволяється готівкою. За такої потреби розпорядник бюджетних коштів за 55 днів до початку кварталу подає касову заявку на отримання готівки до операційно-контрольного управління районного чи обласного управління Державного казначейства, в якому є реєстраційний рахунок. Зведена касова заявка передається до установи банку не пізніше як за 45 днів до початку кварталу. Готівка видається за грошовим чеком і довіреністю розпорядника бюджетних коштів особі, з якою укладено договір про повну матеріальну відповідальність. Разом з грошовим чеком касир подає до банку платіжне доручення на перерахування суми прибуткового податку і внесків до Пенсійного фонду.

Казначейське виконання бюджету базується на принципі єдиного казначейського рахунку - системі бюджетних рахунків, на яких: 1) відображається баланс єдиного казначейського рахунку як результат операцій на всіх реєстраційних рахунках; 2) відбувається рух коштів за доходами і видатками державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації; 3) відбувається рух коштів у місцевих бюджетах; 4) відображаються результати виконання бюджету за доходами і видатками.

Єдиний казначейський рахунок забезпечує:

- повну незалежність органів, що виконують бюджет, від банків щодо контролю та обліку доходів і видатків, досконалу базу даних бюджетних показників;

- щоденне перерахування за призначенням коштів, що надходять з бюджету;

- розподіл доходів і видатків між бюджетами;

- перерахування коштів місцевими бюджетами;

- додержання принципу цільового використання коштів.

- можливість своєчасного інформування законодавчих і виконавчих органів про операції з бюджетними коштами;

- можливість прийняття оперативних рішень.

Для касового виконання бюджету Казначейство укладає договори з комерційними банками, які після цього одержують статус уповноважених банків, у яких Казначейство відкриває всім розпорядникам державних коштів реєстраційні рахунки. Такий договір надає банкам право використовувати тимчасово вільні кошти, за що встановлюється певна плата. Плата за використання тимчасово вільних коштів не повинна перевищувати 50% облікової ставки Національного банку України, яка діє протягом звітного місяця. При її зміні змінюється і плата. Взаєморозрахунки між комерційними банками і Казначейством узгоджуються з Мінфіном.

Касовими видатками бюджету вважаються суми, які видані банком готівкою або за безготівковим розрахунком з рахунку Казначейства за всіма видатками бюджету при перерахуванні коштів на рахунок юридичної особи та оплату рахунків розпорядників бюджетних коштів. Фактичні видатки - це дійсні витрати установ і організацій, оформлені відповідними документами при видачі заробітної плати, стипендії та інших аналогічних платежів.

Оскільки при виконанні бюджету досить часто показники заплановані і реальні не збігаються, казначейство має займатися секвеструванням видатків, тобто пропорційним зниженням державних витрат за всіма статтями бюджету (крім захищених) протягом часу, що залишається до закінчення поточного періоду.

Факт перевиконання бюджету визначається за результатами офіційних висновків Рахункової палати та Міністерства фінансів за підсумками третього кварталу. Якщо перевиконання становить більше ніж 15%, Мінфін до 15 жовтня подає до Верховної Ради України свої висновки про це, а уряд повинен протягом 2 тижнів скласти і подати до парламенту проект закону про внесення змін і доповнень до Закону про Державний бюджет.

Згідно з Бюджетним кодексом зміни до державного бюджету вносяться тоді, коли виникли відхилення оцінки прогнозу виконання від планових показників. Мінфін зобов'язаний щомісяця перевіряти відповідність прогнозу надходжень показникам, які встановлені у державному бюджеті. Якщо за місячним звітом про виконання загального фонду бюджету виявиться, що з урахуванням граничного рівня бюджетного дефіциту не вистачає коштів для фінансування запланованих витрат, Мінфін обмежує фінансування.

Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (якщо виконавчі органи не створено) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи: здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету; координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Місцевий бюджет виконується за розписом, що затверджується керівником місцевого фінансового органу. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням. Місцевий фінансовий орган у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, що відкритий у територіальному органі Державного казначейства. Вони не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення і визнаються зарахованими в доход місцевого бюджету з моменту зарахування на рахунок відповідного бюджету.

Процедура виконання місцевих бюджетів за видатками визначена у ст. 51 БКУ. Після набрання чинності Закону про Державний бюджет органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад мають право здійснювати витрати з відповідного бюджету лише на цілі, які визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених рішенням відповідної ради про бюджет на попередній бюджетний період, крім випадків, передбачених ч. 4 ст. 15 та ч. 4 ст. 23 БКУ. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки забороняється.

## § 5. Бухгалтерський облік та звітність про виконання Державного бюджету України

Єдині правила бухгалтерського обліку всіх фінансових операцій, активів і фінансових зобов'язань держави визначаються Державним казначейством за погодженням з Мінфіном. Облік усіх операцій щодо виконання Державного бюджету здійснюють органи Державного казначейства. Він повинен відображати всі активи та зобов'язання держави.

Розпорядники бюджетних коштів ведуть бухгалтерський облік відповідно до правил, встановлених Державним казначейством. Усі надходження до бюджету та витрати бюджету обліковуються у валових показниках незалежно від того, передбачається чи ні у бюджетних призначеннях взаємозарахування цих показників. Усі записи мають заноситися на рахунки в хронологічному порядку відповідно до встановленої законодавством процедури. Всі бухгалтерські записи підтверджуються документально.

Не пізніше 31 грудня Державне казначейство закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді. Цей термін може бути змінений за виняткових обставин, коли Міністр фінансів може визначити інший термін закриття рахунків, який повинен настати не пізніше як через 5 робочих днів після закінчення бюджетного періоду.

На кінець бюджетного періоду Державне казначейство зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду Державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. Рахунки спеціального фонду Державного бюджету України відкриваються у наступному бюджетному періоді з записом про всі не витрачені в попередньому бюджетному періоді кошти, які були одержані на виконання відповідних завдань. Усі надходження і витрати обліковуються утому бюджетному періоді, в якому вони були здійснені. Зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету України здійснює Державне казначейство. Розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають та подають докладні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України.

Звітність про виконання Державного бюджету України буває оперативною, місячною, квартальною та річною.

Місячна звітність про виконання державного бюджету надається Державним казначейством Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним. Зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених статей Державного бюджету, інформація про використання коштів з резервного фонду уряду надаються Державним казначейством зазначеним органам не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним; звіт про бюджетну заборгованість - не пізніше 15 числа другого місяця, наступного за звітним.

Місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), надаються органами стягнення Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним.

Водночас управління (відділення) Державного казначейства України при веденні бухгалтерського обліку виконання бюджету за доходами повинні забезпечити облік надходжень відповідно до Закону про Державний бюджет України на поточний рік (доходи загального фонду, доходи спеціального фонду; доходи, які розподіляються між загальним та спеціальними фондами; доходи, що розподіляються між державним та місцевими бюджетами; надходження, тимчасово віднесені на доходи державного бюджету) у розрізі кодів бюджетної класифікації.

Єдині форми звітності про виконання Державного бюджету України встановлює Державне казначейство України за погодженням з Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України. Згідно зі ст. 60 БКУ квартальний звіт про виконання Державного бюджету надається Державним казначейством Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу. Квартальний звіт включає: 1) звіт про фінансовий стан (баланс) державного бюджету; 2) звіт про рух грошових коштів; 3) звіт про виконання державного бюджету; 4) інформацію про стан державного боргу; 5) зведені показники звітів про виконання бюджетів; 6) звіт про кредити та операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань.

Органи стягнення надають інформацію Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг, а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності) і суми відстрочених та розстрочених платежів не пізніше 35 днів після закінчення кварталу.

Річний звіт про державний бюджет уряд подає до парламенту не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. Він включає: 1) звіт про фінансовий стан (баланс) державного бюджету; 2) звіт про виконання державного бюджету; 3) звіт про рух грошових коштів; 4) інформацію про виконання захищених статей видатків державного бюджету; 5) звіт про бюджетну заборгованість; 6) звіт про використання коштів з резервного фонду уряду 7) інформацію про стан державного боргу; 8) звіт про кредити та операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань; 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів; 10) інформацію про виконання місцевих бюджетів; 11) іншу інформацію, визнану урядом необхідною для пояснення звіту.

Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання урядом річного звіту про виконання Закону про Державний бюджет готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету. Верховна Рада України розглядає звіт про виконання Закону про Державний бюджет у двотижневий термін. Звіт уряду перед парламентом про виконання Закону про Державний бюджет представляє Міністр фінансів. Народні депутати можуть також заслухати головних розпорядників коштів Державного бюджету щодо використання ними бюджетних коштів. Із співдоповіддю про виконання Закону про Державний бюджет виступають Голова парламентського Комітету з питань бюджету та Голова Рахункової палати. За результатами розгляду Верховна Рада України приймає рішення щодо звіту про виконання Закону про Державний бюджет.

Періодичність, структуру та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначає Державне казначейство відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання державного бюджету. Територіальні органи Казначейства складають та подають відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти за правилами та формами, встановленими Казначейством за погодженням з Мінфіном та Рахунковою палатою. Зведені показники звітів про виконання бюджетів одночасно подають територіальні органи Державного казначейства відповідно Міністерству фінансів АРК, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад на умовах, що встановлюються для подання звітності про виконання Державного бюджету України.

Відповідні звіти, у яких відображаються надходження від податків та обов'язкових зборів, та іншу інформацію, передбачену законодавством, надають місцевим фінансовим органам органи стягнення.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради АРК, відповідної ради Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (якщо відповідні виконавчі органи не створено) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірку звіту здійснюють Рахункова палата АРК (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим) чи комісія з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

# ЛЕКЦІЯ 9 Правовий режим цільових державних і місцевих фондів коштів

## § 1. Поняття та класифікація цільових фондів коштів

Централізовані спеціальні фонди утворюють особливу ланку фінансової системи держави. Вони, як правило, мають конкретне цільове призначення та визначену законодавством самостійність. Характерною рисою централізованих фондів є чітко визначені джерела формування і напрями використання коштів. Створення таких фондів визначається конкретними потребами, що стоять перед державою, тому їх склад та включення до бюджетів є різним. Кошти, що надходять до цільових фондів, переважно спрямовані на проведення соціальної політики держави - фінансування забезпечення зайнятості населення, державного страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, виплату державних пенсій тощо.

Отже, основним призначенням державних цільових фондів є забезпечення соціального захисту населення шляхом виплат пенсій, субсидій, фінансування інфраструктури, а також фінансування природоохоронних заходів та сприяння розвиткові національного виробника шляхом розміщення мобілізованих до фондів ресурсів у національну економіку (у тому числі шляхом фінансування, кредитування, надання субсидій). Створення та діяльність цільових фондів регулюється відповідними законами та нормативно-правими актами, прийнятими на виконання таких законів. Кошти, що мобілізуються до цільових фондів, необхідні державі як гарантія постійного та реального фінансового забезпечення фінансування певних її потреб та завдань, що мають особливе значення і гарантуються законодавством, в першу чергу Конституцією України.

З 2001 р., з моменту набрання чинності Бюджетного кодексу України, створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається (ч. 4 ст. 13).

За цільовим призначенням фонди можна поділити на економічні та соціальні. До соціальних фондів, зокрема, належать Пенсійний фонд України, фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення.

За способами утворення цільові фонди поділяються на такі, що включені до бюджету (цільові фонди, утворені Верховною Радою АРК, органами місцевого самоврядування та місцевої влади) та мають власний апарат управління (наприклад, Пенсійний фонд України). Джерелами формування доходів державних цільових фондів є бюджетне фінансування, обов'язкові відрахування юридичних та фізичних осіб, доходи від інвестування власних коштів, добровільні внески та спонсорська допомога тощо.

Кошти державних цільових фондів, крім Пенсійного фонду України, обслуговуються органами Державного казначейства України. Водночас Кабінету Міністрів України протягом 2003 р. доручено здійснити організаційні заходи щодо консолідації коштів Пенсійного фонду України на єдиному казначейському рахунку Державного казначейства України.

## § 2. Правові засади організації та діяльності Пенсійного фонду України

Правовий статус Пенсійного фонду України визначається Указом Президента України від 1 березня 2001 р. № 121/200Г. Відповідно до Указу Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління фінансами пенсійного забезпечення, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Раніше Пенсійний фонд діяв на підставі "Положення про Пенсійний фонд України", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 1994 р. № 345.

Основними завданнями Пенсійного фонду є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування;

- забезпечення збирання та акумулювання коштів, призначених для пенсійного забезпечення, повного і своєчасного фінансування витрат на виплату пенсій та інших соціальних виплат, що здійснюються з коштів Пенсійного фонду України;

- ефективне використання коштів Пенсійного фонду України, здійснення у межах своєї компетенції контрольних функцій, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів Пенсійного фонду України.

Законодавством закріплено, що рішення Пенсійного фонду України, прийняті у межах його компетенції, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності та громадянами.

Для здійснення своїх завдань і функцій Пенсійний фонд повинен мати відповідні фінансові ресурси. Бюджет Пенсійного фонду України формується за рахунок: збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, що сплачується підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами в порядку, визначеному законодавством; коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів; коштів, що надходять за регресними вимогами; добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян; сум пені, фінансових санкцій, штрафів, передбачених за порушення порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; банківських кредитів; інших не заборонених законодавством надходжень.

Зокрема, бюджет Пенсійного фонду України в січні - лютому 2003 р. отримав з усіх джерел фінансування, за оперативними даними, 3328,2 млн грн., що на 13,9% перевищує надходження за такий період у попередньому році. Власні надходження ПФУ становили 3053,2 млн грн., або 110,7% планових призначень. Його власні доходи порівняно з попереднім періодом збільшилися на 19,8%. Кабінет Міністрів затвердив бюджет Пенсійного фонду України на 2003 р. в розмірі, що перевищує 25 млрд грн., і запланував підвищити рівень мінімальних пенсій більше ніж на 5%.

Бюджет Пенсійного фонду України щороку затверджує Кабінет Міністрів України.

Акумульовані кошти Пенсійний фонд спрямовує на: фінансування виплати державних пенсій та інших соціальних виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України, у тому числі громадянам, які виїхали на постійне місце проживання за кордон; погашення банківських кредитів та процентів за їх використання; створення та функціонування системи персоніфікованого обліку відомостей у системі обов'язкового державного пенсійного страхування; утримання центрального апарату та органів Пенсійного фонду України, розвиток їх матеріально-технічної бази; організацію роз'яснювальної роботи серед населення та здійснення інших заходів відповідно до завдань Пенсійного фонду України.

Кошти Пенсійного фонду України зберігаються на окремих поточних рахунках і субрахунках в установах банків, використовуються виключно за призначенням і вилученню не підлягають. Хоч , як уже зазначалося, Кабінет Міністрів України повинен вирішити протягом 2003 р. питання щодо переведення Пенсійного фонду України на обслуговування до Державного казначейства України.

Керівництво діяльністю Пенсійного фонду України здійснюється Правлінням Пенсійного фонду України, чисельність і персональний склад якого затверджує Кабінет Міністрів України. Голову Правління Пенсійного фонду України та його заступників призначає на посаду та звільняє з посади Президент України у встановленому порядку.

Правові засади справляння збору на обов'язкове державне пенсійне страхування визначаються законами України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування", "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами", Положенням про Пенсійний фонд України, затвердженим Указом Президента України, та прийнятою Правлінням Пенсійного фонду Інструкцією на виконання визначених завдань та функцій Фонду.

Платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування є: суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності, їх об'єднання, бюджетні, громадські та інші установи й організації, об'єднання громадян та інші юридичні особи, а також фізичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують працю найманих працівників. Законодавство визначає також інші категорії платників залежно від видів здійснюваної діяльності.

Об'єктом оподаткування виступає фонд оплати праці роботодавця, розмір сукупного оподатковуваного доходу, вартість договорів на відчуження майна, інші об'єкти залежно від виду діяльності, організаційно-правової форми платника збору та наявності найманих працівників.

Ставки збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та інших платежів. Основна ставка становить 32 % фактичних витрат на оплату праці працівників.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про максимальну величину фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничну суму заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів" від 7 березня 2001 р. № 225 із суми сукупного оподатковуваного доходу, яка перевищує 1600 грн. на місяць у розрахунку на кожного працюючого, з 1 березня 2001 р. збір на обов'язкове державне пенсійне страхування не нараховується.

Для підприємств, установ та організацій, де працюють інваліди, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування визначається окремо, за ставкою 4% від об'єкта оподаткування для працюючих інвалідів та за ставкою 32% від об'єкта оподаткування для інших працівників такого підприємства.

Для підприємств всеукраїнських громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менш як 50% від загальної чисельності працюючих, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування визначається за ставкою 4% від об'єкта оподаткування Для всіх працівників цих підприємств. Для фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності - у розмірі 32% від суми оподатковуваного доходу (прибутку), яка обчислена в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства України.

Для фізичних осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту), та фізичних осіб, які виконують роботи (послуги) згідно з Цивільно-правовими договорами, у тому числі члени творчих спілок тощо, встановлюються такі ставки:

- 1% від сукупного оподатковуваного доходу, обчисленого відповідно до законодавства України, якщо сукупний оподатковуваний дохід не перевищує 150 грн.;

- 2% від сукупного оподатковуваного доходу, обчисленого відповідно до законодавства України, якщо сукупний оподатковуваний дохід перевищує 150 грн.

При здійсненні суб'єктами підприємницької діяльності торгівлі ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини й дорогоцінного каміння ставка встановлюється у розмірі 5 % вартості реалізованих ювелірних виробів.

Юридичні та фізичні особи при відчуженні легкових автомобілів, крім легкових автомобілів, якими забезпечуються інваліди, та тих автомобілів, які переходять у власність спадкоємцям за законом, сплачують збір у розмірі 3% вартості легкового автомобіля, визначеної відповідно до договорів купівлі-продажу, довідок-рахунків торговельних організацій, договорів міни, довідок органів митної служби, актів експертної оцінки вартості автомобіля, інших документів, що підтверджують цю вартість.

При придбанні нерухомого майна (за винятком державних підприємств, установ та організацій, що придбавають нерухоме майно за рахунок бюджетних коштів, установ та організацій іноземних держав, що користуються імунітетом і привілеями) збір стягується за ставкою 1% вартості нерухомого майна.

Особи, які користуються послугами стільникового рухомого зв'язку, а також оператори цього зв'язку, які надають свої послуги безоплатно, сплачують збір за ставкою 6% вартості послуг. Законодавство містить інші ставки, що застосовуються до платників збору залежно від видів здійснюваної діяльності.

Реєстрація. Платники збору зобов'язані зареєструватися в органах Пенсійного фонду або за своїм місцезнаходженням, або за місцем проживання (якщо платниками виступають фізичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності). Термін реєстрації- 10 днів з дня одержання свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності чи прийняття рішення про створення установи, організації. Після реєстрації платникові збору видаються повідомлення за встановленою формою та довідка для пред'явлення в банк для відкриття рахунків, що є обов'язковою для банків при відкритті ними рахунків. Якщо платник у встановлений термін не зареєструвався, орган Пенсійного фонду має право припинити його операції на рахунках у банках та притягнути платника до адміністративної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Порядок обчислення і строки сплати збору та інших платежів. Зобов'язання щодо сплати збору визначається самостійно платником або органом Пенсійного фонду (якщо останній виявив внаслідок перевірок ухилення від сплати збору, недоплату або арифметичні помилки тощо). У разі одержання від підприємств доходів у натуральній формі, тобто продукцією їх власного виробництва, розмір доходу працівника обчислюється за середньою відпускною ціною продукції стороннім споживачам у поточному місяці, коли проведено нарахування доходів. Збір з оплати праці (доходу, винагороди), одержаної в іноземній валюті, сплачується у гривнях. Доходи, одержані в іноземній валюті, перераховуються у гривні за офіційним курсом валют, що діяв на дату одержання доходу.

Сплата збору на обов'язкове державне пенсійне страхування здійснюється відповідно до законів України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами". Особи, які користуються найманою працею і не мають рахунків в установах банків, сплачують збір поштовим переказом або через установи банків.

Розрахунок зобов'язання зі сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування подається органам Пенсійного фонду протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного кварталу, за встановленою формою. Пенсійний фонд України та його органи на місцях здійснюють персоніфікований облік в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, відділи - у районах та містах.

Запровадження системи персоніфікованого обліку здійснюється згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо поетапного впровадження у Пенсійному фонді автоматизованого персоніфікованого обліку відомостей у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування" від 8 червня 1998 р. № 832.

Відомості про фізичних осіб, що пов'язані з визначенням права на виплати з Пенсійного фонду та їх розмір за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, збираються і зберігаються у документальній та електронній формі органами Пенсійного фонду у встановленому порядку протягом життя фізичної особи та протягом 75 років після її смерті.

На кожну фізичну особу відкривається персональна облікова картка з постійним індивідуальним ідентифікаційним номером Державного реєстру фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів. У персональній обліковій картці застрахованої особи містяться її анкетні дані, нагромаджуються щорічні звіти про сплату страхового збору (внесків) та відомості про стаж роботи з усіх місць роботи, а також відомості про нарахування, сплату пенсій фізичній особі та надання їй соціальних послуг.

Законодавство передбачає порядок застосування заходів відповідальності щодо нарахування і сплати збору. Відповідальність за повноту і своєчасність сплати штрафних санкцій несуть керівники підприємств, установ, організацій та громадяни - платники збору. Стягнення фінансових санкцій визначається аналогічно Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами".

## § 3. Порядок правового забезпечення загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття являє собою систему прав, обов'язків і гарантій, що передбачає матеріальне забезпечення на випадок безробіття з незалежних від застрахованих осіб обставин та надання соціальних послуг за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Видами забезпечення за чинним законодавством є:

- допомога по безробіттю, у тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності;

- допомога по частковому безробіттю;

- матеріальна допомога у період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації безробітного;

- матеріальна допомога по безробіттю, одноразова матеріальна допомога безробітному та непрацездатним особам, які перебувають на його утриманні;

- допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні.

Правові засади здійснення соціального страхування визначаються Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", який набрав чинності з 1 січня 2001 р.

Платники. Страхуванню на випадок безробіття підлягають особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), включаючи тих, які проходять альтернативну (невійськову) службу, а також тих, які працюють неповний робочий день або неповний робочий тиждень, та на інших підставах, передбачених законодавством про працю. Особам, які підлягають страхуванню на випадок безробіття, видається свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке є єдиним для всіх видів соціального страхування і зразок та порядок видачі якого затверджує Кабінет Міністрів України.

Функції з управління страхуванням на випадок безробіття, справляння збору та акумуляції страхових внесків, здійснення контролю за використанням мобілізованих коштів, надання соціальних послуг тощо покладено на Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, який став правонаступником Фонду сприяння зайнятості населення.

Цей Фонд є позабюджетним цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією, що діє на основі зазначеного закону та статуту. Управління Фондом здійснюють Правління Фонду та виконавча дирекція Фонду. До складу Правління Фонду входять по 15 представників від держави, застрахованих осіб та роботодавців, які виконують свої обов'язки на громадських засадах.

Формування коштів Фонду здійснюється за рахунок: страхових внесків страхувальників (роботодавців, застрахованих осіб); асигнувань з державного бюджету; сум фінансових санкцій за порушення соціального законодавства; благодійних внесків підприємств, установ, організацій та фізичних осіб тощо.

Акумульовані Фондом кошти спрямовуються на: виплату встановленого законодавством забезпечення та надання соціальних послуг; відшкодування Пенсійному фонду України витрат, пов'язаних із достроковим виходом на пенсію; фінансування витрат на утримання та забезпечення діяльності виконавчої дирекції Фонду та її робочих органів, управління Фондом, розвиток його матеріальної та інформаційної бази; створення резерву коштів Фонду. З метою гарантування соціальних виплат законодавство передбачає, що видатки бюджету фонду щодо забезпечення виплати допомоги по безробіттю є захищеними. Фінансування цих видатків проводиться у першочерговому порядку. Розмір страхових внесків щорічно за поданням Кабінету Міністрів України встановлюється Верховною Радою України відповідно для роботодавців та застрахованих осіб одночасно із затвердженням Державного бюджету України на поточний рік. Сплата збору здійснюється раз на місяць, у день одержання роботодавцями в установах банків коштів на оплату праці. Страхові внески, сплачені в іноземній валюті, підлягають перерахуванню на рахунок Фонду у валюті України за офіційним курсом Національного банку України на день сплати страхових внесків.

Від сплати страхових внесків звільняються: застраховані особи на період відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею шестирічного віку за медичним висновком та застраховані особи в частині отриманої допомоги по частковому безробіттю.

Розміри страхових внесків встановлюються на календарний рік:

- для роботодавця - у відсотках до сум фактичних витрат на оплату праці найманих працівників (що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інших заохочувальних і компенсаційних виплат, у тому числі в натуральній формі), які підлягають обкладенню прибутковим податком з громадян;

- для найманих працівників - у відсотках до сум оплати праці (що включають основну і додаткову заробітну плату, а також інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі), які підлягають обкладенню прибутковим податком з громадян;

- для осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, у тому числі фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, та інших осіб, передбачених законодавством - у відсотках до сум оподатковуваного доходу(прибутку).

Роботодавці, діяльність яких фінансується за рахунок державного та/або місцевих бюджетів, сплачують страхові внески з коштів, передбачених на ці цілі.

Розмір допомоги по безробіттю застрахованим особам визначається у відсотках до їх середньої заробітної плати (доходу), визначеної відповідно до порядку обчислення середньої заробітної плати (доходу) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, затвердженого Кабінетом Міністрів України, залежно від страхового стажу. Встановлено такі розміри допомоги по безробіттю залежно від страхового стажу: до 2 років - 50% відсотків; від 2 до 6 років - 55%; від 6 до 10 років - 60%; понад 10 років - 70%. Допомога по безробіттю виплачується залежно від тривалості безробіття у відсотках до визначеного розміру: перші 90 календарних днів - 100%; протягом наступних 90 календарних днів - 80%; у подальшому - 70%. У разі несвоєчасної сплати страхових внесків страхувальниками, у тому числі через ухилення від реєстрації як платника страхових внесків, або неповної їх сплати страхувальники сплачують суму донарахованих контролюючим органом страхових внесків (недоїмки), штраф та пеню. Право накладати фінансові санкції та адміністративні штрафи від імені Фонду мають керівник виконавчої дирекції Фонду, його заступники, керівники робочих органів виконавчої дирекції Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та їх заступники.

## § 4. Правові засади функціонування Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

Правові засади проведення соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань визначаються Конституцією України, Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності", підзаконними актами, прийнятими на їх виконання.

Страхування вад нещасного випадку є самостійним видом загальнообов'язкового державного соціального страхування, за допомогою якого здійснюється соціальний захист, охорона життя та здоров'я громадян у процесі їх трудової діяльності. Держава гарантує усім застрахованим громадянам забезпечення прав у страхуванні від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Суб'єктами страхування від нещасного випадку є застраховані громадяни, а в деяких випадках - члени їхніх сімей та інші особи, страхувальники та страховик. Відповідно, страхувальниками, тобто платниками збору, є роботодавці, а в деяких випадках - застраховані особи. Страховиком виступає Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

Об'єктом страхування від нещасного випадку є життя застрахованого, його здоров'я та працездатність.

Страховими виплатами є грошові суми, які Фонд соціального страхування від нещасних випадків згідно з законодавством виплачує застрахованому чи особам, які мають на це право, у разі настання страхового випадку.

Зазначені грошові суми складаються із:

1) страхової виплати втраченого заробітку (або відповідної його частини) залежно від ступеня втрати потерпілим професійної працездатності;

2) страхової виплати у встановлених випадках одноразової допомоги потерпілому (членам його сім'ї та особам, які перебували на утриманні померлого);

3) страхової виплати пенсії по інвалідності потерпілому;

4) страхової виплати пенсії у зв'язку з втратою годувальника;

5) страхової виплати дитині, яка народилася інвалідом внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання її матері під час вагітності;

6) страхових витрат на медичну та соціальну допомогу.

За наявності факту заподіяння моральної шкоди потерпілому провадиться страхова виплата за моральну шкоду.

Законодавство встановлює категорії громадян, які підлягають обов'язковому страхуванню від нещасного випадку (у тому числі особи, які працюють за умовами трудового договору (контракту), учні та студенти навчальних закладів та ін.).

Порядок страхування. Для страхування від нещасного випадку на виробництві не потрібно згоди або заяви працівника. Страхування здійснюється в безособовій формі. Всі особи, які підпадають під обов'язкове страхування, вважаються застрахованими з моменту набрання чинності зазначеним Законом незалежно від фактичного виконання страхувальниками своїх зобов'язань щодо сплати страхових внесків. Певні категорії громадян, у тому числі суб'єкти підприємницької діяльності, можуть застрахуватися добровільно за письмовою заявою. Особам, які підлягають страхуванню від нещасного випадку, видається єдине для всіх видів страхування свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що є документом суворої звітності.

Страхування від нещасного випадку здійснює Фонд соціального страхування від нещасних випадків - некомерційна самоврядна організація, що діє на основі статуту, який затверджується її Правлінням. Управління Фондом здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців. Безпосереднє управління Фондом соціального страхування від нещасних випадків здійснюють його Правління та виконавча дирекція.

Керівництво Фонду затверджує річні бюджети Фонду та звіти про їх виконання, порядок використання коштів бюджету та коштів резерву Фонду; Положення про порядок використання коштів лікувально-профілактичними, навчальними та іншими закладами, які надають Фонду соціальні послуги, та контроль за їх цільовим використанням; Положення про подання Фондом на безповоротній основі фінансової допомоги підприємствам для розв'язання особливо гострих проблем з охорони праці тощо. У Фонді створюється резерв коштів для забезпечення виконання завдань страхування від нещасного випадку.

Джерелами формування майна, яке перебуває у власності Фонду соціального страхування від нещасних випадків, є майно, придбане ним за рахунок коштів, що надходять до цього Фонду, а також майно, передане йому у власність іншими. Фонд соціального страхування від нещасних випадків провадить збір та акумулювання страхових внесків, має автономну, незалежну від будь-якої іншої, систему фінансування, фінансування Фонду соціального страхування від нещасних випадків здійснюється за рахунок: внесків роботодавців: підприємств - з віднесенням на валові витрати виробництва, для бюджетних установ та організацій - з асигнувань, виділених на їх утримання та забезпечення; капіталізованих платежів, що надійшли У разі ліквідації страхувальників; прибутку, одержаного від тимчасово вільних коштів Фонду на депозитних рахунках; коштів, одержаних від стягнення відповідно до законодавства штрафів і пені з підприємств, а також штрафів з працівників, винних у порушенні вимог нормативних актів з охорони праці; добровільних внесків та інших надходжень, отримання яких не суперечить законодавству.

Кошти на здійснення страхування від нещасного випадку не включаються до складу Державного бюджету України, використовуються виключно за їх прямим призначенням і зараховуються на єдиний централізований рахунок Фонду соціального страхування від нещасних випадків в установах банків, визначених Кабінетом Міністрів України для обслуговування коштів Державного бюджету України, або спеціалізованого банку, який обслуговує фонди соціального страхування. Умови, порядок обслуговування, гарантії збереження коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків визначаються договором між банком, виконавчою дирекцією цього Фонду та Кабінетом Міністрів України.

Страхові тарифи, диференційовані за групами галузей економіки (видами робіт) залежно від класу професійного ризику виробництва, встановлюються законом.

Розмір страхового внеску для кожного підприємства обчислює Фонд соціального страхування від нещасних випадків відповідно до Порядку визначення страхових тарифів для підприємств, установ та організацій на загальнообов'язкове соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Фонд також визначає порядок і строки внесення страхових внесків страхувальниками.

Для контролю за додержанням фінансової дисципліни щодо нарахування, сплати та цільового використання збору органи Фонду соціального страхування від нещасних випадків мають право проводити в порядку, визначеному законодавством України, планові та позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності.

## §5. Правові гаранти у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів

Забезпечення в Україні соціальних, економічних, правових і конституційних гарантій у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів є одним з актуальних питань сучасної соціальної політики уряду та парламенту країни.

В Україні в 2002 р. вперше було підготовлено Державну доповідь "Про становище інвалідів в Україні та основи державної політики щодо вирішення проблем громадян з особливими потребами", яка дала змогу здійснити кількісну та якісну оцінку сучасного стану справ у цій сфері, визначила перспективи та шляхи розв'язання цілої низки питань, що стосуються інвалідів.

Парламент у березні 2003 р. ратифікував Конвенцію про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159, ухвалену Генеральною конференцією Міжнародної організації праці в Женеві 12 червня 1983 р. (Закон України від 6 березня 2003 р. № 624-ГУ).

У своїй постанові від 20 лютого 2003 р. Верховна Рада України наголосила, що 2003 р. оголошений в Європі Роком людей з інвалідністю, і Україна повинна й надалі вирішувати ті питання, що стоять перед нею у сфері проголошеного соціального захисту та забезпечення інвалідів.

Останніми роками спостерігається істотне зростання рівня бюджетного забезпечення програм соціальної підтримки інвалідів, хоч і досі він не досяг необхідного мінімуму, а наявні показники рівня соціальної захищеності цієї категорії населення не відповідають вимогам сьогодення та життєвим потребам інвалідів.

Зокрема, у 2002 р. Кабінет Міністрів України був змушений погодитися з пропозицією Мінпраці щодо спрямування відповідно до ст. 57 Закону України " Про Державний бюджет України на 2002 рік" частини коштів Фонду соціального захисту інвалідів, включених до спеціального фонду державного бюджету, що перевищують витрати, передбачені законом, в сумі 14 млн грн. на фінансування програм соціального захисту інвалідів, утому числі 12 млн грн. - на забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, по 1 млн грн. - на санаторне лікування інвалідів та ветеранів війни і на санаторно-курортне оздоровлення інвалідів.

Реальний розмір соціальних виплат, пенсій інвалідам значно менший, ніж встановлений прожитковий мінімум. Не додержуються вимоги чинного законодавства щодо надання інвалідам за рахунок держави належної медичної допомоги та пільгового забезпечення їх необхідними ліками. Потребує істотного вдосконалення та поліпшення робота медико-соціальних експертних комісій щодо встановлення інвалідності.

Серед завдань, що поставлені перед урядом на сучасному етапі:

розроблення концептуальних засад системи реабілітації інвалідів в Україні, що передбачають, зокрема, наукове обґрунтування, фінансування та організаційне супроводження реабілітаційного процесу, створення відповідної нормативно-правової бази, розвиток та належне фінансове забезпечення мережі центрів медичної, соціальної, трудової, професійної та фізкультурно-спортивної реабілітації, у тому числі реабілітаційних центрів для дітей-інвалідів.

Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" передбачає, що роботу з соціальної захищеності інвалідів фінансує Фонд України соціального захисту інвалідів (ст. 10). Положення про Фонд затверджене Кабінетом Міністрів України.

Бюджет фонду України соціального захисту інвалідів формується за рахунок коштів республіканського бюджету, благодійних внесків організацій, трудових колективів і громадян, інших надходжень, у тому числі від підприємницької діяльності Фонду, що не суперечить чинному законодавству. За місцевими радами законодавство залишає право утворювати власні фонди соціальної допомоги інвалідам. Порядок і умови витрачання коштів цих фондів визначаються відповідними місцевими радами з урахуванням пропозицій громадських організацій інвалідів.

Для стимулювання діяльності щодо соціальних гарантій інвалідам держава встановлює ряд пільг. Зокрема, підприємства та організації громадських організацій інвалідів мають право на пільги зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до законів України з питань оподаткування, які застосовуються на підставі дозволу, який надається міжвідомчою Комісією з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів.

Платники. Для підприємств (об'єднань), установ та організацій незалежно від форми власності і господарювання встановлюється норматив робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів у розмірі 4% від загальної чисельності працюючих, а якщо працює від 15 до 25 чоловік - у кількості одного робочого місця. При порушенні зазначених нормативів керівники таких суб'єктів господарювання несуть відповідальність у встановленому законом порядку.

Підприємства, на яких працює 15 і більше чоловік, реєструються у відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів за своїм місцезнаходженням і щороку не пізніше 1 лютого подають до зазначених відділень звіт про зайнятість та працевлаштування інвалідів за формою, що затверджується Держкомстатом за поданням Фонду.

Якщо кількість працюючих менша вищезазначеної, такі суб'єкти господарювання щороку сплачують відповідним відділенням Фонду України соціального захисту інвалідів штрафні санкції, сума яких визначається у розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві (в об'єднанні), в установі, організації за кожне робоче місце, не зайняте інвалідом (ст. 20 Закону). При цьому порушення термінів сплати штрафних санкцій тягне за собою нарахування пені із суми недоїмки за кожний день прострочення, включаючи день сплати, в розмірі, передбаченому законом. Сплату штрафних санкцій підприємства (об'єднання), установи та організації провадять відповідно до закону за рахунок прибутку, який залишається в їх розпорядженні після сплати всіх податків і зборів (обов'язкових платежів).

Порядок застосування заходів відповідальності визначається постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку сплати підприємствами (об'єднаннями), установами і організаціями штрафних санкцій до відділень Фонду соціального захисту інвалідів, акумуляції, обліку та використання цих коштів" від 28 грудня 2001 р. № 1767.

Суми штрафних санкцій перераховуються підприємствами в дохід державного бюджету на рахунки органів Державного казначейства. Штрафні санкції сплачуються підприємствами самостійно не пізніше 15 квітня року, що настає за звітним. Суми штрафних санкцій використовуються виконавчою дирекцією та відділеннями Фонду в межах затверджених Мінпраці кошторисів доходів та видатків виконавчої дирекції, відділень Фонду. Проекти цих кошторисів за поданням виконавчої дирекції Фонду затверджує Мінпраці на відповідний рік.

Фінансування видатків відділень Фонду здійснюється відповідними територіальними органами Державного казначейства на підставі кошторисів доходів і видатків цих відділень, що розробляються і затверджуються виконавчою дирекцією фонду в межах загального кошторису доходів та видатків відділень Фонду, затвердженого Мінпраці. У кошторисах обов'язково передбачаються видатки відділень Фонду на судові витрати, а також кошти, необхідні для організаційно-технічного забезпечення здійснення фондом функцій реєстрації та обліку підприємств, контролю за надходженням сум штрафних санкцій.

# РОЗДІЛ II ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ДОХОДІВ

## ЛЕКЦІЯ 10 Правові засади регулювання державних доходів. Система державних доходів

Для виконання завдань і функцій держава повинна мати у своєму розпорядженні достатню кількість коштів, тобто мобілізувати необхідні фінансові ресурси для забезпечення фінансової діяльності. Основним джерелом доходів держави є валовий внутрішній продукт, частину якого вона використовує для покриття власних видатків. Таке використання відбувається внаслідок переходу до державної власності у вигляді різних видів платежів. Враховуючи значення таких платежів, держава закріпила на рівні Конституції України (ст. 92), що виключно законами встановлюються система оподаткування, податки і збори, порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу.

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.

Державні доходи являють собою сукупність надходжень у грошовій формі до державних фондів коштів для подальшого їх використання з метою реалізації завдань і функцій держави. Доцільно зауважити, що не слід плутати поняття державних доходів та фінансових ресурсів держави, оскільки останні є значно ширшим поняттям, що включає у себе доходи не лише держави, а й усіх фізичних та юридичних осіб України, що отримують доходи на території України і за її межами та володіють певним майном на праві власності.

У свою чергу доходи бюджету - це усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). Вони посідають центральне місце у системі доходів держави. За Бюджетним кодексом України, доходи бюджету поділяються на податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом та трансферти. Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі; неподатковими надходженнями - доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження.

Збалансування доходів бюджету з обсягом державних видатків є аксіомою фінансової науки. Відхід від неї не призводить до наслідків більш тяжких, ніж високий рівень оподаткування, оскільки тягне за собою інфляцію.

Залежно від порядку формування системи державних доходів їх можна поділити на:

- централізовані - кошти, що утворюються у процесі розподілу валового продукту і надходять до державних та муніципальних централізованих фондів, у тому числі цільових позабюджетних;

- децентралізовані - доходи, що залишаються у розпорядженні державних підприємств, установ, організацій при розподілі та перерозподілі внутрішнього валового продукту і формуються переважно за рахунок їх прибутку.

У світовій практиці ведення національного господарства проблема застосування податків є однією з найскладніших і суперечливих. Як свідчить практика, існує залежність співвідношення прямих і непрямих податків від таких факторів, як життєвий рівень населення країни, рівень його культури, існуючі традиції в оподаткуванні та шляхи вдосконалення механізму стягнення податків, зборів та обов'язкових платежів, властивості системи оподаткування мінімізувати ухилення від їх сплати. Зокрема, істотні масштаби непрямого оподаткування у Франції, Німеччині, Італії зумовлені особливостями соціально-економічної політики, яка проводиться у цих країнах. Особливістю економічної політики держави є те, що життєво необхідний для неї потенціал може забезпечити тільки вона сама, маючи таке важливе прибуткове джерело, як податки. Завдання макроекономічної стабілізації та економічного піднесення має пов'язуватися тільки з податками, їх фіскальною і регулюючою функціями. Мета здійснення фіскального адміністрування - забезпечення держави фінансовими ресурсами, а також ефективне їх використання. Якщо податки можуть дорівнювати державним витратам, бюджет буде збалансований.

З перетворенням податків на постійне джерело доходів держави ступінь їх раціональності набуває першочергового значення. Оскільки вміла організація оподаткування нерідко перетворюється на визначальний фактор суспільного, у тому числі економічного, прогресу, її вирішення не може залишитися прерогативою однієї особи, а передається на волю колективного розуму. Податкова система як складне фінансове явище формується на досить високому рівні соціально-економічної організації суспільства.

Обов'язкові платежі посідають провідне місце у формуванні доходної частини бюджетів будь-якого рівня. При цьому, як правильно зазначають науковці, обов'язкові платежі не вичерпуються податками, зборами та іншими платежами податкового характеру. Значну їх частину становлять неподаткові надходження (штрафи; плата за послуги, надані органами державної влади та місцевого самоврядування; кошти, що надходять від використання державного та комунального майна тощо), які мають відмінні від податків правову природу та механізм регулювання.

Отже, податки і збори є найголовнішим, але не єдиним джерелом наповнення бюджетів. Перебільшення їх ролі і значення орієнтує на жорстку фіскальну політику держави і не стимулює пошук інших, неподаткових джерел ресурсів. А податки і збори повинні покривати ту частину бюджету, яка недостатньо наповнюється за рахунок інших джерел надходжень. Звідси доцільно погодитися з висновком, що чисто фіскальна спрямованість податкової політики значною мірою невиправдана і свідчить про недостатнє використання державою інших ресурсів.

Аналізуючи стан економіки останніх років, слід зазначити, що мобілізація податкових доходів до бюджетів відбувалася в умовах певної стабілізації економіки, про що свідчить зростання валового внутрішнього продукту. При цьому одним з головних резервів використання потенціалу податків у дохідній частині бюджетів є діяльність органів.

Основними фінансовими інструментами формування доходів виступають:

- податки, що являють собою 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, у тому числі при зарахуванні до Спеціального фонду бюджету;

- плати, які передбачають певну еквівалентність взаємовідносин між державою та платниками, оскільки держава виступає власником ресурсів або має монопольне право на надання певних послуг, яких потребують юридичні та фізичні особи.

Мобілізація фінансових ресурсів забезпечується набором фінансово-правових норм, що регулюють відносини, які виникають при: встановленні та введенні податків, неподаткових доходів до бюджетів та цільових фондів; визначенні принципів мобілізації фінансових ресурсів, структури доходів бюджетної системи; справлянні податків та обов'язкових зборів, плат тощо; здійсненні контрою за надходженням коштів до бюджету; застосуванні уповноваженими органами санкцій за порушення фінансового законодавства.

# ЛЕКЦІЯ 11 Правові засади організації податкової системи України

## § 1. Податки: поняття, значення та функції

Податок являє собою з одного боку філософську й економічну категорію, а з іншого - одночасно вступає конкретною формою правових взаємовідносин, що закріплюються законодавством при наповненні доходами бюджетної системи. Аналіз сутності податку як економічної категорії базується на дослідженні закономірностей розширеного відтворення, його окремих фаз, особливо розподілу та перерозподілу грошової форми вартості. У свою чергу дослідження податкових форм має виходити з положень теорії держави та права. Податок як конкретна форма примусового вилучення частини сукупного доходу суспільства до казни держави відображає всі позитивні та негативні риси даного економічного простору і даної системи державного устрою та державного управління. Залежно від стану податкових правовідносин у державі можна робити висновки про її прогресивний розвиток або регрес.

Податки пов'язані з існуванням держави, хоч виникли вони значно пізніше, ніж з'явилися перші держави, фінансова діяльність яких супроводжувалася збиранням митних зборів у сучасному їх розумінні. Системи оподаткування у різних країнах світу різняться одна від одної за структурою, набором податків, зборів та обов'язкових платежів, методами їх стягнення, податковими ставками (нормативами), фіскальними повноваженнями органів різних рівнів влади, податковою базою та податковими пільгами. Такий стан є закономірним, оскільки податкові системи формуються під впливом різних економічних, політичних та соціальних факторів.

Безпосередньо податки як джерело доходів державного бюджету в їх сучасному розумінні налічують кілька сотень років. Першим поняття "податок" розкрив А. Сміт у праці "Про багатство народів" (1770), в якій податок був визначений як тягар, що накладається державою у формі закону, який передбачає і його розмір, і порядок сплати.

Податкам властиві такі риси як. обов'язковість платежу, переважно перехід права власності при сплаті податку, індивідуальна безоплатність, регулярність стягнення.

Податки виконують ряд функцій, які випливають з їх економічної природи і які у свою чергу є визначальними при формуванні податкової системи країни. Функції податків та податкової системи в цілому як фінансової категорії випливають із функцій фінансів - розподільчої і контрольної. Податки безпосередньо пов'язані з розподільчою функцією в частині перерозподілу вартості створеного ВВП між державою і юридичними та фізичними особами. Водночас вони виступають методом централізації ВВП у бюджеті на загальносуспільні потреби, виконуючи таким чином фіскальну функцію.

До функцій податків можна віднести такі:

- фіскальна - ця функція є визначальною для податків і полягає в тому, що податки виконують своє головне призначення - наповнення доходної частини бюджету, доходів держави для задоволення потреб суспільства, фіскальна функція є важливою у характеристиці сутності податкової системи, вона визначає її суспільне призначення. З огляду на цю функцію держава повинна отримувати не просто достатньо податків, але головне- надійних. Податкові надходження мають бути постійними і стабільними. Постійність означає, що податки мають надходити до бюджету не у вигляді разових платежів з невизначеними термінами, а рівномірно протягом бюджетного року в чітко встановлені строки. Оскільки призначення податків полягає у забезпеченні витрат держави, то терміни їх сплати мають бути узгоджені з термінами фінансування видатків бюджету. Стабільність надходжень визначається достатнім рівнем гарантій того, що доходи, передбачені Законом про Державний бюджет на поточний рік, будуть отримані у повному обсязі;

- регулююча - через неї здійснюється регулювання державою виробництва та споживання, у першу чергу шляхом справляння непрямих податків, що є податками на споживання;

- розподільча - її завданням є наповнення доходної частини бюджетної системи країни з метою подальшого розподілу отриманих коштів для здійснення завдань і функцій держави та муніципальних органів;

- стимулююча - ця функція визначає орієнтири для розвитку та розгортання виробничої діяльності. Шляхом запровадження пільг окремим категоріям платників податків або пільгових режимів на певних територіях держава стимулює розвиток певних галузей національної економіки або здійснює політику підтримки певних верств населення;

- контролююча - за її допомогою держава регламентує фінансово-господарську діяльність підприємств та організацій, отримання доходів громадянами, використання ними свого майна та коштів, додержання фінансової дисципліни тощо.

Слід зазначити, що в останні десятиліття у більшості промислове розвинутих країн світу податкова система, крім фіскальної, виконує функцію стимулювання і використовується як інструмент екополітики, за допомогою якого добиваються поліпшення стану довкілля і використання природних ресурсів. Під екологізацією податкової системи розуміють процес трансформування традиційних податків, що виконують головним чином фіскальну функцію, та введення нових екологічних податків з метою стимулювання оздоровлення довкілля і ефективного використання природних ресурсів. Для оздоровлення навколишнього природного середовища частіше застосовуються спеціальні екологічні податки. Розширюється перелік деструктивних екологічних впливів, що підлягають оподаткуванню.

Чинне законодавство не розмежовує поняття податку, збору, плати, обов'язкового платежу тощо. Зокрема, Закон України "Про систему оподаткування" у редакції від 18 лютого 1997 р. трактує поняття податку і збору (обов'язкового платежу) до бюджетів та цільових фондів у ст. 2: "Під податком і збором (обов'язковим платежем) до бюджетів та цільових фондів слід розуміти обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування".

Проте за своєю правовою формою та економічним змістом ці платежі не є тотожними. Податок являє собою узаконену форму відчуження власності юридичних та фізичних осіб до бюджету відповідного рівня (у розмірах і в строки, передбачені в законі) на принципах обов'язковості, безповоротності, індивідуальної безоплатності. Збори - це платежі, які стягуються з платника державними органами за надання права брати участь або використовувати як матеріальні, так і нематеріальні об'єкти.

Податок завжди сплачується до бюджету - загальнодержавного або місцевого, а також може розподілятися між ними. Він не призначений для конкретних витрат. Всі надходження від податків змішуються у бюджеті у вигляді грошових сум і звідси можуть піти на фінансування будь-яких цілей, що становлять загальний інтерес.

Отже, податок - це встановлений законом для досягнення загальнодержавних або місцевого значення цілей обов'язковий індивідуально безвідплатний грошовий платіж, який вноситься юридичними та фізичними особами до державного чи місцевого бюджету за наявності матеріальних передумов (доходу, прибутку чи майна) у чітко визначені строки та у передбачених законодавством розмірах і не призначений для конкретних витрат.

Податки класифікують за кількома ознаками: формою оподаткування; економічним змістом об'єкта оподаткування; залежно від рівня державних структур, які їх встановлюють; способом стягнення.

За формою оподаткування всі податки поділяються на прямі й непрямі. Прямі податки встановлюються безпосередньо щодо платників, їх розмір залежить від масштабів об'єкта оподаткування, непрямі - в цінах товарів і послуг, їх розмір для окремого платника прямо не залежить від його доходів.

За економічним змістом об'єкта оподаткування податки поділяються на три групи: податки, на доходи, споживання і майно. За суб'єктом оподаткування податки поділяються на такі, що справляються з юридичних осіб, з фізичних осіб та змішані (справляються як з юридичних, так і з фізичних осіб).

Залежно від рівня державних структур податки поділяються на загальнодержавні та місцеві. Згідно з чинним законодавством до загальнодержавних податків належать прибуткові податки з юридичних та фізичних осіб, податок на додану вартість та акцизній збір, податок з власників транспортних засобів та плата за землю, єдиний податок тощо.

До місцевих податків належать податок з реклами та комунальний податок. Закон України "Про систему оподаткування" містить також перелік чотирнадцяти місцевих зборів, у тому числі збір за припаркування автотранспорту; ринковий збір; збір за видачу ордера на квартиру; курортний збір тощо. З 2003 р. Верховна Рада України виключила з переліку місцевих зборів готельний збір.

Законодавство більшості країн світу, в тому числі і в Україні, забороняє використовувати у фіскальній сфері інструменти безпосередньої демократії. Конституція України прямо забороняє референдум щодо законопроектів з питань податків.

## § 2. Податкова система України

Функціонування податкової системи в Україні пов'язане з багатьма проблемами і суперечностями. За своєю природою податкова система є результатом еволюції податкових відносин і детермінується багатьма специфічними факторами. Її існування зумовлене певним етапом, якого досягли суспільні правовідносини у сфері оподаткування. Ця категорія є своєрідною детермінуючою оболонкою, формою для дії податкових механізмів у державі, у якій разом з тим вплив системи на її елементи є взаємопов'язаним.

Податкова система в кожній країні є однією з основ економічної системи. Вона, з одного боку, забезпечує фінансову базу держави, а з іншого - виступає головним знаряддям реалізації її економічної доктрини. Податки - це об'єктивне суспільне явище, тому при побудові податкової системи слід виходити з реалій соціально-економічного стану країни, а не керуватися побажаннями, хоч і найкращими, але нездійсненними. Саме тому побудова чіткої податкової системи - це одна з головних умов ефективного функціонування економіки і фінансів, оскільки через податки здійснюється найтісніший зв'язок між державою і юридичними та фізичними особами щодо формування, розподілу й використання їх доходів.

Окремі елементи утворюють податкову систему лише тоді, коли між ними формуються зв'язки сумісності, взаємоузгодженості, відповідності. Системоутворюючими чинниками при побудові податкової системи виступають саме принципи оподаткування. Побудова податкової системи відповідно до цих принципів потребує вмілого комбінування податків з різним ступенем еластичності, з різною властивістю щодо можливостей їх перекладання, а також реалізації принципів економічної ефективності та справедливості. Таким чином забезпечується така властивість податкової системи, як її побудова на засадах взаємодоповнення. Реалізація податковою системою певної сукупності загальних та особливих принципів оподаткування надає їй неповторності.

Податкова політика - це діяльність держави у сфері встановлення і стягнення податків. Головними критеріями податкової політики є економічна ефективність і соціальна справедливість. З одного боку, податки мають забезпечити сталу фінансову базу держави, з іншого - залишити достатньо коштів підприємствам і громадянам для збереження максимальної заінтересованості в результатах діяльності. Вся історія податкової політики зводиться до пошуків ідеалів оптимального оподаткування. Сутність, структура і роль податкової системи визначаються податковою політикою, що є виключним правом держави, яка проводить її в країні самостійно виходячи із завдань соціально-економічного розвитку. Через податки, пільги і фінансові санкції, а також обов'язки та відповідальність, які виступають невід'ємною частиною податкової системи, держава ставить єдині вимоги до ефективного ведення господарства у країні.

Податкова політика - це насамперед формування і застосування затверджених на законодавчому рівні економічних інструментів і відповідних рішень, призначених сприяти зростанню надходження платежів до бюджету, а також врахування змін чинної податкової системи, визначення механізму обчислення, сплати і зарахування платежів до бюджетів. Потрібен системний підхід до податкової політики, який би дав змогу створити податкову систему, що була б не суто фіскальною складовою, а могла функціонально коригувати економічну систему і реально стимулювати виробничу діяльність суб'єктів оподаткування.

Нині відомо кілька схем оподаткування, серед яких слід назвати три основні. Перша з них передбачає поосібне оподаткування, тобто стягнення податків з особи як такої залежно від її прибутку або інших властивостей. Друга схема передбачає стягнення податків з використовуваних загальних або неподільних ресурсів. Третя, яка найбільше поширилася у світі і діє в Україні, орієнтована на оподаткування результатів комерційної діяльності фізичних та юридичних осіб, а також частково їхньої власності.

Незалежно від змісту оподаткування будь-яка податкова система має забезпечувати надійне надходження коштів у доходну частину бюджету. Розкриваючи зміст податкової системи, науковці часто наголошують на складній природі цього поняття. З одного боку, податкова система є сукупністю податків, зборів, платежів і виступає як механізм визначених, законодавче закріплених важелів з акумуляції доходів держави. У цьому разі вона може збігатися з системою податків, зборів і платежів. З іншого боку, податкова система містить досить широкий спектр процесуальних відносин зі встановлення, зміни, скасування податків, зборів, платежів, забезпечення їх сплати, організації контролю та відповідальності за порушення податкового законодавства.

Отже, податкова система -це сукупність встановлених у країні податків, зборів та обов'язкових платежів, які взаємопов'язані, органічно доповнюють один одного та мають різну цілеспрямованість.

Чинне законодавство не дає визначення податкової системи, що досить часто тягне за собою проблемні моменти не лише в теоретичних дослідженнях, а й на практиці. Згідно зі ст. 2 Закону України "Про систему оподаткування" система оподаткування являє собою сукупність податків, зборів та обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів, що справляються у встановленому законами України порядку.

Принципи податку реалізуються через конкретний прояв, що характеризує специфіку механізму: однократність обкладання; встановлення центральним органом державної влади; універсалізація податку, що передбачає незалежність податкового тиску від форми власності; науковий підхід; принцип справедливості тощо. Загальну систему принципів оподаткування сформулював ще А. Сміт, включивши до їх складу стабільність та передбачуваність, гнучкість, рівновагу, рухомість, антиінфляційну спрямованість, зручність, рівність платників, стимулювання, економність, рівномірність охоплення. "Сучасні демократичні системи податкових відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування базуються на таких принципах: розподілу податкових доходів органів державної влади і Місцевого самоврядування на основі чіткого розмежування їх функцій та відповідальності; формування доходів місцевих бюджетів на основі власних і закріплених податкових доходів; достатності доходних джерел для забезпечення самостійності місцевих бюджетів та виконання органами місцевого самоврядування їх функцій та повноважень; закріплення частки загальнодержавних податків за місцевими бюджетами.

М. П. Кучерявенко виділяє такі принципи побудови податкової системи України: принцип рівного податкового тиску, принцип стабільності, принцип рівності та рівноваги, принцип цілісності, принцип єдиної цілі, принцип обмеження податкового тиску, принцип раціонального поєднання прямих та непрямих податків, принцип поділу податків за рівнем компетенції органів. У свою чергу Закон України "Про систему оподаткування" містить перелік принципів системи оподаткування. До них належать:

- стимулювання підприємницької виробничої діяльності та інвестиційної активності - введення пільг щодо оподаткування прибутку (доходу), спрямованого на розвиток виробництва;

- обов'язковість - впровадження норм щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), визначених на підставі достовірних даних про об'єкти оподаткування за звітний період, та встановлення відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства;

- рівнозначність і пропорційність - справляння податків з юридичних осіб здійснюється у певній частці від отриманого прибутку і забезпечення сплати рівних податків і зборів (обов'язкових платежів) на рівні прибутки і пропорційно більших податків і зборів (обов'язкових платежів) - на більші доходи;

- рівність, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації - забезпечення однакового підходу до суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб, включаючи нерезидентів) при визначенні обов'язків щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);

- соціальна справедливість - забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення шляхом запровадження економічно обґрунтованого неоподатковуваного мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі та надвисокі доходи;

- стабільність - забезпечення незмінності податків і зборів (обов'язкових платежів) і їх ставок, а також податкових пільг протягом бюджетного року;

- економічна обґрунтованість - встановлення податків і зборів (обов'язкових платежів) на підставі показників розвитку національної економіки та фінансових можливостей з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його доходами;

- рівномірність сплати - встановлення строків сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) виходячи з необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджету для фінансування витрат;

- компетенція - встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів), а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до законодавства про оподаткування виключно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами;

- єдиний підхід - забезпечення єдиного підходу до розробки податкових законів з обов'язковим визначенням платника податку і збору (обов'язкового платежу), об'єкта оподаткування, джерела сплати податку і збору (обов'язкового платежу), податкового періоду, ставок податку і збору (обов'язкового платежу), строків та порядку сплати податку, підстав для надання податкових пільг;

- доступність - забезпечення дохідливості норм податкового законодавства для платників податків і зборів (обов'язкових платежів). Фахівці вважають, що податкова система України в перехідний період має базуватися на таких принципах: антициклічний характер, цільове призначення податків, погодження податкових ставок, рівність і справедливість, гнучкість податкової системи, однозначність тлумачення, недопустимість необґрунтованих пільг, автоматична індексація податків і зборів, відповідальність платників податків, системний підхід, численність податків тощо.

Податкова система є різновидом відкритої динамічної системи, Це сукупність встановлених у країні податків. Її відкритість означає необхідність аналізу, передусім зовнішніх чинників, під впливом яких відбувається її становлення. Вимога системності полягає в тому, що податки мають бути взаємопов'язані, органічно доповнювати один одного, не суперечити системі в цілому та її елементам. Системний підхід означає, що мають реалізовуватися обидві функції податків. З позиції фіскальної функції податкова система має забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджету, з позиції регулюючої забезпечувати державі можливість впливу на всі сторони соціально-економічного розвитку суспільства. Податкова система повинна включати досить широке коло податків різної цілеспрямованості, оскільки практично неможливо щоб одночасно в одному податку цілком реалізувалися обидві функції.

Оскільки податки - це по суті продукт еволюції економіки і держави, то податкова система формується перш за все під впливом об'єктивних чинників. У той же час у сучасній демократичній правовій державі запровадження тих чи інших форм оподаткування є результатом волевиявлення членів парламенту, компромісу інтересів різних політичних груп, які у свою чергу представляють інтереси різних верств суспільства.

Становлення відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування з приводу розподілу податкових доходів між державним і місцевим бюджетами в Україні має свої особливості:

- нерозвиненість системи місцевих податків і зборів та як наслідок - відсутність у місцевих бюджетів власної доходної бази;

- постійний перегляд переліку і пропорцій розподілу загальнодержавних податків і зборів між державним і місцевими бюджетами;

- відсутність ефективної системи фінансового вирівнювання при великих розбіжностях у податкоспроможності регіонів, що зумовлює великі розриви в обсягах суспільних послуг на душу населення між регіонами.

Щодо складу податкової системи України, то її основу створюють податки, аналогічні тим, які становлять ядро податкових систем більшості сучасних розвинутих країн, що свідчить про загальну закономірність уніфікації оподаткування.

Слід зауважити, що, на відміну від основних податків, які становлять серцевину податкової системи України і склад яких не змінюється, склад решти обов'язкових платежів періодично зазнає змін. Законом УРСР "Про систему оподаткування" в редакції від 25 червня 1991 р. до загальнореспубліканських віднесено 16 податків, зборів та обов'язкових платежів. Згідно з Законом України "Про систему оподаткування" в редакції від 18 лютого 1997 р. (зі змінами, внесеними в наступні роки), податкова система включає 23 загальнодержавні податки і збори. Цей перелік був розширений за рахунок включення: рентних платежів; збору до Державного інноваційного фонду; плати за торговий патент за деякі види підприємницької діяльності; фіксованого сільськогосподарського податку; збору на розвиток виноградарства; єдиний митний збір; гербовий збір. Деякі з цих зборів вже скасовані. В той же час цей перелік включає податки і збори, які на території України ще не справляються (наприклад, податок на нерухомість ще не запроваджено).

Вищезазначене дає можливість зробити висновок про існування в Україні тенденції до розширення переліку податків і зборів, що входять до її податкової системи. Також є тенденція до поєднання у системі особистих та реальних податків. Крім того, простежується тенденція до диференційованого оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності, що працюють без створення юридичної особи, а також зі створенням юридичної особи, а серед останніх - до диференційованого оподаткування, з одного боку, великих і середніх за розмірами підприємств, а з іншого - суб'єктів малого підприємництва. Наслідком такої диференціації стало поєднання в межах однієї податкової системи двох підсистем оподаткування - звичайної для одного виду платників і спрощеної для іншого.

Слід зауважити, що суб'єкти малого підприємництва, які сплачують єдиний податок, не є платниками багатьох видів податків і зборів, зокрема податку на додану вартість (за винятком, коли юридична особа обрала спосіб оподаткування доходів єдиним податком за ставкою 6%), прибуткового податку тощо.

Крім обумовлених об'єктивними причинами тенденцій, у розвитку податкової системи України спостерігається така особливість, як обмежене застосування майнових податків, що повинні бути доповненням до особистих. Крім податку на нерухомість до складу податкової системи України поки не входить ще один з поширених у країнах з розвинутою ринковою економікою податків - податок на спадщину і дарування (хоч згідно з законопроектом, що перебуває з 2002 р. на розгляді у парламенті, планується справляти прибутковий податок з громадян зі спадщини та дарування).

Розробляючи податкову політику та впроваджуючи її у життя, органи державної влади повинні базуватися також на методології оподаткування. Методологія оподаткування- це теоретичне, науково-практичне і концептуально-правове обґрунтування сутності поняття "податок" - одночасне дослідження податку як об'єктивної економічної категорії та конкретної форми правових взаємовідносин платників податків з державою.

Органічним елементом методології оподаткування є сфера його методичного забезпечення. Методичні основи оподаткування - це вибір податкових форм й наповнення їх конкретним змістом (прийняття організаційно-правового порядку обчислення і стягнення податків), встановлення прав та обов'язків сторін податкових правовідносин. Створення методик оподаткування, які адекватно відображають стан економіки і політики є логічним завершенням методологічних досліджень податкових проблем у межах кожного етапу податкового реформування.

# ЛЕКЦІЯ 12 Податкове право, податкові правовідносини. Джерела податкового права

## § 1. Податкове право. Податкові правовідносини: особливості та види

Податкове право є складним фінансово-правовим інститутом, що регулює основи формування доходної частини бюджетної системи країни, тобто регулює лише відносини, що пов'язані з рухом грошових коштів від платників податків та зборів до бюджетів відповідного рівня. Податкове право взаємодіє з усіма інститутами фінансового права. Його норми зумовлені публічністю державних фінансів та регулюють діяльність зі стягування податкових платежів для загальнодержавних та регіональних потреб. Отже, можна сказати, що податкове право-це один з основних інститутів фінансового права.

Податкове право як фінансово-правовий інститут являє собою сукупність норм, що регулюють суспільні відносини у сфері справляння податків та обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів, встановлюючи при цьому права, обов'язки та відповідальність сторін.

Інститут податкового права є відокремленим комплексом юридичних норм, що забезпечують цільове регулювання різновиду відносин, пов'язаних з надходженням до бюджетів податків та зборів. Податкове право - відносно самостійний сектор фінансового права і займає автономне становище щодо інших інститутів цієї галузі.

Предметом податкового права є група однорідних суспільних відносин, що визначають надходження грошових коштів від платників до бюджетів у формі податків та зборів. Характерною рисою податкових відносин є їх чітко виражений владно-майновий характер. Щодо методу правового регулювання, то він є характерним для фінансового права в цілому, тобто метод державно-владних приписів, Що підкріплюється можливістю застосувати санкції з боку держави.

Водночас зазначений метод має особливий механізм регулювання, взаємозв'язок норм, юридичний режим. Імперативний метод регулювання чітко встановлює межі поведінки підпорядкованих суб'єктів.

Складна природа податку, що об'єднує економічні та правові його характеристики, зумовлює юридичну природу податкових норм, характер їх взаємодії. Оскільки податкова система держави за своєю сутністю є системою розподільних та перерозподільних відносин у суспільстві, вона детермінує юридичну природу податково-правової норми. Подібно до інших правових норм, податково-правові норми містять правила поведінки, встановлені державою та забезпечені силою її примусу. З іншого боку, специфіка предмета податкового права визначає й специфіку юридичної природи податково-правових норм. Їх змістом є встановлення правил поведінки учасників особливого виду суспільних відносин-податкових відносин, тобто поведінки, яка завжди пов'язана з розподілом чи перерозподілом державою в її інтересах частини власності інших юридичних та фізичних осіб.

Залежно від змісту податково-правові норми поділяються на матеріальні і процесуальні. У свою чергу залежно від характеру впливу на поведінку суб'єктів податкових правовідносин усі матеріальні податково-правові норми поділяються на зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі. На думку фахівців, об'єктивний поділ фінансово-правових норм на зазначені види зумовлюють такі фактори:

а) функції податкових норм; б) спеціалізація податкових норм; в) способи правового регулювання.

Інститут податкового права визначається багатьма елементами, що зводяться до ряду загальних принципів:

- наявність комплексу рівних норм, що регулюють однорідні відносини;

- різносторонній вплив податкових норм, що забезпечує єдиний підхід;

- об'єднання всіх норм інституту податкового права стійкими зв'язками.

Принципи податкового права охоплюють керівні положення права, визначають суть системи та інституту. Можна виділити матеріальні (що охоплюють суть категорії), процесуальні (що регулюють сфери компетенції суб'єктів податкових правовідносин) та розрахункові (що регулюють функціонування конкретного податкового механізму) принципи.

Податкові правовідносини являють собою відносини, що виникають на підставі податкових норм, які встановлюють, змінюють чи скасовують податкові платежі, та у зв'язку з юридичними фактами, учасники яких наділені суб'єктивними правами та несуть юридичні обов'язки, пов'язані зі сплатою податків і зборів до бюджетів і цільових фондів та поданням податкової звітності. Ці відносини існують лише після оформлення їх у відповідну правову форму.

Податковим правовідносинам властиві загальні характерні риси, що притаманні будь-яким іншим правовим відносинам. Водночас правовідносини кожної галузі права мають власну неповторну специфіку. Так, найголовніша особливість фінансових, у тому числі й податкових, правовідносин полягає у тому, що вони виникають у процесі фінансової діяльності держави. Важливою галузевою особливістю фінансових правовідносин, зокрема податкових, є також те, що однією зі сторін завжди виступає держава. Особливості податкових правовідносин найповніше характеризуються їх специфікою, яка проявляється насамперед у:

а) цільовій системності - система податкових правовідносин підпорядкована встановленню податків та зборів;

б) формальній визначеності - за допомогою норм регулюють чітко визначені зв'язки, що встановлюються між суб'єктами податкових правовідносин;

в) забезпеченні державним примусом.

Об'єктом регулювання у податкових правовідносинах виступають грошові кошти платників, які надходять до бюджетів.

Суб'єктом податкових правовідносин може бути будь-яка особа, поведінка якої регулюється нормами податкового права і яка може виступати учасником податкових правовідносин, носієм суб'єктивних прав та обов'язків. Суб'єкти повинні мати податкову правосуб'єктність, що передбачена нормами права.

Виділяють три групи суб'єктів: державу (в особі представницьких органів, що приймають нормативно-правові акти у сфері оподаткування), податкові органи та платників податків. Деякі вчені до суб'єктів податкових відносин включають також і кредитно-фінансові установи, через які здійснюються платежі з перерахування податків до бюджетів відповідних рівнів.

Відносини з приводу оподаткування набувають певної правової форми, внаслідок чого податкова система становить систему нормативно-правових актів, зокрема податкових законів, що регулюють відносини:

- між державою і платниками -стосовно визначення основних елементів оподаткування, порядку обчислення і справляння податків;

- між державою і органами місцевого самоврядування - щодо розмежування їх прав законодавчої компетенції у податковій сфері, законодавчого закріплення за бюджетами кожного рівня влади власної доходної бази;

- між державою і органами, що забезпечують справляння податків - з приводу визначення правового статусу цих органів, порядку адміністрування податків, відповідальності за забезпечення своєчасного надходження податків до бюджетів;

- між органами податкової служби і платниками - стосовно взаємних прав та обов'язків і механізму їх реалізації.

Податкові органи розглядаються в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні до їх складу входять Державна податкова служба України, у тому числі податкова міліція, органи Державного казначейства та Державної митної служби України, які забезпечують фінансовий контроль за справлянням податків як безпосередньо, так і опосередковано під час здійснення основної діяльності (наприклад, при справлянні мита та непрямих податків під час здійснення експортно-імпортних операцій). У вузькому розумінні податкові органи обмежуються виключно податковими адміністраціями й інспекціями, а також відповідними підрозділами податкової міліції. Їх повноваження визначені законами України "Про систему оподаткування", "Про державну податкову службу України", указами Президента України, чинними податковими законами, а також актами Державної податкової служби України. Платник податку - це фізична або юридична особа, яка несе юридичну відповідальність за сплату податку або безпосередньо його сплачує, при цьому не несе юридичної відповідальності. Податок сплачується за рахунок власних коштів суб'єкта оподаткування, тобто податок має скорочувати доходи платника податку. У деяких випадках між державою та платником перебуває уповноважена особа (податковий агент), яка відраховує податок, перераховує його до бюджету та несе за це відповідальність. Платник може реалізовувати свої обов'язки зі сплати податку безпосередньо або через представника. Представництво виступає в трьох формах - законне, уповноважене, офіційне представництво.

Законними представниками є юридичні та фізичні особи, уповноважені представляти інтереси платника податків. Такими представниками виступають:

а) для підприємства - його керівник та головний бухгалтер, які уповноважені від імені підприємства підписуватися фінансові документи;

б) для консолідованої групи платників податків - законні представники головного підприємства, що входить до складу цієї групи;

в) для фізичної особи - батьки, усиновителі, опікун або інші особи за наявності у них документів, які засвідчують їх родинні зв'язки чи відповідні повноваження.

Уповноваженими представниками є особи (юридичні або фізичні), уповноважені платником податків представляти його інтереси в податкових органах на основі угоди між платником податків і представниками у формі нотаріально засвідченого договору чи довіреності. Офіційні представники призначаються за ініціативою податкового органу, суду у випадках, коли особа через об'єктивні причини не може бути законним представником або майно, що є предметом розгляду справи, є безхазяйним.

Офіційними та уповноваженими представниками не можуть бути судді, слідчі або прокурори, посадові особи податкових органів. Правовідносини платника податку і держави визначаються за принципом резидентства, згідно з яким платників податків - фізичних осіб поділяють на таких, що:

- мають постійне місце проживання або місцеперебування в даній державі (183 дні в календарному році сумарно) -резиденти;

- не мають постійного місця проживання або місцеперебування на даній державній території -нерезиденти.

Для юридичних осіб визначальними факторами, що встановлюють їх резидентство, є: місце державної реєстрації; місце розташування апарату управління (офісний центр); місце здійснення основної діяльності.

Платниками податків, зборів та інших обов'язкових платежів є юридичні та фізичні особи, на яких згідно з чинним законодавством в Україні покладено обов'язки сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Обов'язки платників податків і зборів (обов'язкових платежів) законодавчо визначені.

1. Платники податків і зборів (обов'язкових платежів) зобов'язані:

1) вести бухгалтерський облік, складати звітність про фінансово-господарську діяльність і забезпечувати її зберігання у терміни, встановлені законами; 2) подавати до державних податкових органів та інших державних органів відповідно до законів декларації, бухгалтерську звітність та інші документи й відомості, пов'язані з обчисленням і сплатою податків і зборів (обов'язкових платежів); 3) сплачувати належні суми податків і зборів (обов'язкових платежів) у встановлені законами терміни; 4) допускати посадових осіб державних податкових органів до обстеження приміщень, що використовуються для одержання доходів чи пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування, а також для перевірок з питань обчислення і сплати податків і зборів (обов'язкових платежів).

2. Керівники й уповноважені посадові особи юридичних осіб та фізичні особи під час перевірки, що проводиться державними податковими органами, зобов'язані давати пояснення з питань оподаткування у випадках, передбачених законом.

3. Обов'язок щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) припиняється зі сплатою податку, збору (обов'язкового платежу) або його скасуванням.

Права платників податків і зборів (обов'язкових платежів) передбачені ст. 10 Закону України "Про систему оподаткування". Платники податків і зборів (обов'язкових платежів) мають право: 1) подавати державним податковим органам документи, що підтверджують право на пільги щодо оподаткування у порядку, встановленому законами України; 2) одержувати та ознайомлюватися з актами перевірок, проведених державними податковими органами; 3) оскаржувати у встановленому законом порядку рішення державних податкових органів та дії їх посадових осіб.

Особливості реалізації встановлених законодавством прав платників податків конкретизуються у нормативно-правових актах, прийнятих Державною податковою службою України.

## § 2. Джерела податкового права. Елементи податкового закону

З переходом вітчизняної економіки на ринкові рейки з'явилася гостра потреба у чіткій та докладній юридичній регламентації фінансових, у тому числі податкових, відносин. Адже законодавча регламентація оподаткування у розвинутих країнах дає можливість централізовано керувати системою, перетворюючи її на один з найважливіших важелів економічної політики держави.

В Україні обов'язок сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, встановлених законом, закріплено Конституцією (ст. 67). При цьому визначено, що система оподаткування встановлюється виключно шляхом прийняття відповідних законів. Чинне податкове законодавство України включається до бюджетного права, що виділяє фіскальні функції у податковому регулюванні. Водночас вважати податки лише засобом для наповнення державного бюджету або джерелом коштів, необхідних для функціонування держави, безпідставно й невиправдано, це обмежує їх роль. Насправді податки істотно впливають на діяльність суб'єктів господарювання, а податкова система виконує функцію структурування економіки.

Податкове законодавство, що виступає формою реалізації податкового права, містить достатньо широке коло нормативних актів, які регулюють оподаткування. Однак, виходячи зі значення податків для держави та їх безпосереднього впливу на суб'єктів оподаткування, правові засади їх справляння, механізм оподаткування, повноваження учасників податкових відносин повинні визначати виключно закони, а не підзаконні акти, як це має місце в Україні.

До принципів податкового законодавства належать: принцип об'єднання інтересів держави, органів місцевого самоврядування та платників податків; принцип встановлення податків виключно законами; пріоритет податкового закону над неподатковим; захист від незаконного оподаткування платників; наявність усіх елементів податкового механізму в податковому законі.

Податкове законодавство - це система законодавчих актів, що містить правові норми, які встановлюють правила поведінки сторін У податковій сфері суспільних відносин. Законодавчі акти приймаються як з питань податкової системи в цілому, так і з питань конкретних податків і містять норми податкового права. Між податковим правом та податковим законодавством існує певний взаємозв'язок та взаємозалежність. Уданому аспекті можна погодитися з професором Л. К. Вороновою, яка вважає, що первинною ланкою фінансового законодавства є правова форма-акт законодавчої чи виконавчої влади, а первинною ланкою фінансового права - правова норма.

Нормативно-правові акти з питань оподаткування встановлюють перелік податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що включаються до системи оподаткування України, основні засади визначення суб'єктів податкових правовідносин, їх прав та обов'язків, об'єктів та бази оподаткування, розмірів податкових ставок та нормативів, порядку справляння та зарахування податків, регламентують порядок їх встановлення, зміни і скасування, а також надання податкових пільг, ведення податкового обліку, забезпечення виконання податкових зобов'язань та порядок і умови притягнення до відповідальності за порушення, допущені у сфері оподаткування.

На думку вчених, законодавчі акти, що покладені в основу податкового законодавства, становлять певну систему:

1. Загальні нефінансові закони -конституційні закони чи закони, що стосуються до інших галузей права та містять податкові норми.

2. Загальні фінансові закони - здебільшого вони представлені бюджетними законами.

3. Загальні податкові закони -законодавчі акти, що містять положення, які регулюють податкову систему в цілому, її основні засади, головні характеристики податкових важелів.

4. Спеціальні податкові закони - законодавчі акти, які регулюють окремі групи та види податків.

Податкове законодавство має персоніфікований та строковий характер. Визначальною рисою правового статусу платника податків є наявність презумпції його винуватості, що суперечить загальноприйнятим положенням юриспруденції.

Слід зауважити, що останні кілька років в Україні стоїть проблема прийняття Податкового кодексу.

З метою реалізації економічної програми, проголошеної у Посланні Президента України до Верховної Ради "Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000- 2004 роки", розроблено проект Податкового кодексу України. У ньому запропоновано істотно знизити ставки основних податків. Ставку обкладення ПДВ пропонується зменшити з 20% до 17%, з яких 15% - для формування звичайного бюджету та 2% - для формування бюджету розвитку. Це зменшить податковий тиск на споживання, хоч і не знизить ціни на товари.

Привабливість ідеї кодифікації податкового права зумовлена функціями, які повинен виконувати кодекс. Ці функції полягають у стабілізації податкового права і створенні таким чином прогнозованого, певного економічного середовища; обмеженні фіскальної експансії уряду, тобто політики збільшення державних видатків і, відповідно, рівня оподаткування; забезпеченні єдиної термінології, уніфікації правил оподаткування; узгодженні податкових законів, ліквідації суперечностей між ними, встановленні механізмів взаємодії всіх елементів податкової системи; формуванні у платників уявлення про загальний податковий тягар у країні.

Перед розробниками проекту Кодексу ставилися такі головні цілі:

1) ослабити податкове навантаження на платників податків за рахунок зниження ставки податку на прибуток підприємств; 2) зробити цей податок нейтральним щодо всіх категорій платників податків шляхом скасування цілої низки пільг та винятків в оподаткуванні; 3) спростити адміністрування податку на прибуток підприємств. Для розв'язання цих проблем проект Кодексу запропонував ряд змін до нині чинного порядку справляння податку на прибуток.

У Кодексі йтиметься не про просте скорочення переліку податків та зниження їх ставок, хоч і ці заходи матимуть позитивний результат, а про розширення бази оподаткування, залучення до нього дедалі більшої кількості платників податків, скорочення податкових пільг, а також про зміну самої ідеології оподаткування. На жаль, аналізуючи ситуацію, що склалася у зв'язку з обговоренням і ухваленням Податкового кодексу України, необхідно зауважити, що внаслідок специфічного поєднання процесів реформування і кодифікації податкового законодавства під час обговорення проекту Кодексу основна увага приділяється аспектам реформування, зокрема визначенню величини податкових ставок, пільг, податкової бази, і набагато менша - проблемам усунення правових прогалин, вдосконаленню правової регламентації всієї системи податкових відносин.

Вихідним у податковій системі і справлянні податків є їх встановлення, яке згідно із законодавством України здійснює Верховна Рада України та сільські, селищні, міські ради, причому порядок справляння податків, зборів (обов'язкових платежів) може встановлюватися тільки законом, на що і вказує Закон України "Про систему оподаткування".

При встановленні податків, зборів (обов'язкових платежів) вирішується низка питань, пов'язаних зі справлянням податків:

- механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) не може встановлюватися нічим іншим, крім законів про оподаткування;

- зміни щодо механізму справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) можуть вноситися не пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного року; будь-який закон про оподаткування має відповідати принципам, закладеним у Законі України "Про систему оподаткування";

- будь-який податок, збір (обов'язковий платіж) має справлятися у порядку, визначеному законом; механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) не може встановлюватися Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік;

- оподаткування передбачає обов'язковий порядок справляння, який встановлюється законом; справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) є частиною податкової системи.

Елементи податкового законодавства майже збігаються з елементами податку. До переліку елементів податкового законодавства можна включити: суб'єкт оподаткування або платника податку; об'єкт (предмет) оподаткування; джерело сплати податку; базу оподаткування; одиницю обкладання; ставку податку; строки сплати податку; джерело акумуляції податку або порядок розподілу сум податку між окремими ланками бюджету; пільги зі сплати податку, якщо вони є, або вказівку про відсутність пільг зі сплати даного податку; порядок обчислення податку.

Першим елементом будь-якого податкового закону є суб'єкт оподаткування. Це юридична або фізична особа, якій належить сплачувати податок відповідно до норми закону. Головною ознакою суб'єкта оподаткування є наявність самостійного джерела доходу чи майна. У кожному конкретному випадку відповідний податковий закон встановлює своє коло суб'єктів оподаткування. Податкова правоздатність фізичної особи характеризується в основному через її юридичні обов'язки, які фіксуються у податковому законодавстві, що не є випадковим. Держава, встановлюючи податкові норми, кровно заінтересована в їх чіткому виконанні всіма суб'єктами, яким вони адресовані. У податковому законодавстві зміст податкової правоздатності фізичної особи розкривається в Законі України "Про систему оподаткування". Проте цей Закон повною мірою не розв'язав і не міг розв'язати питання про податкову правоздатність суб'єктів податкового права.

Водночас податкове законодавство передбачає в деяких податках наявність платника податку, який не збігається із суб'єктом оподаткування (наприклад, при справлянні прибуткового податку з громадян, коли обов'язки зі справляння податків лежать на податковому агенті - підприємстві, установі тощо, що нараховують дохід громадянинові, з якого й справляється податок).

Другим елементом, який містить кожний податковий закон, є об'єкт оподаткування. Це те, що підлягає оподаткуванню. Об'єкт оподаткування вказує на обставини, за яких у суб'єкта оподаткування виникає обов'язок сплатити податок. У деяких податкових законах об'єкт може набувати конкретизації, і з'являється предмет оподаткування. Така конкретизація існує при оподаткуванні власників транспортних засобів, а також справлянні плати за землю. Предмет оподаткування вказує на ознаки фактичного, а не юридичного характеру, за якими обґрунтовується стягнення відповідного податку.

Ще одним елементом, який обов'язково містить кожний податковий закон, є джерело сплати податку. Це дохід платника, з якого він сплачує податок. Джерело сплати може бути безпосередньо пов'язане з об'єктом оподаткування, а може й не стосуватися об'єкта оподаткування, об'єкт і джерело не завжди збігаються. В ширшому розумінні джерело податку -національний доход, тому що всі оподатковувані об'єкти становлять ту чи іншу форму національного доходу.

Податкова база служить для того, щоб кількісно виразити предмет оподаткування. У ряді випадків податкова база є частиною предмета оподаткування, до якої застосовується податкова ставка. Але це правильно лише тоді, коли предмет оподаткування безпосередньо визначає і дає можливість застосовувати до себе обчислення. Податкова база необхідна саме для обчислення податку, але вона не є умовою (об'єктом оподаткування), що породжує обов'язок сплатити податок. При реалізації майна об'єктом оподаткування буде не саме майно, а угода купівлі-продажу. Майно у даному разі - лише кількісне вираження об'єкта оподаткування.

Критерієм для вимірювання об'єкта оподаткування, що також є окремим елементом податкового закону, виступає одиниця обкладання. Це та його частина, на яку встановлено податкову ставку. Одиниця оподаткування-це одиниця виміру (майнового чи грошового) об'єкта оподаткування, стосовно якої встановлюються нормативи і ставки обкладення. Одиниця оподаткування має переважно розрахунковий характер. Фізичний вимір повинен досить точно відображати обсяг оподаткування. Наприклад, при оподаткуванні земель використовуються одиниці виміру, прийняті у країні, -акр, гектар, сотка, квадратний метр тощо; при встановленні акцизів на бензин -літр, галон.

Ставка податку -це його розмір, що стягується з кожної одиниці оподаткування. Податкова ставка - законодавче встановлений розмір податку на одиницю оподаткування. Існує два підходи для встановлення податкових ставок - універсальний та диференційований. В універсальному встановлюється єдина для всіх платників ставка, а у диференційованому - кілька. Диференціювання ставок може здійснюватися за двома напрямами. Перший - у розрізі платників, іноді для більшості платників виділяється основна ставка, також знижено та підвищено ставки для окремих платників; другий - у сфері різних характеристик і оцінок об'єкта оподаткування. Базова ставка -це ставка податку без урахування особливостей суб'єкта чи видів діяльності. За деякими податковими платежами внаслідок великої кількості ставок (акцизний збір) про поняття "базова ставка" можна говорити лише умовно. Ставки податку можуть бути виражені у твердому фіксованому розмірі або у процентному. Останні у свою чергу поділяються на пропорційні, прогресивні та регресивні. Нині в Україні застосовується два методи оподаткування - з пропорційними чи прогресивними ставками. Змішане оподаткування використовує для однієї частини доходів пропорційні ставки, для іншої -прогресивні.

Важливим елементом податкового закону є строки сплати податку. Вони встановлюються в законі, який регулює кожний окремий вид податку, з метою забезпечення рівномірності та регулярності надходження коштів до бюджету. Податковий період - це строк, протягом якого завершується процес формування податкової бази, остаточно визначається розмір податкового зобов'язання. Податковий період не слід плутати з поняттям "звітний період" - строк складання та надання податковому органові звітності.

Принципово важливим елементом кожного податкового закону має бути положення про пільги, а саме: або вказівка на те, що зі сплати даного податку пільги не можуть мати місця взагалі; або вказівка на об'єкти оподаткування, на які поширюються пільги, та характер цих пільг; або перелік суб'єктів оподаткування, на яких поширюються пільги зі сплати податку.

Податкові пільги -це часткове або повне звільнення юридичних або фізичних осіб від сплати податків. Поширені такі види пільг: неоподатковуваний мінімальний рівень доходів; податкові знижки; повернення раніше сплачених сум податків (податкові амністії); звільнення від сплати податків на певний термін.

Пільги повинні встановлюватися стосовно об'єкта, а не суб'єкта оподаткування. Коли немає чіткої концепції податкової політики, пільги надаються надто широкому колу суб'єктів підприємницької діяльності на шкоду інтересам держави. Всупереч вимогам ст. 1 Закону України "Про систему оподаткування", якою передбачено, що встановлення і скасування податків та пільг здійснюється Верховною Радою України, а ставки податків та пільги не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законодавчими актами України, крім законів про оподаткування, Президент і Кабінет Міністрів України протягом останніх років видавали нормативні акти, якими встановлювали або скасовували пільги суб'єктам підприємницької діяльності. Часто такі нормативні акти викликали непорозуміння в законодавстві, іноді просто суперечили один одному, що призводило до всіляких порушень як з боку платників, так і з боку працівників податкових адміністрацій.

# ЛЕКЦІЯ 13 Правові засади справляння податків з фізичних осіб

## § І. Прибутковий податок з громадян

Виключно громадяни сплачують прибутковий податок з громадян і податок на промисел, які належать до загальнодержавних прямих податків. Загальна система оподаткування прибутковим податком доходів громадян регламентується Декретом Кабінету Міністрів України "Про прибутковий податок з громадян" від 26 грудня 1992 р. З 1 січня 2004 р. має набрати чинності Закон України "Про прибутковий податок з фізичних осіб", прийнятий Верховною Радою України 22 травня 2003 р.

Платниками прибуткового податку є громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства як ті, що мають, так і ті, що не мають постійного місця проживання в Україні. До громадян, які мають постійне місце проживання в Україні, належать громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які проживають в Україні у цілому не менше 183 днів у календарному році. Об'єктом оподаткування у громадян, які мають постійне місце проживання в Україні, є сукупний оподатковуваний доход за календарний рік (що складається з місячних сукупних оподатковуваних доходів), одержаний з різних джерел як на території України, так і за її межами. Об'єктом оподаткування у громадян, які не мають постійного місця проживання в Україні, є доход, одержаний з джерел в Україні. При визначенні сукупного оподатковуваного доходу враховуються доходи, одержані як у натуральній, так і в грошовій формі (національній або іноземній валюті).

Законодавством встановлені особливості усунення подвійного оподаткування, які полягають у такому:

- суми прибуткового податку, сплачені фізичними особами за кордоном, не можуть перевищувати сум податку, що підлягають сплаті цими особами відповідно до законодавства України;

- зарахування сплачених за межами України сум податку здійснюється лише у разі письмового підтвердження податкового органу відповідної іноземної держави факту сплати (утримання) податку.

Відповідно до Декрету "Про прибутковий податок з громадян" до об'єктів оподаткування прибутковим податком не включалися:

а) допомога по державному соціальному страхуванню і державному соціальному забезпеченню, крім допомоги по тимчасовій непрацездатності (в тому числі допомога по догляду за хворою дитиною); б) суми одержуваних аліментів; в) державні пенсії, а також додаткові пенсії, що виплачуються за умовами добровільного страхування пенсій; г) компенсаційні виплати в грошовій і натуральній формі у межах норм, передбачених чинним законодавством, за винятком компенсації за невикористану відпустку при звільненні; д) суми грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержуваних військовослужбовцями, особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, та інші платежі, визначені законодавством.

Згідно з Законом "Про податок з доходів фізичних осіб" податкову базу значно збільшено. До об'єктів оподаткування включаються операції з нерухомістю (із застосуванням ряду винятків, встановлених законом), дарування, спадщина, виграші в недержавних лотереях, проценти від депозитів у кредитно-фінансових установах та дисконтні доходи громадян тощо.

Ставки податку. Проголосований парламентом Закон передбачає значне реформування у сфері оподаткування доходів громадян. Відповідно до діючого з 1993 р. Декрету відрахування прибуткового податку відбуваються щомісячно за диференційованими ставками (від 10 до 40%) залежно від суми заробітку за місцем основної роботи громадянина та за ставкою 20 % від суми заробітку не за місцем основної роботи. При цьому одиницею оподаткування визначений неоподаткований мінімум доходів громадян, запроваджений Указом Президента України ще у 1994 р. Особи, які одержували будь-які доходи не за місцем основної роботи, зобов'язані подати до податкової інспекції за місцем постійного проживання декларацію про сукупний річний доход до 1 квітня року, що йде за звітним. Тобто при обчисленні прибуткового податку застосовується змішаний метод оподаткування доходу громадян, який поєднує застосування прогресивного та пропорційного методів оподаткування.

У свою чергу згідно з Законом України "Про прибутковий податок з фізичних осіб" для більшості фізичних осіб (за винятком осіб, які отримали доходи за кордоном, або для яких виплата доходів відбулася без нарахування та сплати прибуткового податку) скасовується встановлений раніше порядок перерахування податку за підсумками року незалежно від того, чи був отриманий доход за основним або неосновним місцем роботи. Із січня 2004 р. вводиться єдина ставка податку 13% (з 2007 р. - 15%).

Зазначений порядок не застосовується при оподаткуванні операцій особливого виду. Зокрема, як об'єкт оподаткування виступають проценти по депозитах у кредитно-фінансових установах - ставка 5% (з 2005 р.), виграші та призи недержавних лотерей (ставка - 26%, а з 2007 року - 30%); деякі операції з нерухомості (ставки 1%, 5% або 13%), спадщина та подарунки (залежно від спадкоємців і отримувачів подарунків та осіб, яким спадкують, або хто дарить - ставки податку можуть бути 0%, 5% , 13% або 26%).

Одиницею оподаткування визначено мінімальну заробітну плату (податкову соціальну пільгу), а не неоподаткований мінімум доходів громадян. Водночас ця соціальна пільга застосовуватиметься у тому разі, якщо платник податку напише спеціальну заяву своєму роботодавцеві.

Законом передбачено введення податкового кредиту - витрат платника податку на лікування, навчання тощо, на суму яких можна буде зменшити оподатковуваний доход за підсумками року (норма закону набере чинності з 2005 р.). Для застосування податкового кредиту платник повинен подати річну декларацію до податкової інспекції за місцем реєстрації, після чого держава поверне платникові відповідну суму. При цьому платник податку, який хоче застосувати податковий кредит, повинен протягом року збирати документи, що підтверджують його витрати (чеки, товарні накладні, договори або інші розрахункові документи, які ідентифікують продавця та визначають суму витрат). Водночас Закон встановлює ряд обмежень щодо можливості застосування податкового кредиту та достатньо складний механізм повернення надлишкове сплаченого прибуткового податку.

Значно скореговано й пільги, встановлені законодавством, внаслідок зменшення їх порівняно з раніше чинним законодавством. Зокрема, згідно з Декретом сукупний оподатковуваний доход додатково зменшувався на суму, що не перевищує за кожний повний місяць, протягом якого одержано доход, встановленого чинним законодавством розміру мінімальної місячної заробітної плати одному з батьків (опікунів, піклувальників) на кожну дитину віком до 16 років, якщо місячний сукупний оподатковуваний доход не перевищує розміру десяти мінімальних місячних заробітних плат, встановленого чинним законодавством. Зазначена пільга зберігається до кінця року, в якому діти досягли 16-річного віку, а в разі смерті дітей - протягом наступних дванадцяти місяців. Зменшення оподатковуваного доходу проводиться з місяця народження дитини.

Сукупний оподатковуваний доход зменшується до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів, включаючи розмір встановлених вирахувань, в учасників бойових дій, учасників війни, інвалідів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та осіб, на яких поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту".

Сукупний оподатковуваний доход зменшується до десяти неоподатковуваних мінімумів, включаючи розмір встановлених вирахувань, у громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи і віднесені до 1 і 2-ї категорій.

Сукупний оподатковуваний доход зменшується до п'яти неоподатковуваних мінімумів, включаючи розмір встановлених вирахувань, у:

а) інвалідів з дитинства, інвалідів І і II груп (крім інвалідів війни І групи);

б) громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи і віднесені до 3 і 4-ї категорій;

в) батьків і одного з подружжя військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти при виконанні службових обов'язків;

г) одного з батьків, який виховує інваліда з дитинства, і батьків, які виховують двох і більше інвалідів з дитинства, що проживають разом з ними і потребують постійного догляду;

д) громадян, реабілітованих відповідно до Закону України "Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні".

Органи місцевого самоврядування базового рівня, враховуючи матеріальний стан, мають право додатково зменшувати сукупний оподатковуваний доход окремих громадян або звільняти їх від сплати податку в календарному році.

Визначальним моментом застосування пільгового режиму є те, що пільги поширюються виключно на доходи, одержувані громадянами за місцем основної роботи.

З 2004 р. буде встановлено інший порядок застосування пільг при сплаті податкового податку з фізичних осіб.

Порядок сплати податку до 31 грудня 2003 р. визначають Декрет "Про прибутковий податок з громадян" та Інструкція про прибутковий податок з громадян від 21 квітня 1993 р. № 12. Нарахування, утримання і перерахування до бюджету прибуткового податку здійснюється підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності, які провадять виплати доходів, тобто податковими агентами. Податок протягом року обчислюють з суми місячного сукупного оподатковуваного доходу за встановленими ставками.

Податкові агенти протягом 15 календарних днів за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу надсилають до податкових органів за місцем державної реєстрації відомості про нараховані та виплачені суми доходів і суми утриманих з них податків за формою, встановленою центральним податковим органом.

По закінченні календарного року визначається сума сукупного річного оподатковуваного доходу. Прибутковий податок з річного доходу визначається з середньомісячного доходу з урахуванням сплаченого (утриманого) протягом року податку з місячних доходів. Обчислення податку і перерахунок провадять відповідні податкові агенти до 1 березня року, наступного за звітним, а у строки, визначені законом, такі відомості за встановленою формою вони подають до податкової інспекції за місцем проживання платника. Податкові органи використовують ці відомості для перевірки поданих громадянами декларацій та обчислення сукупної річної суми податку. Перерахунки прибуткового податку за сукупним річним оподатковуваним доходом громадян податкові органи провадять протягом двох календарних місяців, наступних за місяцем, у якому подано декларацію. Додатково нараховані за остаточними розрахунками суми податку підлягають сплаті не пізніше одного місяця з дня одержання повідомлення податкового органу, а зайво сплачені суми податку підлягають поверненню платникові податку не пізніше одного місяця після проведення остаточного перерахунку або зараховуються в рахунок майбутніх платежів за його заявою.

Для додержання фінансової дисципліни законодавством передбачено, що податкові агенти по закінченні кожного місяця, але не пізніше строку одержання в установах банків коштів на виплату належних громадянам сум, зобов'язані перераховувати до бюджету суми нарахованого й утриманого прибуткового податку за минулий місяць. Водночас з поданням чеків на отримання коштів для виплати належних громадянам сум за другу половину місяця до установ банків подають платіжне доручення на перерахування до бюджету утриманих сум прибуткового податку. При цьому чеки на отримання коштів для виплати належних громадянам сум приймаються установами банків тільки за умови пред'явлення платіжного доручення на перерахування до бюджету утриманих сум прибуткового податку.

Забороняється сплата податку з доходів громадян за рахунок коштів податкових агентів, крім колективних сільськогосподарських підприємств. Колективні сільськогосподарські підприємства, включаючи риболовецькі колгоспи, суми прибуткового податку сплачують за рахунок прибутку (доходу), що залишається у розпорядженні підприємства, за ставками відповідно до чинного законодавства.

Суми податку, не утримані або утримані не повністю з працюючих громадян, стягуються підприємствами, установами та організаціями та фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності до повної сплати заборгованості. Не утримані або утримані не повністю суми прибуткового податку з громадян, які звільнилися, сплачують податкові агенти. Стягнення заборгованості прибуткового податку з громадян провадиться відповідно до чинного законодавства. Надміру утримані суми податку повертаються платникові або зараховуються до сплати майбутніх платежів за його заявою.

З 2004 р. згідно з Законом України "Про оподаткування доходів фізичних осіб" декларації про отримані доходи подаватимуть громадяни, які отримували доходи за кордоном, у яких не відбулося утримання прибуткового податку податковими агентами, та громадяни, які хочуть застосувати процедуру податкового кредиту. В свою чергу податкові агенти зобов'язані щомісяця подавати до органів Державної податкової служби дані про нараховані та стягнені суми прибуткового податку.

## § 2. Податок на промисел

Правові засади справляння податку на промисел регулюються Декретом Кабінету Міністрів України "Про податок на промисел" від 17 березня 1993р.

Платниками податку на промисел є громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства як ті, що мають, так і ті, що не мають постійного місця проживання в Україні, якщо вони не зареєстровані як суб'єкти підприємництва і здійснюють несистематичний, не більше чотирьох разів протягом календарного року, продаж вироблених, перероблених та куплених продукції, речей, товарів.

Об'єктом оподаткування є сумарна вартість товарів за ринковими цінами, що зазначається громадянином у декларації, поданій до державної податкової інспекції району (міста) за місцем проживання, а громадянином, який не має постійного місця проживання в Україні, - за місцем продажу товарів. Форму декларації встановлює Державна податкова служба України.

Пільги. Не декларується та не оподатковується продаж вирощених в особистому підсобному господарстві, на присадибній, дачній, садовій і городній ділянках продукції рослинництва, худоби, кролів, нутрій, птиці (як у живому вигляді, так і продукції їх забою у сирому вигляді та у вигляді первинної переробки), продукції власного бджільництва, а також продаж автотранспортних засобів, які перебувають у приватній власності громадян, якщо вони реалізуються один раз протягом року.

Ставка податку на промисел встановлюється у розмірі 10% зазначеної у декларації вартості товарів, що підлягають продажу протягом трьох календарних днів, але не менше розміру однієї мінімальної заробітної плати. У разі збільшення терміну продажу товарів до семи календарних днів ставка податку збільшується до 20%.

Оскільки здійснення торговельної діяльності з придбанням одноразового патенту не передбачає систематичної підприємницької діяльності, законодавство не містить обов'язку вести облік доходів та видатків платника податку. Водночас обов'язковою умовою здійснення зазначеної діяльності є продаж товарів виключно на території ринків.

За порушення умов здійснення торгівлі без придбання одноразового патенту згідно з Законом України "Про державну податкову службу" передбачається застосування відповідальності у вигляді адміністративних штрафів, утому числі за торгівлю товарами без придбання одноразового патенту та продаж товарів, не внесених до декларації. Штрафи стягуються у розмірі від 1 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За повторне аналогічне порушення протягом року з моменту вчинення першого правопорушення застосовується штраф у розмірі від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

# ЛЕКЦІЯ 14 Податки з юридичних осіб

Оподаткування прибутків юридичних осіб здійснюється в Україні на підставі Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" в редакції Закону від 22 травня 1997 р. (зі змінами та доповненнями).

Оподаткування податком на прибуток здійснюється за принципом резиденства. Платниками податку є:

з числа резидентів - суб'єкти господарської діяльності, бюджетні, громадські та інші підприємства, установи й організації, які здійснюють діяльність, спрямовану на отримання прибутку як на території України, так і за її межами;

з числа нерезидентів - фізичні чи юридичні особи, створені у будь-якій організаційно-правовій формі, які отримують доходи з джерел їх походження з України, за винятком установ та організацій, що мають дипломатичний статус або імунітет згідно з міжнародними договорами України або законом.

Юридичні особи, що мають філії, відділення та інші відокремлені підрозділи, які не мають статусу юридичної особи та розташовані на території іншої, ніж такий платник податку, територіальної громади, мають право прийняти рішення про сплату консолідованого податку та сплачувати податок до бюджетів територіальних громад за місцезнаходженням філій, а також до бюджету територіальної громади за своїм місцезнаходженням. Для переходу на консолідовану сплату платник повинен самостійно до 1 липня року, що передує звітному, повідомити податкові органи за власним місцезнаходженням та місцезнаходженням його філій (відокремлених підрозділів).

До платників податку на прибуток належать постійні представництва нерезидентів, які отримують доходи з джерел їх походження з України; управління залізниці, які одержують доход від господарської діяльності залізничного транспорту.

Згідно з законами України "Про оподаткування прибутку підприємств" та "Про Національний банк України" Національний банк України та його установи (крім госпрозрахункових, що оподатковуються у загальному порядку) сплачують до Державного бюджету України суму перевищення валових доходів консолідованого балансу над валовими витратами та частиною валових витрат років, що передують звітному (у разі коли вони не відшкодовані валовими доходами таких років), по закінченні фінансового року. Якщо за підсумками року затверджені видатки Національного банку України перевищують отримані доходи, дефіцит покривається за рахунок Державного бюджету України.

Об'єктом оподаткування є прибуток, який визначається шляхом зменшення суми скоригованого валового доходу звітного періоду на суму валових витрат та суму амортизаційних відрахувань платника податку.

Валовий дохід - це загальна сума доходу платника податку від усіх видів діяльності, отриманого (нарахованого) протягом звітного періоду у грошовій, матеріальній або нематеріальній формах як на території України, її континентальному шельфі, виключній (морській) економічній зоні, так і за її межами.

До складу валового доходу не включаються:

- суми податку на додану вартість; кошти, отримані як компенсація (відшкодування) за примусове відчуження державою іншого майна платника податку; кошти або вартість майна, отримані платником податку за рішенням суду (господарського суду) або внаслідок задоволення претензій (у разі якщо вони не були віднесені цим платником податку до складу валових витрат або відшкодовані за рахунок коштів страхових резервів);

- суми коштів у частині надмірно сплачених податків, зборів (обов'язкових платежів), що повертаються або мають бути повернені платникові податку з бюджетів, якщо такі суми не були включені до складу валових витрат; суми одержаного платником податку емісійного доходу.

Не є об'єктом оподаткування також інвестиції та грошові або майнові внески згідно з договорами про спільну діяльність на території України без створення юридичної особи; кошти спільного інвестування інститутів спільного інвестування.

Для забезпечення заходів щодо проведення загальнодержавної соціальної політики виключаються з об'єкта оподаткування також суми доходів, нагромаджених на пенсійних рахунках у межах механізму додаткового пенсійного забезпечення, а також суми надходжень до інших неприбуткових установ і організацій та інші кошти, визначені законом.

Валові витрати виробництва та обігу являють собою суму будь-яких витрат платника податку у грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, здійснюваних як компенсація вартості товарів (робіт, послуг), які придбаваються (виготовляються) таким платником податку для їх подальшого використання у власній господарській діяльності.

Тобто це витрати, пов'язані зі здійсненням власної господарської діяльності платника, у тому числі суми будь-яких витрат, сплачених (нарахованих) протягом звітного періоду у зв'язку з підготовкою, організацією, веденням виробництва, продажем продукції (робіт, послуг) і охороною праці, включаючи витрати з придбання електричної енергії (у тому числі реактивної), з урахуванням обмежень, встановлених законодавством; суми коштів, внесені до страхових резервів; суми внесених (нарахованих) податків, зборів (обов'язкових платежів) встановлених Законом України "Про систему оподаткування".

Водночас сплата фінансових, адміністративних, господарських та інших санкцій здійснюється платником податків за рахунок власного прибутку.

На валові витрати можна віднести добровільні внески платника, що здійснюються протягом звітного року до Державного бюджету України або бюджетів місцевого самоврядування, до неприбуткових організацій, у розмірі, що становить не менше двох та не більше 5% оподатковуваного прибутку попереднього звітного року, за винятком відрахувань.

Законодавство містить вичерпний перелік витрат, що можуть бути віднесені на валові витрати платника податку, а також витрат, що не можуть бути віднесені до валових витрат (ст. 5 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств").

Законодавство передбачає особливий порядок оподаткування ряду операцій. До операцій особливого виду, які здійснюються з урахуванням спеціальних правил, встановлених Законом України "Про оподаткування прибутку підприємств", належать:

- товарообмінні (бартерні) операції;

- страхова діяльність;

- операції з розрахунками в іноземній валюті;

- операції з пов'язаними особами;

- операції з цінними паперами та деривативами;

- спільна діяльність на території України без створення юридичної особи;

- нарахування та виплата дивідендів;

- операції з борговими вимогами та зобов'язаннями;

- виконання довгострокових договірних зобов'язань. Під амортизацією основних фондів і нематеріальних активів розуміють поступове віднесення витрат на їх придбання, виготовлення або поліпшення, на зменшення скоригованого прибутку платника податку у межах норм амортизаційних відрахувань, встановлених законодавством.

Амортизації підлягають витрати на:

- придбання основних фондів та нематеріальних активів для власного виробничого використання, включаючи витрати на придбання племінної худоби та придбання, закладення і вирощування багаторічних насаджень до початку плодоношення;

- самостійне виготовлення основних фондів для власних виробничих потреб, включаючи витрати на виплату заробітної плати працівникам, які були зайняті на виготовленні таких основних фондів;

- проведення всіх видів ремонту, реконструкції, модернізації та інших видів поліпшення основних фондів;

- капітальні поліпшення землі, не пов'язані з будівництвом, а саме: іригація, осушення, збагачення та інші подібні капітальні поліпшення землі.

Закон встановлює порядок визначення та нарахування сум амортизаційних відрахувань платника податку протягом звітного періоду. Існує чотири групи основних фондів, і віднесення їх до певної групи зумовлює особливий порядок проведення обліку балансової вартості та здійснення амортизації.

Норми амортизації встановлюються у процентах до балансової вартості кожної з груп основних фондів на початок звітного (податкового) періоду в такому розмірі (в розрахунку на податковий квартал):

1) група 1 - 2%; 2) група 2 - 10%; 3) група 3 - 6%; 4) група 4 - 15%.

Порядок бухгалтерського обліку балансової вартості груп основних фондів встановлює Міністерство фінансів України.

Окремий порядок амортизації передбачений для витрат, пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Базова ставка, за якою оподатковується прибуток платників податку, включаючи підприємства, основані на власності окремої фізичної особи, - 30% до об'єкта оподаткування.

Така сама ставка застосовується і при оподаткуванні доходів від грального бізнесу до платників податків, що здійснюють виплату виграшів у лотерею або інші види ігор чи розиграшів. Не підлягають оподаткуванню виграші у державні грошові лотереї. При цьому під державними грошовими лотереями законодавство має на увазі лотереї, які передбачають наявність призового фонду у розмірах не менш як 50% суми отриманих доходів, а також відрахувань до Державного бюджету України в розмірі не менш як 30% доходів, що залишаються у розпорядженні після відрахувань до призового фонду.

Для зменшення податкового тягаря та здійснення додаткових заходів для розвитку підприємництва в Україні та розширення податкової бази згідно з Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 24 грудня ; 2002 р. передбачено, що з 1 січня 2004 р. в Україні буде запроваджено нову базову ставку податку - 25%.

Крім базової ставки, законодавство містить кілька інших ставок, що пов'язано з особливостями здійснюваної платниками податків діяльності. Зокрема, доходи від страхової діяльності (крім доходів від операцій, проведених за договорами довгострокового страхування життя) страховиків-резидентів оподатковуються за ставкою у розмірі 3% суми валового доходу, одержаного від страхової діяльності. Доходи страховиків-резидентів, отримані за договорами довгострокового страхування життя, оподатковуються за ставкою 0% у разі додержання вимог до таких договорів.

Оплата вартості фрахту, яка виплачується резидентами нерезидентам, оподатковується за ставкою 6% у джерела виплати таких доходів за їх рахунок.

Пільги зі сплати податку. Законодавство визначає перелік неприбуткових установ та організацій, до яких належать: а) органи державної влади та органи місцевого самоврядування і створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів; б) благодійні фонди і благодійні організації; в)пенсійні фонди, кредитні спілки; інші юридичні особи, діяльність яких не передбачає одержання прибутку згідно з нормами відповідних законів; г) спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, створені для представлення інтересів засновників, що утримуються лише за рахунок внесків таких засновників та не проводять господарської діяльності, за винятком отримання пасивних доходів; д) релігійні організації; е) житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

У неприбуткових організацій звільняються від оподаткування доходи, що надходять у вигляді коштів або майна безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; пасивних доходів; інші доходи, що надходять у межах, встановлених законодавством (п. 7.11 ст. 7 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств").

Водночас віднесення організацій до неприбуткових не звільняє їх від обов'язку вставати на податковий облік та здавати податкову звітність у формах та обсягах, встановлених податковим законодавством для неприбуткових організацій.

Також згідно з Законом звільняється від оподаткування прибуток підприємств та організацій, громадських організацій інвалідів, майно яких є їх власністю, прибуток, отриманий від продажу товарів (робіт, послуг), крім підакцизних товарів та прибутку, одержаного від грального бізнесу, де протягом попереднього звітного (податкового) періоду кількість інвалідів, які мають там основне місце роботи, становить не менше 50% загальної чисельності працюючих і за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить протягом звітного періоду не менше 25% суми загальних витрат на оплату праці, що їх відносять до складу валових витрат виробництва (обігу).

Оподатковується у розмірі 50% від діючої ставки прибуток платників податків від проведення науково-дослідних і реставраційних робіт у сфері охорони культурної спадщини.

У розмірі 50% від діючої ставки оподатковується і прибуток від продажу інноваційного продукту, заявленого при реєстрації в інноваційних центрах, що створені відповідно до закону.

Податковий період для обчислення податку на прибуток підприємств починається з першого календарного дня податкового періоду і закінчується останнім календарним днем податкового періоду. Встановлено такі податкові періоди: календарні квартал, півріччя, три квартали, рік.

Для розрахунку податку на прибуток, що здійснюється самостійно платником податку, застосовується ряд положень, у тому числі дата збільшення валових витрат. Згідно з п. 11.2 Закону датою збільшення валових витрат виробництва (обігу) вважається дата, яка припадає на податковий період, протягом якого відбувається будь-яка з подій, що сталася раніше:

або дата списання коштів з банківських рахунків платника податку на оплату товарів (робіт, послуг), а в разі їх придбання за готівку - день їх видачі з каси платника податку;

або дата оприбуткування платником податку товарів, а для робіт (послуг) - дата фактичного отримання платником податку результатів робіт (послуг).

Підприємства, основною діяльністю яких є виробництво сільськогосподарської продукції, сплачують податок на прибуток у порядку і в розмірах, передбачених цим Законом, за підсумками звітного податкового року. При цьому валові доходи і витрати підприємств - виробників сільськогосподарської продукції, утримані (понесені) протягом звітного податкового року, підлягають індексуванню виходячи з офіційного індексу інфляції за період від місяця, наступного за місяцем понесення таких витрат (отримання доходів), до кінця звітного податкового року.

Сума нарахованого податку зменшується на суму податку на землю, що використовується у сільськогосподарському виробничому обороті.

Бюджетні організації сплачують податок на прибуток, отриманий від господарської діяльності, щоквартально за наростаючим підсумком з початку звітного податкового року.

Неприбуткові організації, сплачують податок на прибуток від неосновної діяльності у загальному порядку.

Нерезиденти, що проводять діяльність на території України через постійне представництво, ведуть бухгалтерський облік та звітність згідно з законодавством України, щоквартально подають податковим органам за місцезнаходженням постійного представництва декларацію про прибуток, одержаний із джерел в Україні, а також розрахунок нарахованого податку на прибуток за формою, встановленою центральним податковим органом.

Сплата податку іншими, ніж платник податку, особами не дозволяється.

Порядок ведення і складання податкових звітів, декларацій про прибуток підприємств та розрахунків податку встановлюється центральним податковим органом.

Надміру внесені до бюджету суми податку, що нараховані за звітний період наростаючим підсумком з початку року, зараховуються у рахунок наступних платежів або повертаються платникові податку не пізніше десяти робочих днів з дня одержання письмової заяви такого платника податку.

Чинне законодавство також передбачає механізми, через які забезпечується усунення подвійного оподаткування. Зокрема, суми податків на прибуток, отриманий з іноземних джерел, що сплачені суб'єктами господарської діяльності за кордоном, зараховуються під час сплати ними податку на прибуток в Україні. При цьому зарахуванню підлягає сума податку, обчислена за правилами, встановленими Законом. Розмір зарахованих сум податку на прибуток з іноземних джерел протягом податкового періоду не може перевищувати суми податку, що підлягає сплаті в Україні платником податку протягом такого періоду.

Не підлягають зарахуванню до зменшення податкових зобов'язань такі податки, сплачені в інших країнах: податок на капітал (майно) та приріст капіталу; поштові податки; податки на реалізацію (продаж); інші непрямі податки незалежно від того, підпадають вони під категорію прибуткових податків чи оподатковуються окремими податками згідно із законодавством іноземних держав; суми податку, сплачені з пасивного прибутку (дивідендів, процентів, страхування, роялті).

Зарахування сплачених за митним кордоном України сум податку на прибуток провадиться за умов подання письмового підтвердження податкового органу іншої держави щодо факту сплати такого податку та за наявності міжнародного договору України про усунення подвійного оподаткування доходів, ратифікованого Верховною Радою України.

# ЛЕКЦІЯ 15 Непрямі податки в податковій системі України

## § 1. Податок на додану вартість

Податок на додану вартість (ПДВ) є загальнодержавним, непрямим податком на споживну вартість, що справляється з юридичних та фізичних осіб. ПДВ є відносно молодим податком. Він був розроблений і запроваджений вперше у Франції у 1954 р. Сплата податку на додану вартість у більшості країн визначається характером угоди, а фінансовий стан платника не береться до уваги. Поширене застосування диференційованих ставок. Зокрема, у Франції діють кілька ставок ПДВ: основна ставка - 18,6%, збільшена ставка - 22%, знижена ставка - 7% (на товари культурного вжитку). При цьому ПДВ доповнюється рядом непрямих акцизів та мит.

В Україні податок на додану вартість почав справлятися з 1992 р. і зараз стягується на основі Закону України "Про податок на додану вартість" від 3 квітня 1997 р. ПДВ є частиною новоствореної вартості, який сплачується до державного бюджету на кожному етапі виробництва товарів, виконання робіт, надання послуг.

Платниками цього податку є:

- особи, обсяг оподатковуваних операцій з продажу товарів (робіт, послуг) яких протягом будь-якого періоду з останніх двадцяти календарних місяців перевищував 3600 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- особи, які ввозять (пересилають) товари на митну територію України або отримують від нерезидента роботи (послуги) для їх використання або споживання на митній території України;

- особи, які здійснюють на митній території України підприємницьку діяльність з торгівлі за готівку незалежно від обсягів продажу; особи, які на митній території України надають послуги, пов'язані з транзитом продукції згідно із законами України з питань оподаткування. Всі платники податку сплачують податок на додану вартість на однакових умовах, незалежно від того, в якій валюті провадяться розрахунки.

Законом України "Про податок на додану вартість" запроваджується спеціальна реєстрація платників податку на додану вартість у державній податковій інспекції за місцем її розміщення. Податкова інспекція видає платникам свідоцтво про реєстрацію та індивідуальний податковий номер.

Порядок реєстрації визначається зазначеним законом та Положенням про Реєстр платників податку на додану вартість, затвердженим наказом ДПА України 1 березня 2000 р.1 Реєстр платників податку на додану вартість являє собою автоматизовану систему збору, накопичення та обробки даних про осіб, які згідно із Законом України "Про податок на додану вартість" та Указом Президента України "Про деякі зміни в оподаткуванні" від 7 серпня 1998 р. № 857 зобов'язані утримувати та вносити до бюджету податок, що сплачується покупцем.

Реєстраційна заява має бути подана (надіслана) органу державної податкової служби не пізніше двадцятого календарного дня, що настає за останнім днем дванадцятимісячного періоду, за підсумками якого виникає обов'язок сплачувати ПДВ, а для інших осіб, що підпадають під обов'язок сплачувати податок, - не пізніше ніж за десять календарних днів до початку здійснення підприємницької діяльності з торгівлі за готівку. Реєстраційна заява може бути надіслана на адресу органу державної податкової служби поштою з повідомленням про вручення. Орган державної податкової служби зобов'язаний протягом 10 робочих днів надати заявникові (надіслати поштою з повідомленням про вручення за рахунок заявника) свідоцтво про реєстрацію платника податку.

Об'єктом оподаткування є операції платників податку з:

- продажу товарів (робіт, послуг) на митній території України, у тому числі операції з оплати вартості послуг за договорами оперативної оренди (лізингу) та операції з передачі права власності на об'єкти застави позичальнику (кредитору) для погашення кредиторської заборгованості заставодавця;

- ввезення (пересилання) товарів на митну територію України та отримання робіт (послуг), що надаються нерезидентами для їх використання або споживання на митній території України, у тому числі операції з ввезення (пересилання) майна за договорами оренди (лізингу), застави та іпотеки;

- вивезення (пересилання) товарів за межі митної території України та надання послуг (виконання робіт) для їх споживання за межами митної території України.

Законодавство також містить перелік операцій, що не є об'єктом стягування податку на додану вартість.

База оподаткування операцій з продажу товарів (робіт, послуг) визначається виходячи з їх договірної (контрактної) вартості, обчисленої за вільними або регульованими цінами (тарифами) з урахуванням акцизного збору, ввізного мита, інших загальнодержавних податків та зборів (обов'язкових платежів), за винятком податку на додану вартість, що включаються у ціну товарів (робіт, послуг) згідно із законами України з питань оподаткування. До складу договірної (контрактної) вартості включаються будь-які суми коштів, вартість матеріальних і нематеріальних активів, що передаються платникові податку безпосередньо покупцем або через будь-яку третю особу в зв'язку з компенсацією вартості товарів (робіт, послуг), проданих (виконаних, наданих) таким платником податку.

При здійсненні бартерних (товарообмінних) операцій база оподаткування визначається виходячи з фактичної ціни операції, але не нижчої за звичайні ціни. Для товарів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України платниками податку, базою оподаткування є договірна (контрактна) вартість таких товарів, але не менша митної вартості, зазначеної у ввізній митній декларації. Визначена вартість перераховується в українські гривні за валютним (обмінним) курсом Національного банку України, що діяв на момент виникнення податкових зобов'язань. Під час імпортування товарів на територію України при сплаті податку використовуються податкові векселі. Для робіт (послуг), які виконуються (надаються) нерезидентами на митній території України, базою оподаткування є договірна (контрактна) вартість таких робіт (послуг) з урахуванням акцизного збору, а також інших податків, зборів (обов'язкових платежів), за винятком податку на додану вартість, що включаються у ціну продажу робіт (послуг) згідно із законами України з питань оподаткування. Визначена вартість перераховується в українські гривні за валютним (обмінним) курсом Національного банку України, що діяв на момент виникнення податкових зобов'язань.

Для готової продукції, виготовленої на території України з давальницької сировини нерезидента, у разі її продажу на митній території України базою оподаткування є договірна (контрактна) вартість такої продукції з урахуванням акцизного збору, ввізного мита, а також інших податків, зборів (обов'язкових платежів), за винятком податку на додану вартість, що включаються у ціну такої готової продукції згідно із законами України з питань оподаткування.

Для обчислення податку на додану вартість застосовується дві ставки - 20%-на і нульова ставка. Нульова ставка застосовується при обчисленні податку на додану вартість у разі продажу товарів, робіт, послуг на експорт.

Платник податку, який здійснює операції з вивезення (пересилання) товарів (робіт, послуг) за межі митної території України (експорт) і подає розрахунок експортного відшкодування за наслідками податкового місяця, має право на отримання такого відшкодування протягом 30 календарних днів з дня подання такого розрахунку. Зазначений розрахунок подається разом із митною декларацією, яка підтверджує факт вивезення (експортування) товарів за межі митної території України, та копіями платіжних доручень, завірених банком, про перерахування платником податку коштів на користь іншого платника податків, в оплату придбаних товарів (робіт, послуг), з урахуванням податків, нарахованих на ціну такого придбання.

Порядок відшкодування податку на додану вартість конкретизується у наказі ДПА України від 2 липня 1997 р. Термін, протягом якого належна платникові сума податку на додану вартість підлягає відшкодуванню з Державного бюджету України, встановлюється залежно від виду операцій, які здійснюються платником у звітному періоді. Платник податку, який здійснює операції з вивезення (пересилання) товарів (робіт, послуг) за межі митної території України (експорт) і подає розрахунок експортного відшкодування за наслідками податкового місяця, має право на отримання експортного відшкодування протягом 30 календарних днів з дня подання такого розрахунку.

Якщо платник податку не подає розрахунку експортного відшкодування у встановлені строки, то експортне відшкодування не надається, а суми такого відшкодування враховуються у розрахунку зобов'язань такого платника податку з податку майбутніх податкових періодів. Розрахунок експортного бюджетного відшкодування подається разом з декларацією за відповідний звітний період. З операцій, що оподатковуються за повною ставкою, сума належного платнику відшкодування (після погашення податкової заборгованості минулих звітних періодів) зараховується до зменшення податкових зобов'язань платника податку протягом трьох наступних звітних періодів. Залишок непогашеної суми підлягає відшкодуванню з Державного бюджету України протягом місяця, що настає після подання декларації за третій звітний період після виникнення від'ємного значення податку.

Водночас для недопущення зловживань у сфері відшкодування ПДВ законодавство встановлює відповідальність за порушення податкового законодавства. Зокрема, якщо за наслідками перевірки виявляється факт завищення суми бюджетного відшкодування, заявленого в податковій декларації з податку на додану вартість, то сума такого завищення вважається сумою податкового зобов'язання, прихованою від оподаткування. Якщо внаслідок такого завищення отримано бюджетне відшкодування, то платник податку визнається таким, що ухиляється від оподаткування, і до нього застосовуються санкції відповідно до законодавства. Якщо на момент перевірки платника податку органом Державної податкової служби суми податку на додану вартість, попередньо включені до складу податкового кредиту, залишаються документально не підтвердженими, то платник податку несе відповідальність у вигляді санкцій, встановлених законодавством і нарахованих на суму податкового кредиту, не підтверджену документально.

Пільги за податком на додану вартість передбачені на послуги, які надаються у лікувальних закладах, закладах освіти, архівних установах, у сфері соціального захисту дітей, людей похилого віку, інвалідів, службах зайнятості. Надаються пільги на операції з продажу товарів спеціального призначення для інвалідів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, путівок на санаторно-курортне лікування, послуг з доставки пенсій та грошової допомоги, а також робіт з будівництва житла за рахунок коштів інвесторів для військовослужбовців, ветеранів війни та членів сімей військовослужбовців, які загинули під час виконання службових обов'язків. Податок на додану вартість платник податку обчислює самостійно виходячи із сум, що становлять його податкові зобов'язання та податковий кредит.

Датою виникнення податкових зобов'язань з продажу товарів (робіт, послуг) вважається дата, яка припадає на податковий період, протягом якого відбувається будь-яка з подій, що сталася раніше:

- або дата зарахування коштів від покупця (замовника) на банківський рахунок платника податку як оплата товарів (робіт, послуг), що підлягають продажу, а в разі продажу товарів (робіт, послуг) за готівку - дата їх оприбуткування у касі платника податку, а за відсутності такої - дата інкасації готівки у банківській установі, що обслуговує платника податку;

- або дата відвантаження товарів, а для робіт (послуг) - дата оформлення документа, що засвідчує факт виконання робіт (послуг) платником податку.

Продаж товарів (робіт, послуг) здійснюється за договірними (контрактними) цінами з додатковим нарахуванням податку на додану вартість.

Відчуження товарів (робіт, послуг) повинно супроводжуватися виписуванням податкової накладної. Платник податку зобов'язаний надати покупцеві податкову накладну.

У податковій накладній має бути зазначено окремими рядками:

а) порядковий номер податкової накладної; б) дату виписування податкової накладної; в) назву юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи, зареєстрованої як платник податку на додану вартість; г) податковий номер платника податку (продавця та покупця); д) місцеперебування юридичної особи або місце податкової адреси фізичної особи, зареєстрованої як платник податку на додану вартість; е) опис (номенклатуру) товарів (робіт, послуг) та їх кількість (обсяг, об'єм); є) повну назву отримувача; ж) ціну продажу без урахування податку; з) ставку податку та відповідну суму податку у цифровому значенні; й) загальну суму коштів, що підлягають сплаті з урахуванням податку.

Податкова накладна складається у двох примірниках у момент виникнення податкових зобов'язань продавця. Оригінал податкової накладної надається покупцеві, копія залишається у продавця товарів (робіт, послуг). Податкова накладна є звітним податковим документом і водночас розрахунковим документом. Платники податку повинні зберігати податкові накладні протягом строку, передбаченого законодавством для зобов'язань зі сплати податків. Право на нарахування податку та складання податкових накладних надається виключно особам, зареєстрованим як платники податку.

Податковий кредит у механізмі стягнення податку на додану вартість - це сума, на яку платник податку має право зменшити податкове зобов'язання звітного періоду, тобто та сума, яка підлягає відшкодуванню платнику з бюджету. Податковий кредит звітного періоду складається із сум податків, сплачених (нарахованих) платником податку у звітному періоді у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг), вартість яких належить до складу валових витрат виробництва (обігу) та основних фондів чи нематеріальних активів, що підлягають амортизації. Суми податку на додану вартість, сплачені (нараховані) платником податку у звітному періоді у зв'язку з придбанням (спорудженням) основних фондів, що підлягають амортизації, включаються до складу податкового кредиту такого звітного періоду, незалежно від строків введення в експлуатацію основних фондів, а також від того, чи мав платник податку оподатковувані обороти протягом такого звітного періоду.

Датою виникнення права платника податку на податковий кредит вважається дата здійснення першої з подій:

- або дата списання коштів з банківського рахунку платника податку як оплата товарів (робіт, послуг), дата виписки відповідного рахунку (товарного чека) - в разі розрахунків з використанням кредитних дебетових карток або комерційних чеків;

- або дата отримання податкової накладної, що засвідчує факт придбання платником податку товарів (робіт, послуга-Законодавство встановлює такі податкові періоди для сплати ПДВ. Для платників податку, у яких обсяг оподатковуваних операцій з продажу товарів (робіт, послуг) за попередній календарний рік перевищує 7200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, податковий (звітний) період дорівнює календарному місяцю. Платники податку, що мають менший обсяг операцій з продажу, можуть застосовувати за своїм вибором податковий період, що дорівнює календарному місяцю або кварталу. Заяву про своє рішення з цього приводу платник податку подає органові Державної податкової служби за один місяць до початку календарного року.

Контроль за сплатою податку на додану вартість з імпортних товарів під час переміщення через митний кордон України покладено на митні органи, всі інші питання, включаючи операції з імпортними товарами, перебувають під контролем податкової служби України.

## § 2. Акцизний збір

Декретом Кабінету Міністрів України "Про акцизний збір" від 26 грудня 1992 р. було встановлено, що акцизний збір - це непрямий податок на високорентабельні та монопольні товари (продукцію), що включається у ціну цих товарів (продукції). Він належить до загальнодержавних податків.

Перелік товарів (продукції), на які встановлюється акцизний збір, та його ставки затверджує Верховна Рада України.

Платниками акцизного збору є суб'єкти підприємницької діяльності - виробники або замовники підакцизних товарів (продукції), а також ті, що імпортують підакцизні товари (продукцію); громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи; громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які ввозять (пересилають) предмети (товари) на митну територію України.

Об'єктом оподаткування є:

- обороти з реалізації вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) шляхом їх продажу, обміну на інші товари (продукцію, роботи, послуги); безоплатна передача товарів (продукції) або з частковою їх оплатою;

- обороти з реалізації (передачі) товарів (продукції) для власного споживання, промислової переробки, а також для своїх працівників;

- митна (у разі її відсутності - закупівельна) вартість імпортованих товарів (продукції), придбаних за іноземну валюту або в порядку обміну чи безоплатної передачі.

Суми акцизного збору з ввезених на територію України товарів зараховуються до державного бюджету, а з товарів, вироблених в Україні, - до місцевого бюджету за місцем їх виробництва і державного бюджету у співвідношеннях, встановлених Верховною Радою України та Бюджетним кодексом України.

Законом України " Про акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби" від 15 вересня 1995 р. встановлено особливості нарахування та сплати акцизного збору, що справляється з виготовлених українськими виробниками та ввезених на територію України алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Платниками акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби є:

- суб'єкти підприємницької діяльності - українські виробники алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а також замовники, за дорученням яких виготовляється ця продукція на давальницьких умовах;

- суб'єкти підприємницької діяльності, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями, незалежно від дати їх реєстрації, та громадяни, що займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи, які ввозять алкогольні напої та тютюнові вироби на митну територію України як для власних, так і для виробничих потреб з метою продажу або реалізації на умовах комісії та реекспорту;

- фізичні особи, які ввозять на митну територію України алкогольні напої та тютюнові вироби в обсягах, що підлягають обкладенню ввізним (імпортним) митом;

- юридичні та фізичні особи, міжнародні організації, їх філії, і відділення та інші відокремлені підрозділи, які здійснюють реалізацію алкогольних напоїв та тютюнових виробів на митній території України, включаючи операції щодо ввезення (імпорту) в Україну алкогольних напоїв та тютюнових виробів, якщо їх реалізація на території України здійснюється зазначеними суб'єктами через постійні представництва, розташовані на території України.

Об'єктами оподаткування є:

а) обороти з реалізації вироблених на території України алкогольних напоїв та тютюнових виробів шляхом їх продажу, обміну на іншу продукцію (товари, роботи, послуги), безоплатної передачі, з частковою їх оплатою, а також на умовах комісії, консигнації;

б) обороти з реалізації (передачі) алкогольних напоїв та тютюнових виробів для власного споживання і промислової переробки;

в) вартість алкогольних напоїв та тютюнових виробів, виготовлених українськими виробниками на давальницьких умовах;

г) митна вартість алкогольних напоїв та тютюнових виробів, які ввозяться на територію України, включаючи виготовлені за межами митної території України з давальницької сировини, реімпортовані, а також митна вартість продукції, яка повертається на митну територію України із зони митного контролю (магазинів безмитної торгівлі), перерахована у валюту України за валютним (обмінним) курсом Національного банку України, що діяв на дату митного оформлення товарів (продукції), з урахуванням фактично сплачених сум мита та митних зборів.

Чинним акцизним законодавством встановлено порядок видачі та погашення податкових векселів при імпортуванні підакцизних товарів, зокрема спирту етилового для виготовлення підакцизної продукції. З 2003 р. існує два порядки, якими встановлено правила видачі та погашення податкових векселів: Порядок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1999 р. № 275, і Порядок випуску, обігу та погашення податкових векселів, що видаються до отримання спирту етилового, який використовується на виготовлення окремих видів товарів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 247. Основною їх відмінністю є те, що згідно з першим Порядком правила видачі та погашення податкових векселів застосовуються у разі отримання етилового спирту для виготовлення іншої підакцизної продукції, а згідно з другим Порядком - у разі отримання етилового спирту для виготовлення товарів, визначених ст. 3 Закону України "Про ставки акцизного збору і ввізного мита на спирт етиловий та алкогольні напої".

Погашення податкового векселя здійснюється протягом 90 календарних днів на підставі документального підтвердження факту цільового використання спирту. Таким підтвердженням є довідка векселедавця про цільове використання спирту етилового. Таким чином, податковий вексель є гарантією цільового використання спирту протягом законодавче встановленого терміну. Використання не авальованих податкових векселів забороняється.

Ставки акцизного збору єдині на всій території держави і забезпечують надходження коштів до бюджетів відповідного рівня.

Законодавство містить незначну кількість пільг за акцизом:

1. При реалізації підакцизних товарів на експорт за іноземну валюту.

2. При реалізації легкових автомобілів:

а) спеціального призначення (міліція, швидка медична допомога) за переліком, встановленим Кабінетом Міністрів України;

б) спеціального призначення для інвалідів, вартість яких оплачують органи соціального забезпечення.

Суми акцизного збору визначаються платниками самостійно, виходячи з обсягу реалізованої продукції за встановленими ставками. У 1996 р. відповідно до Закону України "Про акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби", з'явились марки акцизного збору - спеціальні знаки, якими маркуються алкогольні напої та тютюнові вироби; її наявність на цих товарах підтверджує сплату акцизного збору.

Згідно з Указом Президента України "Про введення марок акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби" від 18 вересня 1995 р. № 349/95 реалізація на території України імпортних алкогольних напоїв та тютюнових виробів без наявності марок акцизного збору забороняється. В іншому випадку товари підлягають конфіскації чи знищенню.

Є ряд спеціальних законів, що визначають об'єкти оподаткування акцизним збором та механізми його справляння.

Отже, акцизний збір є також податком, але непрямим, оскільки він включається у ціну товару і сплачується його споживачем. Об'єктами акцизного збору є в основному товари, що не належать до предметів першої необхідності та рівень рентабельності яких досить високий. Саме такі предмети виступали в минулому об'єктами оподаткування податком з обороту. Ставки акцизного збору, як і ставки податку з обороту, диференційовано за окремими групами товарів. Для акцизного збору сума оподаткування визначається у процентному відношенні до цін реалізації.

# ЛЕКЦІЯ 16 Змішані податки в податковій системі України

## § І. Податок з власників транспортних засобів

Податок з власників транспортних засобів є загальнодержавним прямим податком, що стягується з юридичних та фізичних осіб. Правові засади його справляння регулюються Законом України "Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів".

Платники цього податку- підприємства, установи та організації, що є юридичними особами, іноземні юридичні особи, а також громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, що мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні транспортні засоби.

Об'єктами оподаткування є: трактори (колісні); автомобілі, призначені для перевезення не менше 10 осіб; автомобілі легкові; автомобілі вантажні; автомобілі спеціального призначення, крім тих, що використовуються для перевезення пасажирів і вантажів (крім автомобілів спеціального призначення швидкої допомоги та пожежних) ; мотоцикли (включаючи мопеди) та велосипеди з двигуном (крім тих, що мають об'єм циліндра двигуна до 50 см3); яхти та судна парусні з допоміжним двигуном або без нього (крім спортивних); човни моторні і катери (крім човнів з підвісним двигуном, крім спортивних); інші човни (крім спортивних).

Законодавство також визначає перелік транспортних засобів, що не є об'єктами оподаткування, у тому числі: трактори на гусеничному ходу; мотоцикли (включаючи мопеди) та велосипеди з двигуном з об'ємом циліндра двигуна до 50 см3; автомобілі спеціального призначення швидкої допомоги та пожежні; транспортні засоби вантажні, самохідні, що використовуються на заводах, складах, у портах та аеропортах для перевезення вантажів на короткі відстані; машини і механізми для сільськогосподарських робіт; яхти, судна парусні і човни спортивні.

Ставки за податком встановлено у твердій фіксованій сумі залежно від об'єму циліндрів двигуна (зі 100см3), потужності двигуна (з 1 кВт) або довжини (100 см). Зокрема, встановлюються такі ставки для автомобілів легкових (крім автомобілів з електродвигуном):

з об'ємом циліндрів двигуна:

до 1000 см3 3 грн.з 100 см3

від 1001 см3 до 1500 см3 4 грн. з 100 см3

від 1501 см3 до 1800 см3 5 грн. з 100 см3

від 1801 см3 до 2500 см3 10 грн. з 100 см3

від 2501 см3 до 3500 см3 20 грн. з 100 см3

від 3501 см3 і більше 30 грн. з 100 см3

Для автомобілів з електродвигуном - 0,5 грн. з 1 кВт.

Податок з власників наземних транспортних засобів сплачується за місцезнаходженням юридичних осіб і місцем проживання фізичних осіб на спеціальні рахунки територіальних дорожніх фондів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджету міста Севастополя.

Стаття 4 Закону передбачає пільги щодо сплати податку, відповідно до яких від сплати податку звільняються підприємства автомобільного транспорту загального користування незалежно від форм власності, що мають транспортні засоби, зайняті на перевезенні пасажирів, на які у визначеному Законом порядку встановлено тарифи оплати проїзду, а також навчальні заклади, які повністю фінансуються з бюджетів і використовують учбові транспортні засоби за призначенням. Крім того, на 50% менше сплачують сільськогосподарські підприємства-товаровиробники за трактори колісні, автобуси та спеціальні автомобілі для перевезення людей з кількістю місць не менше десяти. Окремих пільг для бюджетних організацій Закон не передбачає.

Як пільгові категорії розглядаються також громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесені до 1 та 2-ї категорій; ветерани війни; ветерани праці, а також інваліди незалежно від групи інвалідності (у тому числі діти-інваліди за поданням органів соціального захисту) - щодо одного легкового автомобіля (мотоколяски) з об'ємом циліндрів двигуна до 2500 см3 або одного мотоцикла з об'ємом циліндрів двигуна до 650 см3 чи одного човна моторного або катера (крім спортивного) з довжиною корпусу до 7,5. Закон також встановлює інші пільги.

З 1 січня 2000 р. на 50% менше сплачують податок громадяни, у власності яких перебувають легкові автомобілі, вироблені у країнах СНД і поставлені на облік в Україні до 1990 р. включно.

Порядок сплати. Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів сплачується:

фізичними особами - перед реєстрацією, перереєстрацією транспортних засобів, а також перед технічним оглядом транспортних засобів щорічно або один раз за два роки, але не пізніше першого півріччя року, в якому провадиться технічний огляд;

юридичними особами - щоквартально рівними частинами до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом.

За транспортні засоби, придбані протягом року юридичними особами, податок сплачується перед їх реєстрацією за строками сплати (кварталами), які не настали, починаючи з кварталу, в якому проведено реєстрацію транспортного засобу. При цьому окремий розрахунок суми податку на такий транспортний засіб за формою, затвердженою наказом ДПА України від 17 вересня 2001 р. № 373, подається до податкового органу в десятиденний термін після його реєстрації. У розрахунку зазначається сума податку, яка відповідає кількості кварталів (включаючи квартал, у якому зареєстровано транспортний засіб), що залишились до кінця року, в якому було придбано транспортний засіб. За транспортні засоби, зняті протягом року з обліку, податок не повертається. Якщо транспортні засоби придбано у другому півріччі, то податок сплачується в половинному розмірі встановленої суми.

Фізичні особи - платники податку зобов'язані пред'являти органам, що здійснюють реєстрацію, перереєстрацію або технічний огляд транспортних засобів, квитанції або платіжні доручення про сплату податку як за попередній, так і за поточний роки, а платники, звільнені від сплати цього податку, - відповідний документ, що дає право на користування цими пільгами. Якщо право користування транспортним засобом передано фізичною особою за дорученням іншій особі, податок з власників транспортних засобів сплачується його власником або від його імені особою, якій це право передано, якщо це передбачено в дорученні на право користування транспортним засобом, за місцем реєстрації цього транспортного засобу. У разі відсутності документів про сплату податку або документів, що дають право на користування пільгами, реєстрація, перереєстрація і технічний огляд транспортних засобів не провадяться.

Перерахування неправильно сплаченого податку допускається не більш як за три попередні роки.

## § 2. Правові засади справляння плати за землю

Згідно з Конституцією України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13). Використання землі в Україні є платним. Метою запровадження плати за землю є формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів.

Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати згідно з Законом України "Про плату за землю" (із змінами, пов'язаними з прийняттям нового Земельного кодексу України та щорічними законами про Державний бюджет України) за середніми ставками за одиницю площі землі залежно від якості і місцезнаходження земельної ділянки, виходячи з її кадастрової оцінки. Розмір земельного податку не залежить від результатів господарської діяльності власників землі та землекористувачів.

Платниками є власники землі та землекористувачі, у тому числі орендарі. Власники землі та землекористувачі, крім орендарів, сплачують земельний податок. За земельні ділянки, надані в оренду, справляється орендна плата.

Об'єктом плати за землю є земельна ділянка, яка перебуває у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди.

Ставки податку встановлюються залежно від якості та місцезнаходження землі. Зокрема, ставки земельного податку з 1 га сільськогосподарських угідь встановлюються у процентах від їх грошової оцінки у таких розмірах: для ріллі, сіножатей та пасовищ - 0,1; для багаторічних насаджень - 0,03.

Ставки земельного податку з земель, грошову оцінку яких встановлено, визначають у розмірі 1% від їх грошової оцінки, крім встановлених винятків.

Ставки земельного податку за земельні ділянки (за винятком сільськогосподарських угідь) диференціюють та затверджують відповідні сільські, селищні, міські ради виходячи із середніх ставок податку, функціонального використання та місцезнаходження земельної ділянки, але не вище ніж у два рази від середніх ставок податку з урахуванням встановлених коефіцієнтів.

Якщо грошову оцінку земельних ділянок не встановлено, середні ставки земельного податку застосовують у таких розмірах:

Групи населених пунктів з чисельністю населення (тис. чол.) Середня ставка податку (коп. за 1 м2) Коефіцієнт, що застосовується у містах Києві, Сімферополі, Севастополі та містах обласного підпорядкування

до 0,2 1,5

від 0,2 до 1 2,1

від 1 до 3 2,7

від 3 до 10 3,0

від 10 до 20 4,8

від 20 до 50 7,5 1,2

від 50 до 100 9,0 1,4

від 100 до 250 10,5 1,6

від 250 до 500 12,0 2,0

від 500 до 1000 15,0 2,5

від 1000 і більше 21,0 3,0

У населених пунктах, віднесених Кабінетом Міністрів України до курортних, до вищезазначених ставок земельного податку застосовуються коефіцієнти: на Південному узбережжі Автономної Республіки Крим - 3,0; на Південно-східному узбережжі Автономної Республіки Крим - 2,5; на Західному узбережжі Автономної Республіки Крим - 2 2; на Чорноморському узбережжі Миколаївської, Одеської та Херсонської областей - 2,0; у гірських та передгірних районах Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей - 2,3, крім населених пунктів, які Законом України "Про статус гірських населених пунктів України" віднесено до категорії гірських; на узбережжі Азовського моря та в інших курортних місцевостях - 1,5.

Хоч законодавство й містить заборону встановлювати або змінювати ставки земельного податку, порядок його обчислення і сплати іншими законами, ніж Законом України "Про плату за землю", як свідчить нормотворча практика, майже щорічно Верховна Рада України корегує ставки в поточних законах про Державний бюджет. Зокрема, згідно з Законом України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" встановлено, що по населених пунктах, грошову оцінку земель яких не проведено, застосовуються ставки земельного податку, встановлені ч. 2 ст. 7 Закону України "Про плату за землю", збільшені в 3,03 раза.

Орендна плата за земельні ділянки та земельний податок сплачуються платниками (крім громадян та виробників сільськогосподарської і рибної продукції) за базовий податковий (звітний) період, який дорівнює календарному місяцю, щомісячно протягом 30 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) місяця.

Податок за земельні ділянки, зайняті житловим фондом, кооперативними автостоянками для зберігання особистих транспортних засобів громадян, гаражно-будівельними, дачно-будівельними кооперативами, індивідуальними гаражами і дачами громадян, а також за земельні ділянки, надані для потреб сільськогосподарського виробництва, водного та лісового господарства, які зайняті виробничими, культурно-побутовими та господарськими будівлями і спорудами, справляється у розмірі 3 % суми земельного податку, обчисленого відповідно до встановлених вимог.

Законодавством встановлені особливості оподаткування окремих категорій земель.

Податок за земельні ділянки, надані для потреб лісового господарства, за винятком ділянок, зайнятих виробничими, культурно-побутовими, жилими будинками та господарськими будівлями і спорудами, справляється як складова плати за використання лісових ресурсів, що визначається лісовим законодавством.

Податок за земельні ділянки на територіях та об'єктах природоохоронного, оздоровчого та рекреаційного призначення, зайняті виробничими, культурно-побутовими, господарськими будівлями і спорудами, що не пов'язані з функціональним призначенням цих об'єктів, справляється у п'ятикратному розмірі відповідного земельного податку.

При визначенні розміру податку за земельні ділянки, зайняті виробничими, культурно-побутовими, господарськими будівлями і спорудами, розташованими на територіях та об'єктах історико-культурного призначення, що не пов'язані з функціональним призначенням цих об'єктів, застосовуються такі коефіцієнти до відповідного земельного податку: міжнародного значення - 7,5; загальнодержавного значення - 3,75; місцевого значення - 1,5.

Податок за частину площ земельних ділянок, наданих підприємствам, установам і організаціям (за винятком сільськогосподарських угідь), що перевищують норми відведення, справляється у п'ятикратному розмірі.

Податок за земельні ділянки, надані для Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України, залізниць, гірничодобувних підприємств, а також за водойми, надані для виробництва рибної продукції, справляється у розмірі 25% суми земельного податку.

Податок за земельні ділянки, надані для підприємств промисловості, транспорту, зв'язку та іншого призначення (за встановленим законодавством винятком), справляється з розрахунку 5% від грошової оцінки одиниці площі ріллі по області.

Податок за земельні ділянки, надані для залізничного транспорту, Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України, справляється у розмірі 0,02% від грошової оцінки одиниці площі ріллі по області. У разі використання залізничним транспортом, Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, створеними відповідно до законодавства України, земель не за цільовим призначенням, податок справляється у повному розмірі.

Податок за земельні ділянки, надані в тимчасове користування на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (за встановленим законодавством винятком), справляється у розмірі 50% від грошової оцінки одиниці площі ріллі по області.

Податок за земельні ділянки, надані на землях лісового фонду, за винятком земель (за встановленим винятком), справляється як складова плати за використання лісових ресурсів, що визначається лісовим законодавством.

Податок за земельні ділянки, що входять до складу земель лісового фонду і зайняті виробничими, культурно-побутовими, жилими будинками та господарськими будівлями і спорудами, справляється у розмірі 0,3% від грошової оцінки одиниці площі ріллі по області. Податок за земельні ділянки, надані на землях водного фонду (крім встановлених законодавством винятків), справляється у розмірі 0,3% від грошової оцінки одиниці площі ріллі по області.

Чинне законодавство містить перелік пільг зі сплати земельного податку. Зокрема, від земельного податку звільняються:

1) заповідники, у тому числі історико-культурні, національні природні парки, заказники (крім мисливських), регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні і зоологічні парки, пам'ятки природи, заповідні урочища та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва;

2) вітчизняні дослідні господарства науково-дослідних установ і навчальних закладів сільськогосподарського профілю та професійно-технічних училищ;

3) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, органи прокуратури, заклади, установи та організації, які повністю утримуються за рахунок бюджету (за винятком Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України), спеціалізовані санаторії України для реабілітації хворих згідно зі списком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я України, дитячі санаторно-курортні та оздоровчі заклади України, підприємства, об'єднання та організації товариств сліпих і глухих України, громадські організації інвалідів України та їх об'єднання;

4) вітчизняні заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури та спорту, спортивні споруди, що використовуються ними за цільовим призначенням;

5) зареєстровані релігійні та благодійні організації, що не займаються підприємницькою діяльністю.

Законодавство також встановлює перелік сільськогосподарських угідь, з яких не справляється плата за землю залежно від їх розташування або здійснюваної діяльності.

Зокрема, від сплати земельного податку звільняються на період Дії Закону України "Про фіксований сільськогосподарський податок" власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі за умови передачі земельних ділянок та земельних часток (паїв) в оренду платникові фіксованого сільськогосподарського податку.

За органами місцевої влади, зокрема Верховною Радою АРК, обласними, міськими, селищними та сільськими радами, залишається право встановлювати пільги зі сплати земельного податку: часткове звільнення на певний строк, зменшення суми земельного податку лише за рахунок коштів, що зараховуються на спеціальні бюджетні рахунки відповідних бюджетів.

Як виняток, у 2003 р. від сплати земельного податку звільнено військові частини, військові навчальні заклади, науково-дослідні установи, які утримуються за рахунок бюджету та належать до сфери управління Міністерства оборони України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також підприємства Міністерства оборони України та органів і установ виконання покарань, перелік земельних ділянок яких затверджує Кабінет Міністрів України за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування, а на території Автономної Республіки Крим - за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Також у 2003 р. звільнення від земельного податку, передбачене для дитячих санаторно-курортних та оздоровчих закладів України, здійснюється на рівні 50% чинних ставок на відповідних територіях.

Порядок нарахування податку. Підставою для обчислення земельного податку є дані Державного земельного кадастру. Юридичні особи самостійно обчислюють суму земельного податку у визначеному законом порядку щороку за станом на 1 січня і до 1 лютого подають дані відповідній державній податковій інспекції. За нововідведеними земельними ділянками розрахунки розмірів податку подаються юридичними особами протягом місяця з дня виникнення права власності або користування земельною ділянкою.

Нарахування земельного податку громадянам проводять державні податкові інспекції, які видають платникові до 15 липня поточного року платіжне повідомлення про сплату податку. За земельну ділянку, на якій розташована будівля, що перебуває у користуванні кількох юридичних осіб або громадян, земельний податок нараховується кожному з них пропорційно тій частині площі будівлі, що перебуває в їх користуванні. За земельну ділянку, на якій розташована будівля, що перебуває у спільній власності кількох юридичних осіб або громадян, земельний податок нараховується кожному з них пропорційно їх частці у власності на будівлю.

Власники землі та землекористувачі сплачують земельний податок з дня виникнення права власності або права користування земельною ділянкою. У разі припинення права власності або права користування земельною ділянкою податок сплачується за фактичний період перебування землі у власності або користуванні у поточному році.

Земельний податок сплачується рівними частками власниками землі і землекористувачами - виробниками товарної сільськогосподарської і рибної продукції та громадянами до 15 серпня і 15 листопада, а всіма іншими платниками - щоквартально до 15 числа наступного за звітним кварталом місяця. Надміру сплачені суми податку підлягають поверненню платникові за його письмовою заявою або за його бажанням зараховуються до сплати податку за наступний рік. При цьому платники, яких своєчасно не було залучено до сплати земельного податку, сплачують податок не більш як за два попередні роки.

Розмір, умови і строки внесення орендної плати за землю встановлюються за угодою сторін у договорі оренди між орендодавцем (власником) і орендарем.

За нецільове використання коштів, що надходять від земельного податку до відповідного бюджету, фінансові органи нараховують штраф у розмірі 100% використаних сум, які надходять до Державного бюджету України на передбачені законодавством цілі.

Законодавство передбачає, що для централізованого виконання робіт, у тому числі з фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; ведення державного земельного кадастру, землеустрою, моніторингу земель; створення земельного інноваційного фонду тощо, 30% коштів від земельного податку, що надійшли на спеціальні бюджетні рахунки місцевих бюджетів, централізуються на спеціальному бюджетному рахунку Державного комітету України по земельних ресурсах, 10% - на спеціальних бюджетних рахунках Автономної Республіки Крим і областей.

За несвоєчасну сплату земельного податку справляється пеня у розмірі 0,3% суми недоїмки за кожний день прострочення. Розмір пені за несвоєчасне внесення орендної плати передбачається у договорі оренди, проте він не може перевищувати ставки пені за несвоєчасну сплату земельного податку. За порушення Закону України "Про плату за землю" платники несуть відповідальність, передбачену Земельним кодексом України, та відповідно до Закону України "Про державну податкову службу в Україні".

## § 3. Місцеві податки і збори

Види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення досі визначає Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р. І хоч постанова Верховної Ради України "Про проект Закону України про місцеві податки і збори" була прийнята ще 17 червня 1999 р., відповідний закон і досі не прийнятий. Перелік місцевих податків і зборів міститься у Законі України "Про систему оподаткування" та у зазначеному Декреті.

Органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють і визначають порядок сплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку та в межах встановлених граничних розмірів ставок. У межах своєї компетенції вони мають також право запроваджувати пільгові податкові ставки, повністю скасовувати деякі місцеві податки і збори або звільняти від їх сплати певні категорії платників та надавати відстрочення у сплаті місцевих податків та зборів. При цьому в обов'язковому порядку мають справлятися на території відповідної територіальної громади комунальний податок та збори за паркування автотранспорту, ринковий, за видачу ордера на квартиру, за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, з власників собак.

Згідно зі ст. 15 Закону України "Про систему оподаткування" уповноваженими на встановлення місцевих податків і зборів є сільські, селищні та міські ради. Винятком є встановлення збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, який встановлюють обласні ради.

Законодавство встановлює загальні правові засади справляння місцевих податків і зборів.

Об'єктом податку з реклами є вартість послуг за встановлення та розміщення реклами. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про рекламу" від 3 липня 1996 р. реклама - це спеціальна інформація щодо осіб або продукції, яка поширюється у будь-якій формі або будь-яким способом з метою прямого або опосередкованого отримання прибутку.

Платниками податку з реклами є юридичні особи та громадяни. Податок з реклами сплачується з усіх видів оголошень і повідомлень, які передають інформацію з комерційною метою за допомогою засобів масової інформації, преси, телебачення, афіш, плакатів, рекламних щитів, інших технічних засобів, майна та одягу: на вулицях, магістралях, майданах, будинках, транспорті та в інших місцях. Граничний розмір податку з реклами не повинен перевищувати 0,1% вартості послуг за розміщення одноразової реклами та 0,5 % за розміщення реклами на тривалий час.

Податок з реклами сплачується під час оплати послуг за встановлення та розміщення реклами. Відповідно до рішення Київської міської ради "Про введення податку з реклами в м. Києві" від 17 травня 1994 р. № 9Б та Положення (додаток до рішення № 9Б) об'єктом обкладання податком з реклами є вартість робіт та послуг з виготовлення та розповсюдження реклами. Зазначений податок отримується рекламними агентствами при розрахунках з рекламодавцями та при оформленні розрахункових документів включається до них окремим рядком.

У Положенні про рекламу визначено, що рекламні агентства - це юридичні та фізичні особи, які виготовляють рекламу за заявками рекламодавців або розміщують зазначену рекламу на рекламних носіях.

Комунальний податок справляється з юридичних осіб, крім бюджетних установ, організацій, планово-дотаційних та сільськогосподарських підприємств. Його граничний розмір не повинен перевищувати 10% річного фонду оплати праці, обчисленого виходячи з розміру неоподатковуваного мінімуму доходів громадян.

Платниками місцевих зборів можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи залежно від об'єкта оподаткування.

У 2003 р. Верховною Радою України був скасований готельний збір.

Платниками збору за паркування автотранспорту є юридичні особи та громадяни, які паркують автомобілі у спеціально обладнаних або відведених для цього місцях. Ставка збору за паркування автотранспорту встановлюється з розрахунку за одну годину паркування, її граничний розмір не повинен перевищувати 3% Неоподатковуваного мінімуму доходів громадян у спеціально обладнаних місцях і 1% - у відведених місцях. Збір за паркування автотранспорту сплачують водії на місці паркування. Джерело сплати збору - собівартість продукції (робіт, послуг) або особисті кошти платника.

Ринковий збір - це плата за торгові місця на ринках і в павільйонах, на критих та відкритих столах, майданчиках для торгівлі з автомашин, візків, мотоциклів, ручних візків, що справляється з юридичних осіб і громадян, які реалізують сільськогосподарську і промислову продукцію та інші товари. Ринковий збір справляється працівниками ринку до початку реалізації продукції. Джерело сплати - собівартість продукції або особисті кошти.

Згідно зі ст. 3 Указу Президента України "Про впорядкування механізму сплати ринкового збору" від 28 червня 1999 р. № 761/99 ринковий збір справляється за кожний день торгівлі. Ставка ринкового збору встановлюється у розмірі від 0,05 до 0,15 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян для фізичних осіб і від 0,2 до 2 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для юридичних осіб за кожне місце.

Збір за видачу ордера на квартиру сплачується за послуги, пов'язані з видачею документа, що дає право на заселення квартири.

Граничний розмір збору за видачу ордера на квартиру не повинен перевищувати 30% неоподатковуваного мінімуму доходів громадян на час оформлення ордера на квартиру. Цей збір сплачується через установи банків до одержання ордера і перераховується до бюджету місцевого самоврядування. Документом про сплату збору є квитанція, видана установою банку. Облік надходжень збору за видачу ордера на квартиру здійснюється органами з обліку та розподілу житла. Джерело сплати - особисті кошти отримувача ордера.

Платниками збору з власників собак є громадяни - власники собак (крім службових), які проживають у будинках державного і громадського житлового фонду та приватизованих квартирах. Збір з власників собак справляється за кожний рік. Його граничний розмір за кожну собаку не повинен перевищувати 10% неоподатковуваного мінімуму доходів громадян на час нарахування збору. Цей збір стягують органи житлово-комунального господарства. Джерело сплати - особисті кошти платників.

Платниками курортного збору є громадяни, які прибувають у курортну місцевість. Граничний розмір курортного збору не може перевищувати 10% неоподатковуваного мінімуму доходів громадян.

Від сплати курортного збору звільняються: діти віком до 16 років; інваліди та особи, що їх супроводжують; учасники Великої Вітчизняної війни; воїни-інтернаціоналісти; учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; особи, які прибули за путівками та курсівками в санаторії, будинки відпочинку, пансіонати, включаючи містечка та бази відпочинку; особи, які прибули в курортну місцевість у службове відрядження, на навчання, постійне місце проживання, до батьків та близьких родичів; особи, які прибули за плановими туристичними маршрутами туристично-екскурсійних установ і організацій, а також які здійснюють подорож за маршрутними книжками; чоловіки віком 60 років і старші, жінки віком 55 років і старші.

Курортний збір справляється з платників за місцем їх тимчасового проживання. З осіб, які прибули в курортну місцевість, збір справляється не пізніш як у триденний термін від дня прибуття.

Податковими агентами виступають: адміністрація готелю та інших установ готельного типу підчас реєстрації прибулих; квартирно-посередницькі організації при направленні осіб (крім прибулих за путівками туристично-екскурсійних установ і організацій) на поселення в будинки (квартири), що належать громадянам на праві власності.

З осіб, які зупиняються в будинках (квартирах) громадян без направлення квартирно-посередницьких організацій, а також з осіб, які проживають у наметах, автомашинах тощо (крім тих, що здійснюють подорож за маршрутними книжками), курортний збір справляється у порядку, визначеному місцевими радами.

Збір за участь у бігах на іподромі справляється з юридичних осіб та громадян, які виставляють своїх коней на змагання комерційного характеру. Граничний розмір збору за участь у бігах на іподромі за кожного коня не повинен перевищувати трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Збір справляє адміністрація іподромів до початку змагань. Сплачується за рахунок прибутку (доходу) платників.

Збір за виграш на бігах справляє адміністрація іподромів з осіб, які виграли у грі на тоталізаторі на іподромі, під час видачі їм виграшу. Його граничний розмір не повинен перевищувати 6% від суми виграшу. Сплачується за рахунок прибутку (доходу) платників.

Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, справляється у вигляді відсоткової надбавки до плати, визначеної за участь у грі. Його граничний розмір не повинен перевищувати 5% від суми цієї надбавки. Суму збору справляє адміністрація іподромів з учасника гри під час придбання ним квитка на участь у грі. Сплачується за рахунок прибутку (доходу) платників.

Збір за право на використання місцевої символіки справляється з юридичних осіб і громадян, які використовують цю символіку з комерційною метою. Дозвіл на використання місцевої символіки (герба міста або іншого населеного пункту, назви чи зображення архітектурних, історичних пам'яток) видають відповідні органи місцевого самоврядування.

Граничний розмір збору за право на використання місцевої символіки з юридичних осіб не повинен перевищувати 0,1% вартості виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг з використанням місцевої символіки; з громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, - п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Збір за право на проведення кіно- і телезйомок вносять комерційні кіно- і телеорганізації, включаючи організації з іноземними інвестиціями та зарубіжні організації, які проводять зйомки, що потребують від місцевих органів державної виконавчої влади додаткових заходів (виділення наряду міліції, оточення території зйомок тощо). Граничний розмір цього збору не повинен перевищувати фактичних витрат на проведення зазначених заходів. Збір сплачується за рахунок прибутку кіно- і телеорганізацій.

Платниками збору за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей є юридичні особи і громадяни, які мають дозвіл на проведення аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей. Об'єктом збору за право на проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей є вартість заявлених до місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу товарів виходячи з їх початкової ціни або суми, на яку випускається лотерея. Граничний розмір збору за право на проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей не повинен перевищувати 0,1% вартості заявлених до місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу товарів .або від суми, на яку випускається лотерея.

Збір за право на проведення місцевих аукціонів і конкурсного розпродажу справляється за три дні до їх проведення. Збір за право на проведення лотерей справляється під час одержання дозволу на випуск лотереї. Граничний розмір збору за право на проведення лотерей з кожного учасника не повинен перевищувати трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Джерело сплати - за рахунок прибутку (доходу), що залишається у розпорядженні юридичних осіб та громадян.

Збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту що прямує за кордон, справляється з юридичних осіб та громадян України у розмірі до 0,5 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян залежно від марки і потужності автомобілів, а з юридичних осіб та громадян інших держав, у тому числі і суб'єктів колишнього Союзу РСР, - у розмірі від 5 до 50 доларів США. Збір не справляється за проїзд автотранспорту, що здійснює перевезення за кордон: вантажів за державним замовленням і державним контрактом; громадян України, що направляються у службові відрядження; спортсменів, що від'їжджають на міжнародні змагання; громадян, що від'їжджають у порядку культурного обміну, на лікування, оздоровлення (дітей) та за телеграмою на похорон близьких родичів. Сплата здійснюється за рахунок прибутку юридичних осіб.

Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі - це плата за оформлення та видачу дозволів на торгівлю у спеціально відведених для цього місцях. Збір справляється з юридичних осіб і громадян, які реалізують сільськогосподарську, промислову продукцію та інші товари залежно від площі торгового місця, його територіального розміщення та виду продукції. Граничний розмір збору за видачу дозволу на торгівлю не повинен перевищувати 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для суб'єктів, що постійно здійснюють торгівлю у спеціально відведених для цього місцях, і одного неоподатковуваного мінімуму доходів громадян за день - за одноразову торгівлю. Збір за видачу дозволу на торгівлю справляють уповноважені організації, яким надано таке право.

Відповідно до чинного законодавства відповідальність за правильність обчислення, своєчасність сплати місцевих податків і зборів до бюджету місцевого самоврядування покладається на платників. Контроль за сплатою місцевих податків і зборів здійснюють державні податкові інспекції. Сплачуються за рахунок прибутку, що залишається у розпорядженні юридичних осіб або особистих коштів громадян. У листі від 23 січня 2003 р. № 1-222/416 Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва зазначає, що якщо суб'єкт підприємницької діяльності здійснює торгівлю постійно в одному і тому самому спеціально відведеному для цього місці, то він повинен сплатити збір та одержати дозвіл на весь час торгівлі у спеціально відведеному для цього місці до того часу, поки він буде вважати за потрібне здійснювати торгівлю в цьому місці або поки це місце не буде ліквідоване у встановленому законом порядку. Податковим кодексом планується зменшити кількість і запровадити 9 місцевих податків і зборів, зокрема, податок з реклами, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, податок за використання місцевої символіки, ринковий збір, готельний збір, збір за паркування автотранспорту, курортний податок, збір за організацію гастрольних заходів, збір за видачу дозволів на будівництво у населених пунктах об'єктів виробничого та невиробничого призначення, індивідуального житлового, дачного будівництва, будівництва садових будинків і гаражів.

# ЛЕКЦІЯ 17 Спрощена система оподаткування

## § 1. Патентування деяких видів підприємницької діяльності. Плата за торговий патент

Торговий патент - це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності чи його структурного (відокремленого) підрозділу займатися передбаченими законодавством видами підприємницької діяльності. Торговий патент не засвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності на інтелектуальну власність. Спеціальний торговий патент - це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності на особливий порядок оподаткування.

Згідно з Законом України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" від 23 березня 1996 р. об'єктом патентування є:

- торговельна діяльність (оптова та роздрібна), у тому числі у сфері громадського харчування, за готівку, а також з використанням інших форм розрахунків та кредитних карток на території України,

- діяльність з надання побутових послуг;

- діяльність з обміну валютної готівки (включаючи операції з готівковими платіжними засобами, вираженими в іноземній валюті, та з кредитними картками),

- діяльність з надання послугу сфері грального бізнесу (пов'язану із влаштуванням казино, інших гральних місць (домів), гральних автоматів з грошовим або майновим виграшем, проведенням лотерей (крім державних) та розиграшів з видачею грошових виграшів у вигляді готівки або майна).

Правовідносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням видів підприємницької діяльності, що потребує торгового патенту, підпадають також під дію постанови Кабінету Міністрів України від 8 червня 1998 р. № 826.

Платниками є юридичні особи та суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи, - резиденти і нерезиденти, а також їх відокремлені підрозділи (філії, відділення, представництва тощо), які займаються зазначеною підприємницькою діяльністю. Торговий патент видається суб'єктам підприємницької діяльності на підставі поданої ними заявки за відповідну плату державними податковими органами за місцезнаходженням цих суб'єктів або місцезнаходженням їх структурних (відокремлених) підрозділів, суб'єктам підприємницької діяльності, що проводять торговельну діяльність або надають побутові послуги (крім пересувної торговельної мережі), - за місцезнаходженням пункту продажу товарів або пункту з надання побутових послуг, а суб'єктам підприємницької діяльності, що здійснюють торгівлю через пересувну торговельну мережу, - за місцем реєстрації цих суб'єктів. Законодавство передбачає обов'язкові реквізити, що мають бути у торговому патенті.

Торговий патент містить такі реквізити: номер торгового патенту; найменування володільця торгового патенту; вид підприємницької діяльності; назва виду побутових послуг чи послуг у сфері грального бізнесу; місце реєстрації громадянина як суб'єкта підприємницької діяльності чи місцезнаходження суб'єкта підприємницької діяльності - юридичної особи (місцезнаходження структурного (відокремленого) підрозділу цього суб'єкта); для транспортних засобів - зазначення "виїзна торгівля"; термін дії торгового патенту; місцезнаходження державного податкового органу, що видав торговий патент; відмітка державного податкового органу про надходження плати за виданий ним торговий патент.

Форму торгового патенту та порядок його заповнення встановлює центральний податковий орган України. Додаткові реквізити, які містить спеціальний торговий патент, також встановлює центральний податковий орган України.

У разі коли суб'єкт підприємницької діяльності має структурні (відокремлені) підрозділи, торговий патент придбавається окремо для кожного структурного (відокремленого) підрозділу (торгової точки).

Вартість торгового патенту на здійснення торговельної діяльності або надання побутових послуг встановлюється органами місцевого самоврядування залежно від місцезнаходження пункту продажу товарів та асортиментного переліку товарів або надання побутових послуг за календарний місяць у межах таких граничних рівнів:

- на території міста Києва, обласних центрів - від 60 до 320 грн.;

- на території міста Севастополя, міст обласного підпорядкування (крім обласних центрів) і районних центрів - від 30 до 160 грн.;

- на території інших населених пунктів - до 80 грн.;

- у курортних місцевостях або на територіях, прилеглих до митниць, інших пунктів переміщень через митний кордон, - до 320 грн. Вартість короткотермінового торгового патенту торговельної діяльності за один день встановлюється у фіксованому розмірі - 10 грн. Вартість торгового патенту на здійснення операцій з торгівлі валютними цінностями встановлюється у фіксованому розмірі - 320 грн. за календарний місяць.

Вартість торгового патенту на здійснення операцій з надання послугу сфері грального бізнесу встановлюється у фіксованому розмірі (за рік):

- для використання грального автомата з грошовим або майновим виграшем - 1400 грн.;

- для використання грального столу з кільцем рулетки - 64000 грн.;

- для використання інших гральних столів (спеціальних столів для казино, крім столів для більярду) - 48000 грн. за кожний стіл;

- для використання кегельбанів, що вводяться у дію за допомогою жетона, монети або без них, - 2000 грн. за кожний гральний жолоб (доріжку);

- для використання столів для більярду, що вводяться в дію за допомогою жетона, монети або без них, крім столів для більярду, що використовуються для спортивних аматорських змагань, - 600 грн. за кожний стіл для більярду;

- для провадження інших видів грального бізнесу, включаючи розиграші з видачею грошових виграшів у формі готівки поза банківські установи або у майновій формі на місці, - 2400 грн. за кожний окремий вид (місце) грального бізнесу.

Торговий патент на здійснення операцій з надання послуг у сфері грального бізнесу має бути виданий на кожне окреме гральне місце (гральний автомат, гральний стіл).

Термін дії торгового патенту на здійснення:

1) торговельної діяльності та надання побутових послуг становить 12 календарних місяців;

2) операцій з торгівлі валютними цінностями - 36 календарних місяців;

3) операцій з надання послуг у сфері грального бізнесу - 60 календарних місяців;

4) короткотермінового торгового патенту на здійснення торговельної діяльності - від 1 до 15 днів.

Законодавство передбачає порядок розміщення торгового патенту ,у місці здійснення підприємницької діяльності, порушення якого тягне за собою застосування встановлених законом санкцій.

Торговий патент має бути розміщений:

- на фронтальній вітрині магазину, а в разі її відсутності - біля касового апарата;

- на фронтальній вітрині малої архітектурної форми;

- на табличці - для автомагазинів, розвозок та інших видів пересувної торговельної мережі, а також для лотків, прилавків та інших видів торгових точок, відкритих у відведених для торговельної діяльності місцях;

- у пунктах обміну іноземної валюти;

- у приміщеннях для надання послуг у сфері грального бізнесу та надання побутових послуг.

Торговий патент має бути відкритим та доступним для огляду. Оплата вартості торгового патенту провадиться щомісячно до 15 числа місяця, який передує звітному, а оплата вартості короткотермінового торгового патенту - не пізніше ніж за один день до початку здійснення торговельної діяльності. Суб'єкт підприємницької діяльності може зробити попередню оплату вартості торгового патенту за весь термін його дії. При цьому платник має право придбати торгові патенти на наступні за поточним роки, але не більше ніж на три роки, сплативши повну вартість цих патентів під час їх одержання (за винятком патентів на валютні операції та гральний бізнес). У такому разі платник звільняється від обов'язків довнесення вартості торгового патенту у разі, якщо прийнятими після сплати повної вартості торгових патентів на наступні роки нормативно-правовими актами буде збільшено вартість торгового патенту.

Спеціальний торговий патент може бути придбаний суб'єктом і підприємницької діяльності, який займається торговельною діяльністю та наданням побутових послуг і обсяг реалізації товарів (робіт, послуг) якого не перевищує 1 млн грн. за рік. Суб'єкт підприємницької діяльності самостійно приймає рішення про придбання спеціального торгового патенту.

Суб'єкт підприємницької діяльності, який придбав спеціальний торговий патент, не сплачує:

- податок на додану вартість, крім податку з операцій ввезення (пересилання) товарів на митну територію України або отримання від нерезидентів робіт (послуг) для їх використання або споживання на митній території України;

- податок на доходи фізичних осіб;

- податок на прибуток підприємств, крім податку з доходів, отриманих у вигляді дивідендів, процентів, роялті, та доходів від фрахту транспортних засобів;

- плату (податок) за землю;

- збір за спеціальне використання природних ресурсів;

- збір на обов'язкове соціальне страхування;

- збір на обов'язкове державне пенсійне страхування;

- відрахування та збори на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування України;

- комунальний податок;

- ринковий збір;

- збір на видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.

Вартість спеціального торгового патенту встановлюють органи місцевого самоврядування щорічно після затвердження місцевого бюджету залежно від місцезнаходження пункту продажу товарів та асортиментного переліку товарів або місцезнаходження об'єкта з надання побутових послуг та виду побутових послуг. При цьому розрахункова сума надходжень за рік від суб'єктів підприємницької діяльності у вигляді плати за спеціальні торгові патенти не може бути меншою від загальної суми надходжень до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів, податків і зборів (обов'язкових платежів), сплачених такими суб'єктами підприємницької діяльності за попередній бюджетний рік з урахуванням рівня інфляції. Вартість спеціального торгового патенту не обмежується вищезазначеними граничними рівнями.

За органами місцевого самоврядування залишено право встановлювати диференційовану плату за спеціальний торговий патент залежно від площі, яка використовується суб'єктом підприємницької Діяльності для здійснення торговельної діяльності або надання побутових послуг. Шкала ставок плати за 1 м2 площі може бути пропорційною, регресивною чи прогресивною.

Плата за спеціальний торговий патент встановлюється за єдиною методикою для всіх суб'єктів підприємницької діяльності або окремо для фізичних і юридичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності.

Пільги. Без придбання торгового патенту суб'єкти підприємницької діяльності або їх структурні (відокремлені) підрозділи здійснюють торговельну діяльність виключно з використанням таких видів товарів вітчизняного виробництва, як товари першого вжитку( хліб і хлібобулочні вироби; борошно пшеничне та житнє; сіль, цукор, олія соняшникова і кукурудзяна; молоко і молочна продукція, крім молока і вершків згущених з добавками і без них; продукти дитячого харчування; безалкогольні напої; морозиво; яловичина та свинина; домашня птиця; яйця; риба тощо).

Пільговий торговий патент видається платникам, які здійснюють торговельну діяльність виключно з використанням певних видів товарів.

Не потребує також патентування реалізація суб'єктом підприємницької діяльності продукції власного виробництва фізичним особам, які перебувають з ним у трудових відносинах, через пункти продажу товарів, вбудовані у виробничі або адміністративні приміщення цього суб'єкта.

Відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за порушення вимог законодавства передбачає застосування заходів фінансової та адміністративної відповідальності. Штрафи підлягають сплаті порушником у п'ятиденний термін відповідно до законодавства.

Зокрема, застосуються такі фінансові санкції:

-- за порушення строків сплати або неповне внесення чергових платежів нараховується пеня на суму податкового боргу (включаючи суму штрафних санкцій за їх наявності) з розрахунку 120% річних облікової ставки Національного банку України на день виникнення такого податкового боргу або на день його (частини) погашення, залежно від того, яка з величин таких ставок є більшою, за кожний календарний день прострочення його сплати;

- за порушення порядку використання торгового патенту - штраф у розмірі вартості торгового патенту за один календарний місяць;

- за здійснення операцій без одержання відповідних торгових патентів або з порушенням порядку використання торгового патенту - штраф у подвійному розмірі вартості торгового патенту за повний термін діяльності суб'єктів підприємницької діяльності із зазначеним порушенням;

- за здійснення операцій з реалізації товарів, визначених законодавством, без одержання пільгового торгового патенту або з порушенням порядку одержання та використання пільгового торгового патенту - штраф у п'ятикратному розмірі вартості пільгового торгового патенту;

- за здійснення торговельної діяльності без придбання короткотермінового патенту - штраф у подвійному розмірі вартості короткотермінового патенту за повний термін діяльності суб'єктів підприємницької діяльності із зазначеним порушенням.

## § 2. Єдиний податок

Справляння єдиного податку здійснюється в Україні на основі Указу Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва" від 3 липня 1998 р. № 727 в редакції від 26 червня 1999 р. № 746/99.

Спрощена система оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва може застосовуватися поряд з чинною системою оподаткування, обліку та звітності, передбаченою законодавством, на вибір суб'єкта малого підприємництва.

Суб'єкт малого підприємництва, який сплачує єдиний податок, не є платником таких видів податків і зборів (обов'язкових платежів);

- податку на додану вартість, крім випадку, коли юридична особа обрала спосіб оподаткування доходів за єдиним податком за ставкою 6 %;

- податку на прибуток підприємств;

- податку на доходи фізичних осіб (для фізичних осіб - суб'єктів малого підприємництва);

- плати (податку) за землю;

- збору на спеціальне використання природних ресурсів;

- збору до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення;

- збору до Державного інноваційного фонду;

- збору на обов'язкове соціальне страхування;

- відрахувань та зборів на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування України;

- комунального податку;

- податку на промисел;

- збору на обов'язкове державне пенсійне страхування;

- збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг;

- внесків до Фонду України соціального захисту інвалідів;

- внесків до Державного фонду сприяння зайнятості населення;

- плати за патенти згідно із Законом України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності". Платниками єдиного податку можуть бути:

- фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і у трудових відносинах з якими, включаючи членів їх сімей, протягом року перебуває не більше 10 осіб та обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 500 тис. грн.;

- юридичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, в яких за рік середньооблікова чисельність працюючих не перевищує 50 осіб і обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 1 млн. грн.

Не мають права переходити на спрощену систему оподаткування:

- суб'єкти підприємницької діяльності, на яких поширюється дія Закону України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" в частині придбання спеціального патенту;

- довірчі товариства, страхові компанії, банки, інші фінансово-кредитні та небанківські фінансові установи;

- суб'єкти підприємницької діяльності, у статутному фонді яких частки, що належать юридичним особам - учасникам та засновникам даних суб'єктів, які не є суб'єктами малого підприємництва, перевищують 25 %;

- фізичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності, які займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи і здійснюють торгівлю лікеро-горілчаними та тютюновими виробами, пально-мастильними матеріалами;

- особи, що здійснюють спільну діяльність без створення юридичної особи, оподаткування якої регулюється Законом України "Про оподаткування прибутку підприємств".

Суб'єкти малого підприємництва - фізичні особи мають право самостійно обрати спосіб оподаткування доходів за єдиним податком шляхом отримання свідоцтва про сплату єдиного податку.

Об'єктом оподаткування є виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), під якою розуміється сума, фактично отримана суб'єктом підприємницької діяльності на поточний рахунок або/та в касу за здійснення операцій з продажу продукції (товарів, робіт, послуг).

Ставку єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва фізичних осіб встановлюють місцеві ради за місцем їх державної реєстрації залежно від виду діяльності, і вона не може становити менше 20 грн. та більше 200 грн. за місяць. При здійсненні кількох видів діяльності придбавається одне свідоцтво і сплачується єдиний податок, що не перевищує встановленої максимальної ставки. У разі коли платник єдиного податку здійснює підприємницьку діяльність з використанням найманої праці або за участю у підприємницькій діяльності членів його сім'ї, ставка єдиного податку збільшується на 50 % за кожну особу.

Юридична особа самостійно обирає одну з таких ставок єдиного податку:

- 6 % суми виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) без урахування акцизного збору - у разі сплати податку на додану вартість згідно із Законом України "Про податок на додану вартість";

- 10 % суми виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), за винятком акцизного збору, - у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку.

Чинним законодавством також затверджений Порядок ведення Книги обліку доходів і видатків суб'єкта малого підприємництва- юридичної особи, що застосовує спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Форма та порядок видачі свідоцтва про право сплати єдиного податку встановлюються Державною податковою адміністрацією України і є єдиними на всій території України. Для переходу на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єкт малого підприємництва подає письмову заяву до органу державної податкової служби за місцем державної реєстрації.

При цьому підприємство зазначає, яку ставку єдиного податку ним обрано. Заява подається не пізніше ніж за 15 днів до початку наступного звітного (податкового) періоду (кварталу) за умови сплати всіх установлених податків та обов'язкових платежів за попередній звітний (податковий) період.

Рішення про перехід на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності може бути прийняте не більше одного разу за календарний рік. Орган державної податкової служби зобов'язаний протягом десяти робочих днів видати безоплатно свідоцтво про право сплати єдиного податку або надати письмову мотивовану відмову.

За результатами господарської діяльності за звітний (податковий) період (квартал) суб'єкти малого підприємництва - юридичні особи подають до органу державної податкової служби до 20 числа місяця, що настає за звітним (податковим) періодом, розрахунки про сплату єдиного податку, акцизного збору і в разі обрання ними єдиного податку за ставкою 6 % - розрахунок про сплату податку на додану вартість, а також платіжні доручення на сплату єдиного податку за звітний період з позначкою банку про зарахування коштів. Суб'єкти підприємницької діяльності - фізичні особи - платники єдиного податку мають право не застосовувати електронні контрольно-касові апарати для проведення розрахунків зі споживачами.

## § 3. Фіксований сільськогосподарський податок

Фіксований сільськогосподарський податок - це податок, який не змінюється протягом визначеного законодавством терміну і справляється з одиниці земельної площі.

Фіксований сільськогосподарський податок сплачується в рахунок таких податків і зборів (обов'язкових платежів):

- податку на прибуток підприємств;

- плати (податку) за землю;

- податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;

-- комунального податку;

-- збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету;

- збору до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення;

- збору на обов'язкове соціальне страхування;

- збору на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування України;

- збору на обов'язкове державне пенсійне страхування;

- збору до Державного інноваційного фонду;

- плати за придбання торгового патенту на здійснення торговельної діяльності;

- збору за спеціальне використання природних ресурсів (щодо користування водою для потреб сільського господарства).

Механізм справляння фіксованого сільськогосподарського податку, що сплачується сільськогосподарськими товаровиробниками у грошовій формі або у вигляді поставок сільськогосподарської продукції, визначається Законом України "Про фіксований сільськогосподарський податок" від 17 грудня 1998 р. та постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок справляння та обліку фіксованого сільськогосподарського податку" від 23 квітня 1999 р. № 658.

Платниками фіксованого сільськогосподарського податку є:

- сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм, передбачених законами України, селянські та інші господарства, які займаються виробництвом (вирощуванням), переробкою та збутом сільськогосподарської продукції, в яких сума, одержана від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки за попередній звітний (податковий) рік, перевищує 50 % загальної суми валового доходу підприємства. Якщо валовий дохід від зазначеної діяльності буде меншим, з наступного звітного періоду підприємство повинно сплачувати податки на загальних підставах;

- власники земельних ділянок та землекористувачі, у тому числі орендарі, які виробляють товарну сільськогосподарську продукцію, крім власників та землекористувачів земельних ділянок, переданих для ведення особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного будівництва, а також наданих для городництва, сінокосіння та випасання худоби.

Особливістю фіксованого сільськогосподарського податку є те, що його платники за власним бажанням мають можливість обирати форму сплати податку - в грошовій формі або у вигляді поставок сільськогосподарської продукції. При цьому зміна порядку сплати податку протягом звітного періоду не допускається.

Кількість сільськогосподарської продукції, що поставляється в рахунок фіксованого сільськогосподарського податку, визначається виходячи із нарахованої до сплати у звітному податковому році суми фіксованого сільськогосподарського податку та договірної ціни (але не нижче біржової ціни за вирахуванням витрат, пов'язаних з прийманням продукції) на продукцію, яка поставляється у рахунок сплати податку на дату проведення сплати.

Об'єктом оподаткування є площа сільськогосподарських угідь, переданих сільськогосподарському товаровиробникові у власність або наданих йому у користування, у тому числі на умовах оренди.

Ставка податку з 1 га сільськогосподарських угідь встановлюється у відсотках до їх грошової оцінки, проведеної за станом на 1 липня 1995 р., відповідно до Методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України, в таких розмірах: для ріллі, сіножатей та пасовищ - 0,5; для багаторічних насаджень - 0,3. Грошова оцінка сільськогосподарських угідь у разі необхідності може уточнюватися згідно із законодавством.

Законодавство передбачає встановлення інших ставок для оподаткування певних категорій платників. Зокрема, для платників податку, які здійснюють діяльність у гірських зонах та на поліських територіях, ставка податку з 1 га сільськогосподарських угідь встановлюється у відсотках до їх грошової оцінки, в таких розмірах: для ріллі, сіножатей та пасовищ - 0,3; для багаторічних насаджень - 0,1.

Порядок нарахування та строки сплати фіксованого сільськогосподарського податку. Платники податку самостійно визначають суму фіксованого сільськогосподарського податку на поточний рік і подають розрахунок органові державної податкової служби за місцем перебування платника податку до 1 лютого поточного року.

Сплата податку проводиться щомісячно до 20 числа наступного місяця у розмірі третини суми податку, визначеної на кожний квартал від річної суми податку, у таких розмірах: у першому кварталі - 10 %; У Другому кварталі - 10 %; у третьому кварталі - 50 %; у четвертому кварталі - 30 %.

Якщо оплата податку здійснюється сільськогосподарською продукцією, то передбачено, зокрема, що поставка зерна в рахунок фіксованого сільськогосподарського податку здійснюється сільськогосподарськими товаровиробниками у визначені ними за погодженням з районною державною адміністрацією строки, але не пізніше 15 жовтня - з продукції ранніх зернових культур, до 1 грудня - з продукції пізніх зернових та технічних культур, а поставка продукції тваринництва - щомісяця, але не пізніше останнього дня поточного місяця. При цьому платник зобов'язаний здійснити доставку продукції. Згідно з наказом Міністерства аграрної політики України від 29 грудня 2002 р. № 419 встановлено порядок визначення питомої ваги доходу (виручки) від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки в загальному обсязі валового доходу підприємства.

Оскільки фіксований сільськогосподарський податок належить до спрощеної системи оподаткування і, відповідно, заміняє собою сплату кількох обов'язкових податків та зборів, кошти, що надходять від його справляння, частково спрямовуються на фінансування вищезазначених зборів. Зокрема, законодавством передбачено, що відділення Державного казначейства України у районах наступного дня після надходження коштів перераховують суми фіксованого сільськогосподарського податку у таких розмірах: до місцевого бюджету - 30 %, на обов'язкове державне пенсійне страхування - 68 %, на обов'язкове соціальне страхування - 2 %. Зазначені відділення повідомляють відповідний орган державної податкової служби про загальну суму податку та її розмежування.

Платники податку несуть відповідальність за правильність обчислення, своєчасність подання розрахунків та сплати сум фіксованого сільськогосподарського податку згідно із законодавчими актами України. Зокрема, за несвоєчасно подані розрахунки із фіксованого сільськогосподарського податку з 1 квітня 2001 р. податкові органи нараховують штраф у розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожне таке неподання або затримку.

# ЛЕКЦІЯ 18 Відповідальність за порушення податкового законодавства

## § 1. Кваліфікаційні ознаки податкового правопорушення

Необхідність стабілізації фінансової системи, забезпечення стійкого надходження бюджетних доходів, додержання податкової дисципліни як умови якісного виконання фізичними і юридичними особами зобов'язань перед державою зумовили створення особливого напряму державного фінансового контролю - податкового контролю. Якщо говорити про наявність поняття "податкова відповідальність", враховуючи специфіку фінансових правовідносин, особливо можливість застосування державного примусу за порушення приписів, викладених у правових нормах, то, звичайно, державний примус є характерним і для податкових правовідносин, якщо один із суб'єктів таких відносин - юридична або фізична особа - платник податків порушує встановлені чинним законодавством норми.

Податкові органи, діяльність яких спрямована на забезпечення режиму законності у податковій сфері, мають конкретні контрольні повноваження, у тому числі і право здійснення заходів податкового примусу, застосування до платників податків - юридичних і фізичних осіб засобів юридичної відповідальності за порушення податкового законодавства. Відповідно до п. 2 ст. 2 Закону України "Про Державну податкову службу в Україні" здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів є завданням Державної податкової служби. Іншим важливим завданням цієї служби є запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Для здійснення цих завдань органам Державної податкової служби надано ряд повноважень зі здійсненя податкового контролю. За його результатами у разі виявлення порушень податкові органи мають право застосовувати до фізичних та юридичних осіб - порушників податкового законодавства - заходи державного примусу. Примус у сфері оподаткування можна визначити як систему встановлених законодавством заходів запобіжного, припиняючого та відновлювального характеру, що застосовуються до платників податків - фізичних та юридичних осіб для здійснення контролю, забезпечення режиму законності у податковій сфері, додержання правил сплати податкових платежів та виявлення (збору) даних (інформації) про виконання платниками податків зобов'язань зі сплати податків, а у разі вчинення податкового правопорушення - застосування до останніх заходів відповідальності (фінансової, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної).

Заходи податкового примусу можна поділити на дві групи: 1) юридичні санкції (основна група), тобто державно-примусові заходи, що є реакцією держави стосовно конкретної особи (фізичної, юридичної) на факт протиправної поведінки; 2) державно-необхідні запобіжні і припиняючі заходи. Запобіжні і припиняючі заходи, що застосовуються до платників податків у фінансовій сфері, як правило, передують здійсненню заходів фінансової і правової відповідальності за здійснення податкових порушень (за умови наявності складу правопорушення), тобто випереджають реалізацію фінансових санкцій, накладення адміністративних і дисциплінарних стягнень, застосування кримінального покарання. Запобіжні заходи застосовуються державними органами з метою запобігання вчиненню податкових правопорушень та контролю за правильністю внесення платниками податків відповідних платежів до бюджету та позабюджетних фондів.

Отже, соціальне призначення правового примусу, вираженого в санкціях, полягає головним чином у тому, що воно призначене грати у правовій системі правоохоронну роль, тобто забезпечувати її нормальне функціонування, реальне здійснення всіх її регулятивних ознак і перш за все досягнення "ефекту гарантованого результату". Примус у праві тут націлений на те, щоб усувати аномалії, які виникають у правовій системі, приводити її у разі неправомірної ситуації в нормальний стан, впливати на осіб - порушників правопорядку.

Правовий примус існує в даному разі у межах правоохоронних відносин і виражає реакцію держави на неправомірну поведінку учасників суспільних відносин, на перешкоди, що виникають у процесі функціонування правової системи.

Ненадходження коштів до фондів і бюджетів усіх рівнів у тій кількості, на яку розраховували при плануванні бюджету, здійснюється внаслідок двох процесів: 1) правомірного обходу податків (планування податків); 2) ухилення від сплати податків. У першому випадку в основі правомірного обходу податку лежать шляхи і можливості несплати податку, надані законодавцем, тобто зумовлені недосконалістю законодавства. Платник податку використовує прогалини законодавства, що пов'язані як з недосконалістю податкових норм, їх закріпленням, так і з ситуаціями, коли законодавець надає платникові право вибору або межі, в рамках яких останній може обрати найбільш вигідний для себе варіант (наприклад, при наданні податкового кредиту ).

Оподаткування являє собою законне відчуження з права власності. Однак право власності первинне. Всі сумніви в податковому законодавстві мають тлумачитися на користь власника, платника податку. Це є реальним виразом принципу недоторканності приватної власності і виступає гарантією від свавілля держави. Беззаперечність права платника податку на законне ухилення його від сплати податків підтверджується і судовою практикою більшості країн. У свою чергу ухилення від сплати податку - це правопорушення, що складається з невиконання або неналежного виконання платником своїх обов'язків зі сплати податку.

Можна говорити, що наявність правомірного обходу податку і ухилення від оподаткування фактично є проявом переконання і примусу у сфері оподаткування. У кінцевому підсумку, якщо функції переконання реалізуються у виконанні платниками приписів податкових норм, виключаючи їх порушення, то примус пов'язаний з діяльністю податкових та інших компетентних органів. Предметом ухилення громадян та юридичних осіб від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів виступають пов'язані з об'єктом оподаткування грошові суми цих обов'язкових внесків, що підлягають сплаті на користь держави, встановлені на основі податкового закону уповноваженим органом з додержанням передбаченої Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про систему оподаткування" процедури і входять до податкової системи України.

Зрозуміло, що ненадходження запланованих сум податків є підставою для неможливості виконати видаткову частину бюджету, як вже зазначалося вище. Хоч певна проблема, яка стоїть перед органами держави - забезпечити ефективність, цільове спрямування, контроль та економію коштів, які спрямовуються на державні видатки.

У ФРН, наприклад, ефективним прийомом дослідження видаткової бюджетної політики є щорічна публікація "Чорної книги" - збірки 100 найбільш одіозних випадків марнотратства у використанні; податкових надходжень, що готується Спілкою платників податків або Спілкою підприємців. До книги потрапляють приклади некорисного будівництва, зайвої розкоші обробки державних установ, придбання транспорту, що дорого коштує, для керівників різних організацій, завищення оплати соціологічних досліджень, створення невиправданих структур управління, марнотратства в експлуатаційних витратах.

Ухилення від сплати податків являє собою досить різноманітну групу податкових правопорушень, зміст яких полягає в невиконанні або неналежному виконанні обов'язків платників податків. Іноді при характеристиці ухилення від податків законодавець обирає як основне кваліфікуюче правопорушення лише саму спробу ухилитися від податків. Зокрема, за чинним законодавством США ознакою податкового правопорушення є навмисний характер діяння: "винний повинен мати намір своєю поведінкою порушити закон". Аналізуючи податкові правопорушення залежно від характеру поведінки та діяльності суб'єктів податкових правопорушень, можна визначити такі їх види, як: обхід податку - правомірне уникнення сплати податку за рахунок недосконалості або можливостей, закладених законодавством; ухилення від сплати податку - правопорушення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні платником своїх обов'язків щодо сплати податків та обов'язкових платежів; стягнення надлишкових сум податків - навмисні дії працівників податкових органів щодо необумовленого стягнення сум податкових платежів з платників податків.

Усім видам правопорушень, у тому числі і податковим, притаманні ознаки, що виражають єдність формальних (зовнішніх) і матеріальних (внутрішніх), об'єктивних і суб'єктивних ознак, зокрема: суспільна небезпека; протиправність; винність; караність. Видимою ознакою, що випливає із самого терміна "правопорушення", є протиправність. Правопорушення завжди є порушенням права, його норм, що містять юридичні обов'язки і заборони. Правопорушення - це діяння, тобто зовнішньо об'єктивований акт, який виражається і усвідомлюється як ставлення суб'єкта до реальної дійсності, інших суб'єктів держави, суспільства.

Згідно з проектом Податкового кодексу правопорушеннями у сфері оподаткування визнаються протиправні діяння (дія чи бездіяльність) суб'єктів податкових правовідносин (суб'єкта оподаткування, органу, що здійснює податковий контроль, іншого органу та/ або їх посадових осіб тощо), що призвели до невиконання або неналежного виконання правил, встановлених нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері оподаткування.

Отже, податкове правопорушення - це протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність), що виражається у невиконанні або неналежному виконанні платниками податків фінансових обов'язків перед бюджетом, державними цільовими фондами або в порушенні органом (посадовою особою) державної податкової служби прав і законних інтересів платників податків, за яке встановлено юридичну відповідальність.

Об'єктом податкового правопорушення є суспільні правовідносини, що виникають з приводу сплати податків, інших обов'язкових платежів до бюджету та державних цільових позабюджетних фондів. У сфері податкового права такими відносинами є відносини, що регулюють встановлений порядок реалізації податкового обов'язку платником податку, порядок обчислення, сплати, стягнення податків, податкової звітності та податкового контролю. Фактично об'єктом податкового правопорушення є фінансові інтереси держави, які охоплюють процес формування (мобілізації доходів) централізованих фондів коштів.

Суб'єкти податкового правопорушення. Згідно з Роз'ясненням Президії Вищого арбітражного суду України від 12 травня 1995 р. відповідальність, встановлена податковим законодавством, застосовується лише до платників податків, які мають об'єкт оподаткування і зобов'язані у зв'язку з цим сплачувати відповідний податок, тобто відповідальність за правильність обчислення, своєчасність сплати податку та інших обов'язкових платежів і додержання законодавства про оподаткування покладається на платників податків та інших обов'язкових платежів.

Коли обов'язки зі сплати лежать на підприємстві, що виплачує дохід (при перерахуванні прибуткового податку з громадян), суб'єктом відповідальності (за неправильне обчислення, утримання податку, несвоєчасне перерахування його до бюджету) є саме підприємство. Тому вчасно не отримані або не перераховані до бюджету суми податків, що підлягають утриманню з джерела виплати при податковому обкладанні громадян, стягуються податковими органами з підприємств, які виплачують дохід фізичним особам, у безспірному порядку з накладанням штрафу.

Коли платником податку є юридична особа чи її відокремлений підрозділ, то до адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства можуть бути притягнуті їх посадові особи.

Відповідно до чинного законодавства платник податку може бути притягнутий до відповідальності у разі:

1) ухилення від сплати податку, іншого обов'язкового платежу. Ця група податкових правопорушень трапляється найчастіше і є найнебезпечнішою. Суть їх полягає у невиконанні чи неналежному виконанні платником податку обов'язків перед бюджетом. Проте суспільна небезпека цього правопорушення не зводиться лише до недоотримання бюджетом коштів і зростання дефіциту бюджету. Ухилення від оподаткування підриває основи ринкової конкуренції, ставить правопорушника у вигідніше становище порівняно з добросовісним платником податків. Крім того, недоплата податку однією особою покривається за рахунок інших платежів: державі доводиться збільшувати ставки чи встановлювати нові види податків;

2) заниження об'єкта оподаткування;

3) несвоєчасної сплати податку, іншого обов'язкового платежу;

4) неподання (несвоєчасного подання) податкових декларацій, розрахунків, інших документів, необхідних для обчислення податків, обов'язкових платежів до податкових органів;

5) неподання (несвоєчасного подання) до банку платіжних доручень на сплату податків, інших обов'язкових платежів;

6) недопущення перевіряючих для обстеження приміщень, що використовуються для отримання доходів тощо. Податки, інші обов'язкові платежі, не оплачені у встановлені строки, а також пеня та штрафи, застосовані до платника, визнаються податковою заборгованістю. За наявності податкової заборгованості платник не притягуватиметься до юридичної відповідальності у разі:

1) надання йому відстрочення (розстрочки) на умовах податкового кредиту;

2) списання податкової заборгованості, яке провадиться у випадках, передбачених законами України;

3) реструктуризації податкової заборгованості, що здійснюється відповідно до законодавства України.

Останні два роки відповідно до норм, закладених у законах України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та "Про Державний бюджет України на 2001 рік", податкові органи не проводять реструктуризацію або списання заборгованості (недоїмки) суб'єктів господарювання за податками, зборами до бюджету, що виникла з 1 січня 2000 р., а також надають відстрочення щодо термінів їх сплати.

## § 2. Фінансові санкції за порушення податкового законодавства

Запобігання податковим правопорушенням не завжди веде до очікуваних наслідків, тому особливого значення набувають питання регулювання покарань за здійснення податкових проступків та злочинів.

Застосування санкцій можна класифікувати за кількома підставами.

За характером впливу; безпосереднє покарання - санкції, що впливають безпосередньо на платника, його майновий стан (позбавлення волі, штраф, конфіскація об'єктів оподаткування тощо); опосередковане покарання - санкції, які безпосередньо не завдають Майнових втрат платникові, проте зменшують його надходження у перспективі або обмежують його діяльність (арешт рахунку, тимчасове припинення діяльності підприємства тощо).

За галузевим характером: кримінальна, адміністративна та фінансова санкції.

До санкції фінансово-правових норм, які застосовуються у разі порушення податкового законодавства, належать: стягнення донарахованих сум податків, інших обов'язкових платежів; штрафи; пеня, адміністративні штрафи. Слід чітко зазначити, що в даному разі йдеться саме про перелік санкцій, які визначаються у фінансово-правових нормах (у даному разі податкових), однак зазначені санкції не є в чистому вигляді фінансовими санкціями, особливо щодо адміністративних штрафів.

Сукупність існуючих санкцій можна поділити на групи за їх однорідністю, зокрема: санкції за порушення порядку ліцензування, санкції за порушення податкової дисципліни, касової дисципліни тощо. Особи, на яких накладаються фінансові санкції та адміністративні штрафи, перелік порушень, а також найменування органів, що накладають санкції, чітко визначаються у законодавстві.

З 1 січня 2001 р. в Україні діє спеціальний закон, який встановлює перелік санкцій за порушення податкового законодавства, - Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" від 21 грудня 2000 р. Після прийняття цього Закону було внесено значні зміни до порядку визначення й застосування санкцій до законодавчих актів, що регулюють порядок сплати податків, та Закону України "Про державну податкову службу України". Було також припинено дію Указу Президента України "Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами" від 4 березня 1998 р. № 167/98.

У зазначеному Законі податковий борг (недоїмка) визначається як податкове зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), узгоджене з платником податків або встановлене судом (арбітражним судом), але не сплачене у встановлений строк, а також пеня, нарахована на суму такого податкового зобов'язання.

Пеня- плата у вигляді процентів, нарахованих на суму податкового боргу (без урахування пені), що справляється з платника податків у зв'язку з несвоєчасним погашенням податкового зобов'язання. Пеня нараховується на суму податкового боргу (включаючи суму штрафних санкцій за їх наявності) з розрахунку 120 % річних облікової ставки Національного банку України, діючої на день виникнення такого податкового боргу чи на день його (або його частини) погашення, залежно від того, яка з величин таких ставок є більшою, за кожний календарний день прострочення у його сплаті. Зазначений розмір пені діє щодо всіх видів податків і зборів (обов'язкових платежів), крім пені щодо порушення строків розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що встановлюється окремим законодавством. При нарахуванні пені у зв'язку з несвоєчасним погашенням узгодженого податкового зобов'язання застосовується Інструкція про порядок нарахування та погашення пені, затверджена наказом ДПА України від 1 березня 2001 р. № 77 та зареєстрована у Мін'юсті 16 березня 2001 р. за №240/5431.

Штрафна санкція (штраф) - плата у фіксованій сумі або у вигляді процентів від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яка справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законами.

Штрафні санкції накладаються контролюючими органами у таких розмірах:

Вид порушення податкового законодавства і розмір штрафу:

1) неподання податкової декларації у встановлені податковим законодавством строки - 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) для фізичних осіб, які обіймають посади, що підпадають під визначення суб'єктів корупційних діянь відповідно до закону, за неподання або несвоєчасне подання декларації про доходи таких фізичних осіб, отриманих протягом перебування на такій посаді - 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) коли контролюючий орган самостійно визначає суму податкового зобов'язання платника податків додатково до штрафу, передбаченого за неподання податкової декларації - 10 % суми податкового зобов'язання за кожний повний або неповний місяць затримки податкової декларації, але не більше 50 % від суми нарахованого податкового зобов'язання та не менше 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

4) коли контролюючий орган самостійно донараховує суму податкового зобов'язання платника податків - 5 % від суми недоплати за кожний з податкових періодів, установлених для такого податку, збору (обов'язкового платежу), починаючи з податкового періоду, на який припадає така недоплата, та закінчуючи податковим періодом, на який припадає отримання таким платником податків податкового повідомлення від контролюючого органу, але не більше 25 % такої суми та не менше 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

5) коли платника податків (посадову особу платника податків) засуджено за вчинення злочину щодо ухилення від сплати податків або якщо платник податків декларує переоцінені або недооцінені об'єкти оподаткування, що призводить до заниження податкового зобов'язання у великих розмірах (кваліфікується за ст. 212 КК України) - 50 % від суми недоплати, але не менше 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

6) коли платник податків не сплачує узгоджену суму податкового зобов'язання протягом граничних строків, визначених законом, такий платник податку зобов'язаний сплатити штраф у таких розмірах:

- при затримці до 30 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку - 10% такої суми;

- при затримці від 31 до 90 календарних днів включно, наступних за останнім днем граничного строку - 20 % такої суми;

- при затримці, що є більшою 90 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку - 50 % такої суми;

7) коли платник податків, активи якого перебувають у податковій заставі, відчужив такі активи без попередньої згоди податкового органу, якщо отримання такої згоди є обов'язковим - додатково штраф у розмірі 100%) суми податкового боргу, щодо якого виникло право податкової застави;

8) коли платник податків здійснює продаж (відчуження) товарів (продукції) або здійснює грошові виплати без попереднього нарахування та сплати податку, збору (обов'язкового платежу) і якщо відповідно до законодавства таке нарахування та сплата є обов'язковою передумовою такого продажу (відчуження) або виплати - штраф у подвійному розмірі від суми зобов'язання з такого податку, збору (обов'язкового платежу).

Платник податків, який до початку його перевірки контролюючим органом самостійно виявить факт заниження податкового зобов'язання минулих податкових періодів, зобов'язаний:

а) або надіслати уточнюючий розрахунок і сплатити суму такої недоплати та штраф у розмірі 5 % від такої суми до подання такого уточнюючого розрахунку,

б) або відобразити суму такої недоплати у складі декларації з цього податку, що подається за наступний податковий період, збільшену на суму штрафу у розмірі 5 % від такої суми, з відповідним збільшенням загальної суми податкового зобов'язання з цього податку.

Примусове стягнення- звернення стягнення на активи платника податків у рахунок погашення його податкового боргу, без попереднього узгодження його суми таким платником податків.

Відповідно до пп. 3.1.1 ст. 3 вищезгаданого закону активи платника податків можуть бути примусово стягнені в рахунок погашення його податкових зобов'язань виключно за рішенням суду (господарського суду). В інших випадках платники податків самостійно визначають черговість та форми задоволення претензій кредиторів за рахунок активів, вільних від заставних зобов'язань забезпечення боргу. У разі якщо такого платника податків визнано банкрутом, черговість задоволення претензій кредиторів встановлюється законодавством про банкрутство. Слід зазначити, що стягнення податкового боргу за виконавчими написами нотаріусів не дозволяється (пп. 3.1.2 Закону). Певну увагу слід приділяти відповідальності банків, які опосередковано беруть участь у податкових відносинах як посередники, що здійснюють грошові трансферти. Якщо банк є безпосереднім порушником термінів зарахування податків на бюджетні рахунки від платників податків, він нестиме відповідальність. Відповідно до п. 16.5 ст. 16 Закону за порушення строків зарахування податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів або державних цільових фондів, встановлених законодавством, з вини банку такий банк сплачує пеню за кожний день прострочення, включаючи день сплати, у розмірах, встановлених для відповідного податку, збору (обов'язкового платежу), а також несе іншу відповідальність, встановлену законом, за порушення порядку своєчасного та повного внесення податку, збору (обов'язкового платежу) до бюджету або державного цільового фонду. При цьому платник податків, зборів (обов'язкових платежів) звільняється від відповідальності за несвоєчасне або неповне зарахування таких платежів до бюджетів та державних цільових фондів, включаючи нараховану пеню або штрафні санкції. Однак не вважається порушенням строків зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) з вини банку, якщо таке порушення стало наслідком регулювання Національним банком України економічних нормативів такого банку, що призводить до браку вільного залишку коштів на такому кореспондентському рахунку для здійснення зарахування. Якщо у майбутньому банк або його правонаступники відновлюють платоспроможність, відлік термінів зарахування податків, зборів (обов'язкових платежів) розпочинається з моменту такого відновлення.

Штрафні санкції податкові органи нараховують згідно з Інструкцією про порядок застосування та стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій органами державної податкової служби, затвердженою наказом ДПА України від 17 березня 2001 р. № 110 та зареєстрованою в Мін'юсті 23 березня 2001 р. за № 268/5459 з урахуванням внесених змін.

Податкова відповідальність базується на принципах невідворотності, законності, справедливості покарання та його індивідуалізації. Принцип невідворотності податкової відповідальності означає, що у разі вчинення податкового правопорушення платник податку неминуче повинен зазнати заходів податкової відповідальності. Принцип законності у податковій відповідальності означає передусім застосування податкових санкцій у суворій відповідності до закону, а також установлення цієї відповідальності виключно податковим законодавством. Справедливість покарання означає встановлення його точної міри, що адекватна мірі податкового правопорушення.

## § 3. Адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства

Керівники та інші посадові особи підприємств, установ, організацій, включаючи установи банків, громадяни, в тому числі суб'єкти підприємницької діяльності, в разі порушення норм податкового права можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність - це засоби адміністративного впливу за допомогою адміністративно-правових норм, які містять осудження винного та його діяння і передбачають негативні наслідки для правопорушника. Особливостями адміністративних санкцій є: 1) відсутність тяжких правових наслідків; 2) застосування щодо менш тяжких податкових правопорушень (проступків); 3) адміністративні санкції не тягнуть за собою судимості.

Адміністративний штраф відповідно до ст. 27 КпАП України є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених зазначеним Кодексом та іншими законами України. Під посадовими особами розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням (ст. 164 КпАП).

Підстави притягнення до адміністративної відповідальності та санкції, які накладаються на порушників, визначені чинним податковим законодавством. У той же час притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм податкового законодавства здійснюється у порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення'. Підставою для адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства є наявність складу адміністративного правопорушення - винного умисного або необережного діяння або бездіяльності, яке посягає на суспільні відносини, що охороняються законом, за які законодавство передбачає адміністративну відповідальність.

Якщо рішення про застосування фінансових санкцій приймається лише на підставі акта перевірки, то для ухвалення постанови про накладення адміністративного стягнення обов'язковою умовою є протокол про адміністративне правопорушення, який має відповідати вимогам ст. 256 КпАП. Протокол підписують працівник податкового органу, який його складає, та порушник. За відсутності протоколу немає і будь-яких правових підстав для накладення адміністративного штрафу.

Відповідно до ст. 11 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" та ст. 234 КпАП протокол протягом 15 днів з моменту надходження розглядається керівником (заступником керівника) податкового органу, працівник якого склав протокол. Про час і місце розгляду справи в обов'язковому порядку повідомляється порушник. За результатами розгляду виносять постанову про накладення адміністративного штрафу або про припинення справи (ст. 284 КпАП).

Обов'язковою умовою притягнення до адміністративної відповідальності є наявність вини у діях порушника.

Щодо розміру адміністративного штрафу, який може бути накладений на посадових осіб підприємства, то він , як правило, може коливатися, хоч і прив'язаний до неоподатковуваного мінімуму. За перше порушення накладається штраф у сумі до 170 грн. (від 5 до 10 неоподатковуваних мінімумів), а за повторне протягом року - до 340 грн. (від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів).

У ст. 9 КпАП зазначено, що адміністративним правопорушенням вважається не тільки дія, а й бездіяльність, за яку законодавство передбачає адміністративну відповідальність. В обов'язки керівника та інших посадових осіб входить забезпечення додержання підприємством у цілому законодавчих актів та контроль за працівниками з метою недопущення правопорушень. Відповідно до ст. 14 посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Директор і головний бухгалтер не завжди платять штраф. Оскільки керівник та головний бухгалтер - дві перші посадові особи підприємства, їх, як правило, звинувачують у виявлених правопорушеннях на підприємстві, тому що до їх обов'язків входить забезпечення додержання підприємством законодавчих актів. Так, зокрема, допущення порушення порядку застосування ЕККА на підприємстві вважається недодержанням правил, забезпечення виконання яких входить до службових обов'язків відповідних осіб, або деякою мірою - бездіяльністю. Однак, наприклад, якщо підприємство має кілька торгових точок, адміністративну відповідальність буде покладено дійсно на винних осіб, а не керівника та головного бухгалтера. Для цього керівник наказом по підприємству призначає відповідальних посадових осіб, завідуючих магазинами, старших зміни, старших продавців та інших з правом виконання організаційно-розпорядчих функцій та адміністративно-господарських обов'язків у кожній торговій точці, передбачивши їхніми обов'язками відповідальність за додержання порядку проведення розрахунків зі споживачами. Тому у разі виявлення порушення керівник і головний бухгалтер можуть дати пояснення та копію відповідного наказу про призначення відповідальних осіб у конкретній торговій точці, які виступатимуть як посадові і повинні нести відповідальність. Коли керівник і головний бухгалтер не дають аргументованих доказів відсутності своєї вини, податківці штрафують саме їх, тому що завідуючий магазином чи старший продавець у будь-який час завжди можуть заявити, що вони не посадові особи.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті лише особи, які досягли на момент здійснення правопорушення шістнадцяти років.

Адміністративне стягнення (штраф) може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а за тривалого правопорушення - через два місяці з дня його виявлення. Тобто якщо, наприклад, існує факт неподання податкової декларації (тривале правопорушення, оскільки декларацію все ще не подано), який виявлено під час проведення перевірки податковими органами, то вони мають право протягом двох місяців накласти адміністративний штраф на посадових осіб. Проте, якщо наявний факт несвоєчасного подання податкової декларації (декларацію подано на кілька днів пізніше від встановленого терміну), а податківці це виявили, наприклад, через три місяці, то адміністративний штраф не накладатиметься у зв'язку з простроченням двомісячного терміну, протягом якого податкові органи мали право його накласти.

За аналогією з оскарженням дій представників податкової служби щодо застосування фінансових санкцій платники податків мають право оскаржувати дії зазначених осіб щодо застосування адміністративної відповідальності.

За наслідками розгляду скарги на постанову у справі накладення адміністративного стягнення державна адміністрація (інспекція) приймає одне з таких рішень: залишає постанову без змін, а скаргу без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; зменшує розмір штрафу в межах, передбачених законодавчим актом про відповідальність за це правопорушення. Якщо буде встановлено, що постанову винесено посадовою особою державної податкової адміністрації (інспекції), неправомочною вирішувати цю справу, то така постанова скасовується, а справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Дисциплінарна відповідальність. Слід зазначити, що в податкових правовідносинах суб'єктом, який допустив порушення податкового законодавства, може бути посадова особа органу державної податкової служби. В такому разі застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності, Якщо порушення трудової, службової дисципліни призвело до порушення податкового законодавства, особа, яка здійснила дисциплінарний проступок, притягується до дисциплінарної відповідальності у порядку, визначеному статтями 147-152 Кодексу законів про працю України.

Коли неправомірними діями посадових осіб органів державної податкової служби платнику податків завдано збитків, податкові органи притягуються до цивільно-правової відповідальності. Згідно зі ст. 13 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" збитки відшкодовуються за рахунок коштів Державного бюджету України. Спори розв'язуються у судовому порядку.

## § 4. Кримінальна відповідальність за порушення податкового законодавства

За ухилення від сплати податків, інших обов'язкових платежів у значних розмірах платники відповідно до ст. 212 Кримінального кодексу України можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності. Відповідальність настає незалежно від способу ухилення. Об'єктом злочину є встановлений законодавством порядок оподаткування юридичних і фізичних осіб, який забезпечує за рахунок надходження податків, зборів та інших обов'язкових платежів формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів, а також державних цільових фондів.

Предметом злочину є податки, збори, інші обов'язкові платежі, що входять до системи оподаткування і запроваджені у встановленому законом порядку. При цьому вичерпний перелік таких обов'язкових платежів передбачений Законом України "Про систему оподаткування" (статті 14і 15). Ця норма зумовлена наявністю статей 92 і 95 Конституції України.

Під значним розміром прихованих від держави податків, зборів, інших обов'язкових платежів розуміють суму платежу, яка в тисячу і більше разів перевищує встановлений чинним законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян; під великим розміром коштів - сума податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які в три тисячі і більше разів перевищують встановлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян; під особливо великим розміром - суму платежу, яка в п'ять тисяч і більше разів перевищує встановлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Суб'єктами злочину можуть бути:

1) службова особа підприємства, установи, організації незалежно від форми власності;

2) особа, яка займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи;

3) будь-яка інша особа, яка зобов'язана сплачувати податки, збори, інші обов'язкові платежі.

На жаль, на практиці правоохоронці досить часто "широко" тлумачать кваліфікаційні ознаки злочину, передбаченого ст. 212 КК України. Особливу небезпеку в цьому аспекті становить занадто широке тлумачення кваліфікаційних ознак злочину, передбаченого ст. 212 КК, Зокрема, неподання податкових декларацій та розрахунків або приховування (заниження) об'єктів оподаткування не є закінченим злочином, хоч і є ухиленням від сплати податку. Закінченим злочином ці дії можуть вважатися лише тоді, коли вони призвели до ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних, великих та особливо великих розмірах. У разі коли ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів мало місце не внаслідок умислу, а внаслідок неналежного виконання посадовою особою своїх службових обов'язків через недбале чи несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди державі чи громадським інтересам або охоронюваним законом правам та інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб, можна говорити про можливість застосування кримінальної справи за ознаками ст. 367 КК - службова недбалість.

Слід зауважити, що на складності, які виникатимуть при застосуванні ст. 212 КК, неминуче накладатимуться складності самої системи оподаткування, недосконалість правової бази оподаткування.

Позитивним моментом є включення ч. 4 ст. 212 КК, у якій зазначається, що особа, яка вперше вчинила діяння, передбачені частинами 1 та 2 цієї статті, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила податки, збори (обов'язкові платежі), а також відшкодувала шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою (фінансові санкції, пеня). Питання застосування кримінальної відповідальності за порушення податкового законодавства, як правило у значному обсязі, вирішується в законодавствах розвинутих країн. Так, у Бельгії, якщо в представлених документах виявлено ознаки шахрайства, то до порушника можуть бути застосовані карні санкції у вигляді тюремного ув'язнення на термін від восьми днів до двох років або штрафу розміром від 10 тис. до 500 тис. бельгійських франків.

В Італії офіційний представник компанії (особа, відповідальна за сплату компанією податків, а також за складання подання податковій владі документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків) може бути підданий тюремному ув'язненню на термін від трьох місяців до трьох років у тому разі, якщо податкова декларація компанії представлена з простроченням більш ніж на один місяць, а сума продекларованого прибутку перевищує 5 млн лір. Якщо сума продекларованого прибутку перевищує 30 млн лір, термін тюремного ув'язнення не може бути менше за один рік.

У кримінальному законодавстві США сформульовано близько 40 складів податкових злочинів. Податковий кодекс США у главі 75 встановлює перелік злочинів і проступків, що розглядаються як порушення податкового законодавства. Найбільш серйозними порушеннями вважаються: спроба уникнути чи порушити сплату податків, навмисна спроба знехтувати обов'язком зі збору податку чи сплати податку, навмисна спроба знехтувати обов'язком з реєстрації доходів чи повідомлення інформації щодо сплати податків, співучасть у підготовці чи надання неправдивих відомостей про доходи.

Цікавим є приклад російського законодавства, в якому з 1998 р. запроваджено спеціальну підставу для звільнення від кримінальної відповідальності певної категорії осіб, які здійснили злочини, передбачені статтями 194, 198 та 199 КК РФ, тобто пов'язані з ухиленням щодо сплати податків, зборів, обов'язкових платежів тощо. Такою підставою є "дієве розкаяння" у здійсненні податкових правопорушень. Кваліфікуючими ознаками є здійснення злочинів незначної тяжкості та явка з повинною.

# ЛЕКЦІЯ 19 Неподаткові доходи в системі державних доходів

На відміну від податків неподаткові доходи мають, як правило, цільове призначення, чітко виражений умовний та відплатний характер і можуть частково зараховуватися до доходів тих державних органів, які їх збирають. Саме за цими ознаками здійснюється розмежування податкових та неподаткових доходів. Також, на відміну від податків, неподаткові платежі, зокрема митні, можуть сплачуватися як у національній, так і в іноземній валюті. Серед неподаткових доходів, які також у значному обсязі формують доходну частину Державного бюджету України та відповідних місцевих бюджетів, виділяють митні платежі (мито, що стягується митницею, та державне мито), рентні і ресурсні платежі та інші надходження. Порядок зарахування неподаткових надходжень до бюджетів відповідного рівня визначається Бюджетним кодексом України, поточними актами про бюджет та спеціальними законами й незаконними актами, які встановлюють правовий режим справляння зазначених платежів.

## § І. Митні платежі

Мито, що стягується митницею. У юридичній літературі немає єдності думок щодо віднесення цього виду платежу саме до неподаткових доходів. Ряд авторів відносять його до непрямих податків, аргументуючи свою позицію тим, що мито при імпортно-експортних операціях стягується паралельно з податком на додану вартість та акцизним збором; контроль за їх справлянням здійснює Державна митна служба України тощо. За такого підходу спірним залишається визначення правової природи мита. Якщо податок є обов'язковим платежем, який не передбачає конкретної відплатності, то мито за своєю природою є дозволом держави на імпортування (експорт) товарів на територію України з метою їх подальшої реалізації. З іншого боку, при імпортних операціях для сплати непрямих податків та мита існує аналогічний пільговий режим (наприклад, коли звільняються від нарахування цих платежів іноземні інвестиції, що вносяться до статутних фондів вітчизняних суб'єктів підприємницької діяльності, благодійні внески, які здійснюються відповідно до встановленої урядом України процедури, тощо).

Порядок обкладання митом предметів, які вивозяться або пересилаються громадянами за митний кордон України, та їх перелік встановлено Митним кодексом України, законами України, постановами Кабінету Міністрів та рядом актів Державної митної служби України.

Пропуск товарів через митницю супроводжується їх декларуванням, що здійснюється шляхом заяви за встановленою формою (письмовою, усною тощо) точних даних про мету переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів і про самі товари та інші предмети, а також будь-яких відомостей, необхідних для митного контролю та митного оформлення. Законодавство передбачає сплату мита та митних зборів за митне оформлення. Крім того, систему основних митних платежів доповнюють додаткові митні платежі, у тому числі збори за зберігання товарів на митних та інших складах, якими володіють митні органи.

Згідно з Законом України "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України" в редакції від 12 липня 2001 р. передбачено запровадження єдиного збору з власників транспортних засобів (як вітчизняних, так і іноземних), які перетинають державний кордон України. Єдиний збір справляється за здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України відповідно до законодавства України митного при транзиті вантажів і транспортних засобів, санітарного, ветеринарного, фіто-санітарного, радіологічного та екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України та за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та/або габаритних параметрів. Єдиний збір справляється одноразово залежно від режиму переміщення (ввезення, транзит) за єдиним платіжним документом залежно від виду, місткості або загальної маси транспортних засобів.

Платниками мита, що стягується митницею, є особи, що ввозять (вивозять) або переміщують товари через митний кордон України. Платниками можуть виступати як власники товарів, так і уповноважені особи (декларанти). Тобто, на відміну від заборони перекладати сплату податку на третіх осіб, в даному разі дозволяється таке перекладання робити.

Об'єктом оподаткування є митна вартість товару, тобто ціна, яку фактично сплачено або підлягає сплаті за нього на момент перетину митного кордону України. При визначенні митної вартості до неї включаються ціна товару, зазначена в рахунку-фактурі, а також такі фактичні витрати, якщо їх не включено до рахунку-фактури: 1) на транспортування, навантаження, розвантаження, перевантаження та страхування до пункту перетину митного кордону України; 2) комісійні та брокерські; 3) плата за використання об'єктів інтелектуальної власності, що належить до даних товарів та інших предметів і яка має бути оплачена імпортером (експортером) прямо чи побічно як умова їх ввезення (вивезення).

За явної невідповідності заявленої митної вартості товарів та інших предметів вартості, що визначається відповідно до положень Єдиного митного тарифу, або у разі неможливості перевірити її обчислення митні органи України визначають митну вартість послідовно на основі ціни на ідентичні товари та інші предмети, ціни на подібні товари та інші предмети, що діють у провідних країнах - експортерах зазначених товарів та інших предметів.

У Законі України "Про Митний тариф України" зазначається, що в основу товарної класифікаційної схеми Митного тарифу України (товарна номенклатура) покладено Українську класифікацію товарів зовнішньоекономічної діяльності, яка базується на Гармонізованій системі опису та кодування товарів.

В Україні застосовуються такі види мита:

- адвалерне, що нараховується у відсотках до митної вартості товарів та інших предметів, які обкладаються митом;

-специфічне, що нараховується у встановленому грошовому розмірі на одиницю товарів та інших предметів, які обкладаються митом;

- комбіноване, що поєднує обидва ці види митного обкладення. Мито також класифікують на ввізне і вивізне (зокрема, більшість країн відмовилася від встановлення вивізного мита для стимулювання власних експортерів). Ввізне мито нараховується на товари та інші предмети при їх ввезенні на митну територію України і є диференційованим залежно від того, з якої країни імпортуються такі товари.

Вивізне мито нараховується на товари та інші предмети при їх вивезенні за межі митної території України за ставками, передбаченими Єдиним митним тарифом України. На окремі товари та інші предмети може встановлюватися сезонне ввізне і вивізне мито на строк не більше чотирьох місяців з моменту їх встановлення.

Також законодавство передбачає встановлення особливих видів мита для захисту економічних інтересів України, українських виробників та у випадках, передбачених законами України, до яких належать спеціальне, антидемпінгове та компенсаційне мито. Спеціальне мито застосовується: як засіб захисту українських виробників; як засіб захисту національного товаровиробника у разі коли товари ввозяться на митну територію України в обсягах та/або за таких умов, що заподіюють значної шкоди або створюють загрозу заподіяння значної шкоди національному товаровиробникові; як запобіжний засіб щодо учасників зовнішньоекономічної діяльності, які порушують національні інтереси у сфері зовнішньоекономічної діяльності; як заходи у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів та економічних угруповань, які обмежують здійснення законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та/або ущемляють інтереси України.

Антидемпінгове мито застосовується; відповідно до Закону України "Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту" у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом демпінгу, що заподіює шкоди національному товаровиробникові; у разі вивезення за межі митної території України товарів за ціною, істотно нижчою за ціни інших експортерів подібних або безпосередньо конкуруючих товарів на момент цього вивезення, якщо таке вивезення заподіює шкоди.

Компенсаційне мито застосовується: відповідно до Закону України "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту" у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом субсидованого імпорту, що заподіює шкоди національному товаровиробникові; у разі вивезення за межі митної території України товарів, для виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту або споживання яких безпосередньо або опосередковано надавалася субсидія, якщо таке вивезення заподіює шкоди.

Особливі види мита справляються на підставі рішень про застосування антидемпінгових, компенсаційних або спеціальних заходів, прийнятих відповідно до законів України "Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту", "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту", "Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну" тощо. Наприклад, відповідно до Рішення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі "Про застосування попередніх спеціальних заходів щодо імпорту в Україну нових легкових автомобілів походженням з Російської Федерації" від 12 липня 2002 р. № СП-46/2002/52-49 при ввезенні зазначеного автотранспорту громадянами, він підлягає обкладенню спеціальним митом у розмірі 31,7 % від митної вартості. Російське походження автомобілів визначається відповідно до і Правил визначення країни походження товарів, затверджених Рішенням Ради глав урядів Співдружності Незалежних Держав "Про Правила визначення країни походження товарів", підписаним 30 листопада 2000 р. у м. Мінську (див. додатково листи Держмитслужби від 24 жовтня 2001 р. № 11/3-21-8385, від 19 березня 2002 р. № 11/6-21-2470-ЕП).

Мито нараховується митним органом України відповідно до Митного кодексу і ставок Єдиного митного тарифу України, що є чинними на день подання митної декларації, і сплачується яку валюті України, так і в іноземній валюті, яку купує Національний банк України. Чинне законодавство регулює особливості митного оформлення окремих категорій товарів. Так, порядок ввезення й митного оформлення та оподаткування особистих речей та транспортних засобів визначається Законом України "Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України" від 13 вересня 2001 р.

Законодавством передбачено, що товари, які безпосередньо ввозяться громадянами в супроводжуваному багажі будь-якими видами транспорту на митну територію України, пересилаються в несупроводжуваному багажі або в міжнародних поштових відправленнях, сумарна митна вартість яких не перевищує 1000 євро та загальна вага яких не перевищує 100 кг, підлягають обов'язковому письмовому декларуванню митним органам у порядку, передбаченому для громадян, та оподатковуються ввізним митом за ставкою в розмірі 20 % від митної вартості, податком на додану вартість та у встановлених законодавством випадках акцизним та іншими зборами. У свою чергу товари, що пересилаються на адреси громадян у вантажних та експрес-відправленнях, сумарна митна вартість яких не перевищує 1000 євро та загальна вага яких не перевищує 100 кг, підлягають обов'язковому письмовому декларуванню та оподатковуються ввізним митом за повними ставками Митного тарифу України, податком на додану вартість та у встановлених законодавством випадках акцизним та іншими зборами.

При перевищенні зазначеної суми та ваги оподаткування здійснюватиметься за умови оформлення вантажної митної декларації та митного оформлення у порядку, передбаченому для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності при здійсненні ними імпортних операцій. Пільги. При ввезенні на митну територію України звільняються від оподаткування: 1) товари, сумарна митна вартість яких не перевищує 200 євро, а загальна вага не перевищує 50 кг, що ввозяться громадянами у супроводжуваному багажі (за умови усного декларування) , пересилаються в несупроводжуваному багажі та надходять на адресу громадян у міжнародних поштових відправленнях; 2) горілчані вироби у кількості 1 л, вино - 2л, пиво - 5л, тютюнові вироби - 200 цигарок (або 200 г цих виробів), які ввозяться в особистому багажі громадянами; 3) товари, що тимчасово ввозяться на митну територію України під зобов'язання про їх зворотне вивезення; 4) товари, що належать громадянам-нерезидентам та переміщуються транзитом через митну територію України; 5) товари, що належать громадянам-резидентам та переміщуються транзитом у транзитних зонах міжнародних аеропортів; 6) товари та транспортні засоби, що належать особам, які користуються на території України митними пільгами відповідно до статей 59-63, 65-67 Митного кодексу України; 7) транспортні засоби в кількості однієї одиниці за кожною товарною позицією та товари, що ввозяться (перестилаються) громадянами і входять до складу спадщини, відкритої за межами України на користь резидента, у разі підтвердження її складу органами, що вчиняють нотаріальні дії у країні її відкриття (за умови легалізації), тощо.

Також громадяни мають право безперешкодно ввозити особисті речі на митну територію України в режимі тимчасового ввезення за умови їх усного або письмового декларування за бажанням власника таких речей.

Митне оформлення товарів, що ввозяться громадянами на митну територію України в режимі тимчасового ввезення в обсягах, що підлягають оподаткуванню, проводиться шляхом письмового декларування у порядку, визначеному Державною митною службою України, та подання митному органові зобов'язання про зворотне вивезення таких товарів за митну територію України.

Україна може укладати з державами двосторонні та багатосторонні договори, які на основі взаємності встановлюють спеціальні митні режими, що передбачають пільгові умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності цих держав. Транспортні засоби, товари та предмети міжнародних, іноземних організацій та представництв підлягають обов'язковому декларуванню митницям України.

Окремими актами регулюється і ввезення в Україну продуктів харчування, визначено перелік предметів, що не можуть бути віднесені до особистих речей громадян, встановлено порядок декларування валютних цінностей тощо.

Державне мито. Державне мито являє собою плату за здійснення юридичне значущих дій в інтересах юридичних та фізичних осіб уповноваженими на це компетентними органами та видачу їм відповідних документів, що мають правове значення. Розмір ставок державного мита та порядок його нарахування встановлений Декретом Кабінету Міністрів України "Про державне мито" від 21 січня 1993 р. В Україні прийнято низку законів, які вносять зміни до зазначеного Декрету та змінюють ставки його справляння.

Платниками державного мита в Україні є фізичні та юридичні особи за вчинення в їх інтересах дій та видачу документів, що мають юридичне значення, уповноваженими на те органами. Законодавство визначає об'єкти справляння державного мита. Державне мито справляється:

1) із позовних заяв, заяв з переддоговірних спорів, заяв (скарг) у справах окремого провадження і скарг на рішення, прийняті відносно релігійних організацій, з апеляційних скарг на рішення судів і скарг на рішення, що набрали законної сили, а також за видачу судами копій документів;

2) із позовних заяв і заяв кредиторів у справах про банкрутство, що подаються до господарських судів, та апеляційних і касаційних скарг на рішення та постанови, а також заяв про їх перегляд за ново-виявленими обставинами;

3) за вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами і виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, а також за видачу дублікатів нотаріально засвідчених документів;

4) за реєстрацію актів громадянського стану, а також видачу громадянам повторних свідоцтв про реєстрацію актів громадянського стану і свідоцтв у зв'язку зі зміною, доповненням, виправленням і поновленням записів актів громадянського стану;

5) за видачу документів на право виїзду за кордон і про запрошення в Україну осіб 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;

6) за видачу нового зразка паспорта громадянина України (крім обміну нині діючого паспорта на паспорт нового зразка); за оформлення нового зразка паспорта громадянина України для поїздки за кордон; за видачу громадянам України закордонного паспорта на Право виїзду за кордон або продовження строку його дії;

7) за реєстрацію місця проживання громадян;

8) за видачу дозволів на право полювання та рибальства;

9) за операції з випуску (емісії) цінних паперів, крім облігацій державних та місцевих позик, та з видачі приватизаційних паперів;

10) за операції з об'єктами нерухомого майна, що здійснюються на товарних біржах, крім операцій з примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

11) за проведення прилюдних торгів (аукціону, тендеру) об'єктами нерухомого майна, крім операцій з примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

12) за видачу охоронних документів (патентів і свідоцтв) на об'єкти інтелектуальної власності, а також за дії, пов'язані з підтриманням чинності патентів на сорти рослин;

13) за подання до Кабінету Міністрів України проекту створення промислово-фінансової групи.

Ставки державного мита визначають кількома методами:

- у процентах (до ціни договору, позову, вартості майна тощо);

- у твердих сумах:

а) в абсолютних грошових сумах;

б) у сумах, що обчислюються у відповідних частинах до офіційно встановлених величин (мінімальна заробітна плата, неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

Перелік ставок державного мита є значним за змістом, оскільки містить розміри плати за конкретні види дій (конкретні об'єкти справляння).

У Декреті (ст. 4) міститься також значний перелік пільг (понад 40 пунктів), які застосовуються щодо фізичних і юридичних осіб. Встановлювати додаткові пільги мають право і місцеві ради для окремих платників щодо сплати державного мита, яке зараховується до місцевих бюджетів, а Міністерство фінансів України - щодо державного мита, яке зараховується до Державного бюджету України. Державне мито сплачується за місцем розгляду та оформлення документів і зараховується до бюджету місцевого самоврядування, крім мита, що справляється з позовних заяв, які подаються до господарського суду, із заяв про перевірку рішень, ухвал та постанов господарських судів у порядку нагляду, а також за дії, пов'язані з одержанням патентів на сорти рослин, підтриманням їх чинності, та за подання до Кабінету Міністрів України проекту створення промислово-фінансової групи, яке зараховується до Державного бюджету України. Державне мито з позовних заяв і заяв кредиторів у справах про банкрутство, що надходять з інших держав та розглядаються відповідними органами України, зараховується до Державного бюджету України.

Мито може сплачуватися готівкою, митними марками і шляхом перерахувань з рахунку платника у кредитній установі. З позовів, що подаються до суду та господарського суду в іноземній валюті, а також за дії та операції в іноземній валюті державне мито сплачується в іноземній валюті. Порядок сплати державного мита встановлює Міністерство фінансів України.

## § 2. Ресурсні платежі

Плата за спеціальне використання природних ресурсів включає:

а) плату з відшкодування витрат на геологорозвідувальні роботи;

б) плату за спеціальне використання прісних водних ресурсів; в) плату за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду; г) плату за спеціальне використання надр; д) збір за забруднення навколишнього природного середовища. Зазначені платежі є обов'язковими загальнодержавними зборами і стягуються на підставі законів України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про систему оподаткування", "Про державну податкову службу в Україні", "Про підприємства в Україні", "Про підприємництво" та норм спеціального законодавства.

Плата з відшкодування витрат на геологорозвідувальні роботи. Плата з відшкодування витрат на геологорозвідувальні роботи запроваджується з метою відобразити у собівартості і ціні на добувну продукцію складу витрат на роботи, пов'язані з пошуком і розвідкою родовищ корисних копалин, а також з метою компенсації видатків бюджету.

Відносини у сфері проведення геологорозвідувальних робіт регулюються Кодексом України про надра та постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення" від 12 грудня 1994 р. № 827, "Про затвердження Положення про порядок списання запасів корисних копалин з обліку гірничовидобувного підприємства" від 27 січня 1995 р. № 58, "Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів" від 27 січня 1995 р. № 59, "Про Порядок передачі розвіданих родовищ корисних копалин для промислового освоєння" від 14 лютого 1995 р. № 114, "Про платежі за користування надрами" від 2 серпня 1996 р. № 899, "Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр" від 5 травня 1997 р. № 432.

Стягнення плати здійснюється згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, та його справляння" від 29 січня 1999 р. № 115 (зі змінами) та Інструкцією про порядок справляння збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету від 23 червня 1999 р. № 105/309.

Платниками збору за геологорозвідувальні роботи є всі надрокористувачі незалежно від форми власності, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями, які видобувають корисні копалини на розташованих у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони родовищах:

- раніше розвіданих та переданих у встановленому порядку для промислового освоєння;

- з попередньо оціненими запасами, що за згодою заінтересованих надрокористувачів передані їм для дослідно-промислової розробки та промислового освоєння.

Об'єктом обчислення збору є обсяг видобутих корисних копалин - для нафти, конденсату, газу природного, у тому числі метану вугільних родовищ, торфу, сапропелю, сировини для виготовлення оптичної та п'єзооптичної продукції, сировини ювелірної і ювелірно-виробної, підземних вод (прісних, мінеральних, термальних, промислових), ропи, мінеральних грязей і мулу та обсяг погашених у надрах запасів корисних копалин - для інших корисних копалин.

Обсяг погашених запасів корисних копалин визначається як сума обсягів видобутих корисних копалин та фактичних їх втрат у надрах під час видобування, за винятком передбачених протоколом Державної комісії по запасах корисних копалин або технічними проектами на розробку родовища втрат корисних копалин в охоронних, бар'єрних ціликах та поблизу неякісно затампонованих свердловин, за умови погодження їх обсягів з органами державного гірничого нагляду. Обсяги погашених балансових та позабалансових запасів корисних копалин і обсяги видобутих корисних копалин визначаються за даними державної статистичної звітності, підтвердженої обліковими матеріалами геолого-маркшейдерської документації.

Нормативи збору за геологорозвідувальні роботи встановлено окремо для кожного виду корисних копалин чи групи близьких за призначенням корисних копалин у гривнях до одиниці видобутку чи погашення у надрах запасів корисних копалин і визначено у додатку до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, та його справляння" від 29 січня 1999 р. № 115. Нормативи збору підлягають індексації з урахуванням офіційно встановленого та опублікованого індексу інфляції. Індексація нормативів здійснюється при розрахунку збору за звітний квартал з урахуванням індексу інфляції за останній місяць звітного кварталу.

Порядок обчислення збору. Надрокористувачі самостійно обчислюють збір за кожний звітний квартал виходячи з обсягів видобутих (погашених запасів) корисних копалин, нормативів збору з урахуванням індексу інфляції та коефіцієнтів. За четвертий звітний квартал збір обчислюється виходячи з обсягів видобутих (погашених запасів) корисних копалин з урахуванням уточнених їх обсягів після закінчення року, нормативів збору з урахуванням індексу інфляції та коефіцієнтів. При видобуванні більше як одного виду корисних копалин збір за геологорозвідувальні роботи обчислюється за кожен їх вид окремо.

Підставою для застосування коефіцієнтів при обчисленні збору є довідка Комітету України з питань геології та використання надр, копія якої подається надрокористувачем до органів державної податкової служби і враховується при обчисленні збору починаючи з того кварталу, в якому її було подано.

Сплата збору. Платники складають розрахунок збору за геологорозвідувальні роботи щоквартально за встановленою формою і подають його протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу, органам державної податкової служби за місцезнаходженням родовища корисних копалин. Надрокористувачі сплачують авансові квартальні внески збору до 20 числа третього місяця звітного кварталу і до 20 числа місяця, наступного за звітним кварталом, у розмірі однієї третини суми збору, визначеної у попередньому розрахунку. Авансові внески платник збору обчислює самостійно у розмірі одної третини величини збору, нарахованої за попередній звітний квартал.

Сума збору в повному обсязі, обчислена відповідно до розрахунку за звітний (податковий) квартал (з урахуванням фактично внесених авансових платежів за цей квартал), сплачується протягом 10 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку подання розрахунку збору, тобто протягом 50 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу, за місцем податкової реєстрації платника. Збір за геологорозвідувальні роботи у повному обсязі зараховується до державного бюджету на рахунок, відкритий відповідно до коду бюджетної класифікації.

Контроль за своєчасністю і повнотою сплати збору за геологорозвідувальні роботи до державного бюджету здійснюють органи державної податкової служби, а контроль за правильністю обчислення збору - органи державного геологічного контролю та державної податкової служби шляхом проведення перевірок відповідних документів.

Плата за спеціальне використання прісних водних ресурсів.

Відносини у сфері використання водних ресурсів регулюються природоохоронним, водним та адміністративним законодавством України, у тому числі Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", Водним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Положенням про Державний комітет України по водному господарству, затвердженим Указом Президента України від 14 липня 2000 р. № 898, постановами Кабінету Міністрів України "Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів республіканського значення" від 10 серпня 1992 р. № 459, "Про затвердження нормативів збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту" від 18 травня 1999 р. № 836 та низкою інших актів.

Справляння плати за спеціальне використання прісних водних ресурсів регулюється постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту" від 16 серпня 1999 р. № 1494 та затвердженою на його основі Інструкцією.

Збір за спеціальне використання водних ресурсів справляється за використання води з водних об'єктів, що забрана із застосуванням споруд або технічних пристроїв, та скидання в них зворотних вод. Збір за користування водами для потреб гідроенергетики справляється за користування водою, що пропускається через турбіни гідроелектростанцій для вироблення електроенергії, а для підприємств водного транспорту - за користування водою під час експлуатації водних шляхів вантажними, самохідними, несамохідними та пасажирськими суднами.

Зазначені збори справляються за водні ресурси загальнодержавного і місцевого значення. При цьому перелік водних ресурсів місцевого значення визначають Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Державний комітет України по водному господарству і затверджують відповідним наказом щодо переліку річок та водойм, віднесених до водних об'єктів місцевого значення.

Платниками зборів є підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, їх філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, а також громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують водні ресурси та користуються водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту.

Водокористувачі, які здійснюють забір води з водного об'єкта або використовують у встановленому законодавством порядку воду, отриману від інших водокористувачів, мають відповідно дозволи на спеціальне водокористування або договори на поставку води. Водокористувачам у встановленому порядку затверджуються ліміти використання водних ресурсів. Ліміти затверджуються на річний обсяг використання водних ресурсів на виробничі та інші потреби до 10 січня, а для зрошуваного землеробства -до 10 березня поточного року. Дані про лімітування подаються до податкових органів. Не підлягають лімітуванню водні ресурси, що використовуються без вилучення їх з водних об'єктів (наприклад, вода, що проходить через турбіни ГЕС; водні ресурси, якими користується водний транспорт під час експлуатації водних шляхів вантажними, самохідними, несамохідними та пасажирськими суднами).

Об'єктом обчислення збору за спеціальне використання водних ресурсів є фактичний обсяг води, який використовують водокористувачі з урахуванням обсягу втрат води в їх системах водопостачання. Об'єктом обчислення збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту є: обсяг води, пропущений через турбіни гідроелектростанцій; тоннаж (місце) - доба експлуатації вантажних самохідних і несамохідних та пасажирських суден.

Нормативи збору за спеціальне використання водних ресурсів встановлено окремо для поверхневих вод, підземних вод. Нормативи збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту встановлено окремо для потреб гідроенергетики і для водного транспорту. Вони наведені в додатках до постанов Кабінету Міністрів України від 18 травня 1999 р. № 836 та від 23 липня 1999р. №1341. Пільги. Згідно з законодавством не справляється збір за використання водних ресурсів, у тому числі за воду, що використовується: 1) для задоволення питних і санітарно-гігієнічних потреб населення, утому числі для задоволення виключно власних питних і санітарно-гігієнічних потреб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності; 2) для протипожежних потреб; 3) для потреб зовнішнього благоустрою територій міст та інших населених пунктів; 4) у шахтах для пилозаглушення; 5) за морську воду, крім води з лиманів; 6) за воду, що забирається науково-дослідними установами для наукових досліджень у галузі рисосіяння та для виробництва елітного насіння рису; 7) за воду, що втрачена в магістральних та міжгосподарських каналах зрошувальних систем; 8) за підземну воду, що вилучається з надр для усунення шкідливої дії вод (забруднення, підтоплення, засолення, заболочення, зсув тощо); 9) за воду, що забирається підприємствами і організаціями для забезпечення випуску молоді цінних промислових видів риб та інших водних живих ресурсів у природні водойми і водосховища.

Порядок обчислення та сплати зборів. Водокористувачі самостійно обчислюють суми зборів щоквартально наростаючим підсумком з початку року, а за користування водами для потреб водного транспорту - починаючи з першого півріччя. У разі перевищення водокористувачами встановленого річного ліміту використання водних ресурсів збір за спеціальне використання водних ресурсів обчислюється і сплачується у п'ятикратному розмірі виходячи з обсягів використаної води понад ліміт, нормативів збору та коефіцієнтів. Зазначені збори платники сплачують протягом 10 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку подання розрахунку збору за своїм місцем податкової реєстрації (місцем перебування на податковому обліку в органах державної податкової служби), тобто протягом 50 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу.

При цьому збір за спеціальне використання водних ресурсів місцевого значення та їх понадлімітне використання зараховується платниками за місцем їх податкової реєстрації у розмірі 100 % до бюджетів територіальних громад. Збір за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту зараховується платниками в розмірі 100 % до Державного бюджету України.

Чинним законодавством визначено порядок проведення перевірок суб'єктів, що використовують водні ресурси або виконують господарську діяльність у межах водоохоронних зон.

Перевіряючи діяльність зазначених суб'єктів, зокрема з питань економії та раціонального використання води, уповноважені органи перевіряють:

- наявність дозволів на спеціальне чи орендне водокористування та стан додержання умов, визначених цими дозволами;

- використання води за призначенням;

- стан додержання встановлених лімітів забору води;

- виконання заходів щодо економного використання водних ресурсів;

- організацію системи первинного обліку витрат води. Стан ведення журналів обліку води за формами ПОД-11 і ПОД-13, затвердженими наказом Держкомстату України 27 липня 1998 р. № 264;

- обладнання водозаборів поверхневих і підземних вод контрольно-вимірювальною апаратурою і надійність її роботи;

- наявність спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами для розробки родовищ підземних вод;

- наявність проектно-технічної документації на водозабірні споруди і водопровідну мережу, актів приймання їх в експлуатацію, погодження цих документів у встановленому порядку;

- технічний стан водозаборів і водопровідної мережі, дають оцінку ступеня зношеності обладнання.

При порушенні норм, встановлених водним законодавством, органи Держводгоспу передають матеріали до органів прокуратури. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду справляється згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду" від 6 липня 1998р. № 1012 та затвердженої на його виконання Інструкції. Відносини у сфері використання лісових ресурсів регулюються також спеціальним законодавством.

Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду є формою реалізації економіко-правових відносин між власником лісових ресурсів та земельних ділянок лісового фонду в особі держави і лісокористувачами, яким надано в постійне чи тимчасове користування земельні ділянки лісового фонду, в тому числі на умовах оренди. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів справляється за лісові ресурси державного та місцевого значення і зараховується у встановленому співвідношенні до державного або місцевого бюджетів.

Спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду здійснюються на наданій земельній ділянці лісового фонду суб'єкта господарювання за спеціальним дозволом - лісорубним квитком (ордером) або лісовим квитком, у якому зазначаються обсяги (кількість) дозволеної для заготівлі деревини і живиці, їх таксова вартість, строки заготівлі та вивезення. Передача зазначених ордерів третім особам може здійснюватися виключно органом, який видав квиток, на підставі письмових заяв Лісорубні квитки (ордери) на рубки головного користування та заготівлю живиці видають державні органи лісового господарства на підставі встановлених лімітів (у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також рослин, занесених до Червоної книги України, - за погодженням з органами Мінекобезпеки України) . Лісорубні квитки (ордери) на рубки, пов'язані з веденням лісового господарства, та інші рубки видають лісогосподарські підприємства за рішенням відповідних органів місцевого самоврядування (у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду - за погодженням з органами Мінекобезпеки України).

Платниками збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду є юридичні і фізичні особи, яким надано в постійне або тимчасове користування земельні ділянки лісового фонду. Земельна ділянка лісового фонду може надаватися одному або кільком лісокористувачам для спеціального використання різних видів лісових ресурсів.

Об'єктом обчислення збору є деревина, що відпускається на пні, живиця, другорядні лісові матеріали, продукти побічного користування та окремі земельні ділянки лісового фонду.

Такси збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду наведено у розділах до постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 44. Плата за земельні ділянки, надані на землях лісового фонду, за винятком земельних ділянок, зайнятих сільськогосподарськими угіддями, виробничими, культурно-побутовими, житловими будинками та господарськими будівлями і спорудами, справляється у складі збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду. Плата за земельні ділянки лісового фонду, зайняті сільськогосподарськими угіддями, стягується відповідно до ст. б Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про плату за землю".

Сума збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду обчислюється постійними лісокористувачами і проставляється у лісорубних квитках (ордерах) та лісових квитках.

Порядок обчислення. Лісокористувачі щокварталу складають розрахунок збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду накопичувальним підсумком з початку року за встановленою формою (додаток 3), що є підставою для взяття їх на облік в органах державної податкової служби та нарахування суми збору в особовому рахунку платника. Розрахунок подається органам державної податкової служби за місцем адміністративного розташування ділянок лісового фонду протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу, за винятком громадян, які отримали ордери на дрібний відпуск деревини чи лісові квитки; підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, релігійних організацій, іноземних юридичних і фізичних осіб, якщо сума збору в лісорубному чи лісовому квитках не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; лісокористувачів з іншої області.

Сплата збору. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду сплачується лісокористувачами щокварталу рівними частинами від суми, що зазначена в дозволі, протягом 10 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку подання розрахунку збору, тобто протягом 50 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу, за винятком землекористувачів, для яких сума збору не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та лісокористувачів з іншої області.

Плата за спеціальне використання надр при видобуванні корисних копалин.

Надра - це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. Здійснення видобування корисних копалин передбачає наявність ліцензій. Користування надрами є платним. Плата справляється за користування надрами в межах території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони у вигляді: 1) платежів за користування надрами; 2) відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; 3) збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій); 4) акцизного збору. Плата за користування надрами не звільняє користувачів від сплати інших обов'язкових платежів, передбачених законодавчими актами України.

Плата за спеціальне використання надр при видобуванні корисних копалин стягується на підставі постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин та Порядку справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин" від 12вересня 1997 р.№ 1014 та Інструкції про порядок обчислення і справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин від 30 грудня 1997 р. (зі змінами та доповненнями). Відносини регулюються нормами Закону України "Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними", Указу Президента України "Про заходи щодо залучення інвестицій для дорозробки нафтових родовищ із важковидобувними та виснаженими запасами" від 17 червня 1996 р. № 433/96, Кодексу України про надра, постанов Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення" від 12 грудня 1994 р. № 827, "Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів" від 27 січня 1995 р. № 59,"Про Порядок передачі розвіданих родовищ корисних копалин для промислового освоєння" від 14 лютого 1995 р. № 114, "Про платежі за користування надрами" від 2 серпня 1996 р. № 899, "Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр" від 5 травня 1997 р. № 432, "Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин та Порядку справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин" від 12 вересня 1997 р. № 1014 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 42 (зі змінами і доповненнями), "Про затвердження диференційованих нормативів плати за користування надрами для видобування мінеральних підземних вод" від березня 2000 р. № 456. Інструкція про порядок обчислення і справляння платежів за користування Надрами для видобування корисних копалин. Затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Міністерства праці та соціальної політики України, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету України по геології і використанню надр Від 30 грудня 1997 р. № № 207/472/51/157 / Зареєстровано в Мін'юсті України 16 січня 1998 р. за № 20/2460 // Офіційний вісник України. - 1998. - № 3. - С. 370 (з наступними змінами та доповненнями).

Платниками є всі суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності, які здійснюють видобування корисних копалин, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями. Плата за користування надрами для видобування корисних копалин справляється за обсяги погашених у надрах балансових та позабалансових запасів (обсяги видобутих) корисних копалин.

Об'єктом справляння плати є:

- обсяги фактично погашених балансових і позабалансових запасів корисних копалин - для вугілля кам'яного, вугілля бурого, металевих корисних копалин, сировини нерудної для металургії, гірничо-хімічної, гірничорудної та будівельної сировини;

- обсяги видобутих корисних копалин - для нафти, конденсату, природного газу (у тому числі супутнього при видобуванні нафти), підземних вод (термальних, промислових), ропи, мінеральних грязей та мулу;

- обсяги видобутих корисних копалин (крім скидів без використання) - для мінеральних підземних вод;

- вартість мінеральної сировини чи продукції її первинної переробки - для уранової руди, сировини ювелірної (дорогоцінне каміння), ювелірно-виробної (напівдорогоцінне каміння), виробної (виробне каміння) та облицьовувальних матеріалів.

Нормативи плати встановлюються для кожного виду корисних копалин (групи корисних копалин, близьких за призначенням) як базові або диференційовані залежно від геологічних особливостей та умов експлуатації родовищ. Законодавство передбачає встановлення базових та диференційованих нормативів, порядок визначення яких міститься в постановах Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1997 р. № 1014 та від 7 березня 2000 р. № 456.

Порядок обчислення. Користувачі надр самостійно визначають суму плати та обчислюють її щокварталу накопичувальним підсумком з початку року з урахуванням встановлених коефіцієнтів. Уразі видобутку корисних копалин та мінеральних підземних вод понад встановлені квоти (ліміти) за видобуті понад квоти (ліміти) корисні копалини плата нараховується в подвійному розмірі. При розробці користувачем надр більше одного виду корисних копалин плата нараховується за кожний їх вид окремо.

Пільги. На підставі рішень Кабінету Міністрів України до плати за користування надрами може застосовуватися знижка за вичерпання запасів надр, що надається користувачам надр, які здійснюють видобування: дефіцитних корисних копалин при низькій економічній ефективності розробки родовищ, об'єктивно зумовленій і не пов'язаній з порушенням умов раціонального використання розвіданих запасів; корисних копалин із залишкових запасів зниженої якості, а також важковидобувних запасів, крім випадків погіршення якості запасів корисних копалин у результаті вибіркового відпрацювання родовища. У статті 29 Кодексу про надра України міститься перелік суб'єктів, які звільняються від зазначеної плати.

Порядок сплати. Плата до бюджетів сплачується за місцезнаходженням родовища корисних копалин щокварталу до 20 числа місяця, наступного за звітним кварталом, а за видобування корисних копалин у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони - за місцезнаходженням платника.

Плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення перераховується платниками в розмірі 40 % до державного бюджету і 60 % - до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за місцезнаходженням родовища корисних копалин на бюджетні рахунки, відкриті відповідно до кодів бюджетної класифікації України. Плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення перераховується платником до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за місцезнаходженням родовища корисних копалин у розмірі 100 % на бюджетний рахунок, відкритий відповідно до коду бюджетної класифікації України.

Нарахована сума плати за обсяги видобутих корисних копалин у межах квот (лімітів) та обсяги втрат у надрах, що не перевищують нормативні, включаються до валових витрат виробництва та обігу, а при перевищенні лімітів - за рахунок прибутку підприємства. Контроль за додержанням умов користування надрами здійснюють органи державного гірничого нагляду та державного геологічного контролю у встановленому порядку. Контроль за правильним обчисленням та перерахуванням до бюджетів плати за користування надрами здійснюється органами державної податкової служби України.

Плата за забруднення навколишнього природного середовища. Ця плата стягується згідно з Законом України "Про охорону навколишнього середовища" зі змінами та на підставі відповідних постанов Кабінету Міністрів України. Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством.

У межах своїх повноважень місцеві ради та спеціально уповноважені державні органи управління у галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані подавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності. Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється у судовому порядку відповідно до законодавства України.

У межах повноважень місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території, у тому числі здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; припиняють господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також обмежують чи зупиняють (тимчасово) діяльність не підпорядкованих раді підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Підприємства, установи, організації, що забруднюють навколишнє природне середовище, підлягають державному обліку та зобов'язані безоплатно надавати інформацію органам, що здійснюють охорону навколишнього природного середовища, про обсяги викидів, скидів забруднюючих речовин, використання природних ресурсів, виконання завдань з охорони навколишнього природного середовища та іншу інформацію. Ведення екологічних паспортів здійснюється за єдиною для республіки системою, у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Збір стягується з підприємств незалежно від форм власності за:

- викиди стаціонарними джерелами забруднення (обчислюється платником самостійно на підставі затверджених лімітів, які встановлюються терміном на п'ять років) виходячи з фактичних обсягів викидів, скидів і розміщення відходів та коригуючих коефіцієнтів;

- викиди пересувними джерелами забруднення (обчислюється платниками самостійно на підставі затверджених нормативів збору та кількості фактично використаного палива конкретного виду);

- скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти. Сплата збору здійснюється щоквартально до 15 числа місяця, наступного за звітним кварталом. Кінцевий розрахунок збору платники подають до державної податкової інспекції в десятиденний термін після надання річної звітності про кількість викидів, скидів, розміщення відходів використаного палива. Кінцевий розрахунок збору за підсумками звітного року та сплату збору платники здійснюють до 15 січня.

## § 3. Рентні платежі

В України на рівні нормативно-правових актів регулюється порядок приймання, транспортування, зберігання, відпуску та обліку нафти і нафтопродуктів на підприємствах і в організаціях України та порядок встановлення нормативів і тарифів на транспортування нафти. Крім того, під поняття рентних платежів підпадають і платежі, що сплачуються за встановленими тарифами, з постачання суб'єктами підприємницької діяльності електричної енергії, а також платежі за природний газ.

Зазначені тарифи встановлюються для певних суб'єктів підприємницької діяльності постановами Національної комісії регулювання електроенергетики України, зокрема: "Про тарифи на транспортування нафти магістральними нафтопроводами ВАТ "Укртранснафта" для споживачів України" від 22 січня 2003 р. № 56, "Про видачу ліцензій на право здійснення підприємницької діяльності з постачання електричної енергії за нерегульованим тарифом ДДП "Державний Департамент по забезпеченню та контролю за використанням енергоресурсів в регіонах України", ВАТ "Укртранснафта" від 26 лютого 2003 р. № 169 та ін.

Поточні закони про Державний бюджет України регулюють порядок справляння рентної плати та встановлюють процент зарахування рентної плати до централізованого фонду. Так, згідно з Законом України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" до доходів загального фонду Державного бюджету України зараховується рентна плата за нафту та природний газ, що видобуваються в Україні. Ставки. Підприємства, які здійснюють видобування природного газу (крім Державного акціонерного товариства "Чорноморнафтогаз") та нафти, вносять до Державного бюджету України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, рентну плату за природний газ у розмірі 28,9 грн. за 1000 м та за нафту у розмірі 52,02 грн. за 1 т. Суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють транспортування трубопровідним транспортом територією України природного газу, нафти та аміаку, вносять до Державного бюджету України:

- рентну плату за транзитне транспортування природного газу в розмірі 1,67 грн. за 1000 м3 газу на кожні 100 км відстані;

- рентну плату за транспортування нафти магістральними нафтопроводами в розмірі, еквівалентному 0,685 долара США за 1 т нафти, що транспортується;

- рентну плату за транзитне транспортування аміаку в розмірі, еквівалентному 0,3 долара США за 1 т на кожні 100 км відстані.

Розрахунки з рентної плати за транзитне транспортування природного газу, аміаку через територію України та рентної плати за транспортування нафти магістральними нафтопроводами подаються до органів стягнення щомісячно до 20 числа місяця, наступного за звітним.

Сплата зазначених платежів здійснюється щодекадне (15,25 числа поточного місяця, 5 числа наступного місяця) виходячи з обсягів природного газу, нафти, аміаку, що транспортуються територією України, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Рентна плата за транспортування нафти магістральними нафтопроводами та рентна плата за транзитне транспортування аміаку сплачуються у національній валюті України за офіційним курсом гривні до долара США, встановленим Національним банком України на день, що передує дню сплати платежу.

## § 4. Збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства

Збір запроваджений в Україні з 1 липня 1999 р. і є загальнодержавним. Стягується на основі Закону України "Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства" та постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку стягнення збору та використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства" від 29 червня 1999 р. № 1170. Форми звіту затверджено наказом ДПАУ від 28 березня 2002 р.

Платниками збору є суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності та підпорядкування, які реалізують в оптово-роздрібній торговельній мережі алкогольні напої та пиво.

Об'єктом оподаткування є виручка, одержувана від реалізації в оптово-роздрібній торговельній мережі алкогольних напоїв та пива. Ставка збору становить 1 % від об'єкта оподаткування.

Порядок обчислення та сплати. Збір обчислюється самостійно платником і нараховується на всю суму виручки, включаючи ПДВ. Термін подання звітності - до 20 числа місяця, наступного за звітним. Збір сплачується щомісяця до 15 числа місяця, наступного за звітним(за липень - 13 серпня).

Збір сплачується на спеціальний рахунок Державного казначейства України щомісяця у строки, визначені законом для місячного звітного періоду. 30 % нарахованих сум збору залишаються на спеціальних рахунках управлінь Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим та в областях і використовуються на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства. 70 % нарахованих сум збору перераховуються на спеціальний рахунок Державного казначейства України, розпорядником цих коштів є центральний орган виконавчої влади, який здійснює державну політику у сфері виноградарства, садівництва і хмелярства. Суми збору, які надходять на спеціальний рахунок Державного казначейства України, розподіляються та використовуються таким чином: 70% - на розвиток виноградарства, 30 % - на розвиток садівництва і хмелярства. Законодавством заборонено нецільове використання коштів, що надійшли від справляння збору.

# ЛЕКЦІЯ 20 Правові основи державного кредиту

## § 1. Поняття та функції державного кредиту

Державний кредит - складова фінансової системи держави. Інститут державного кредиту є інститутом Особливої частини фінансового права, на який поширюють свою дію норми Загальної частини. Йдеться про методи правового регулювання, характерні також для відносин у сфері державного та муніципального кредиту, особливості фінансово-правових норм, статус суб'єктів фінансових відносин, що виникають у сфері залучення коштів шляхом оформлення зовнішніх або внутрішніх позик та повернення таких коштів. Як і в будь-якій іншій сфері фінансової діяльності, у сфері державного кредиту актуальним є питання організації і проведення фінансового контролю, роль якого є визначальною у цій сфері, оскільки йдеться про необхідність обов'язкового повернення залучених коштів та сплату процентів за придбаним кредитом.

Державний кредит як метод мобілізації державою додаткових грошових коштів - явище складне й неординарне. Цей процес супроводжується певним ризиком як на стадії виникнення даного виду правовідносин (тобто чи зацікавляться кредитори можливістю вкласти свої гроші в державні цінні папери), так і з точки зору доцільності використання запозичених коштів та можливості їх повернути, сплативши передбачену винагороду. Йдеться про наслідки, адже показником ефективності таких операцій є державний борг.

Економічний зміст і юридична природа державного кредиту водночас передбачають надходження до державного бюджету, оскільки суми державних позик становлять його доходну частину, та разом з тим ці кошти не дають нових прибутків і повинні погашатися. Власне характерні ознаки добровільності, терміновості, платності і повороткості відмежовують кошти, акумульовані шляхом державного кредиту, від доходів держави.

Суми державних позик - державні кошти, оскільки держава може їх вільно використовувати і повністю ними розпоряджатися, однак за своїм фінансовим і економічним характером вони істотно відрізняються від постійних доходів, оскільки пов'язані з певними видатками: відшкодуванням вартості державного цінного папера; виплатою процентів за державними позиками тощо. Отже, одержані державою суми державних позик згодом тягнуть за собою видатки з державного бюджету на погашення державного боргу. Як і інші сфери фінансової діяльності держави, відносини у галузі зовнішніх та внутрішніх запозичень є предметом постійного контролю з боку уповноважених фінансових органів та органів загальної компетенції.

Інститут державного кредиту не допускає однобічності вирішення питання і є надзвичайно чутливим до політичних, економічних змін. Обслуговування і погашення державного боргу - одна з найвагоміших витратних статей державного бюджету. Проте, з власного досвіду і досвіду зарубіжних країн відомо, що найкраще запозичені кошти спрямовувати до виробничої сфери. Залежно від того, які галузі народного господарства фінансуватимуться за рахунок цих коштів, визначаються терміни, на які можна їх вкладати, з тим щоб сплата процентів здійснювалася за рахунок одержаних доходів від проінвестованих галузей. Принцип цільового використання позичених коштів є виправданим на будь-якому рівні чи за будь-якої форми кредитування: банківський кредит, державне кредитування, кредити, надані міжнародними фінансово-кредитними установами тощо. Водночас використання позик на погашення заборгованості з заробітної плати, погашення раніше випущених позик тощо не вирішує проблему в глобальному розумінні, а лише збільшує незабезпечений борг. В умовах перебудови економіки слід налагоджувати, розширювати, за потреби перебудовувати національне виробництво, з тим щоб створювати робочі місця, конкурентоспроможну національну продукцію, оживляти міжнародні економічні зв'язки тощо.

Державний кредит дістає своє відображення у сумах державного боргу, який виникає у держави перед зовнішніми та внутрішніми позичальниками. Зрозуміло, що державний борг, як і будь-яка інша категорія фінансового права, є водночас предметом дослідження фінансової науки, економіки тощо, тобто має складну природу.

Державний борг - це загальний розмір, накопиченої заборгованості уряду власникам державних цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків. Державний борг складається з внутрішнього та зовнішнього боргу держави.

Відповідно до ст. 12 Бюджетного кодексу України класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання. Бюджетне законодавство встановлює також вимоги щодо граничного обсягу боргу. Зокрема, граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу, боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, граничний обсяг надання гарантій встановлюються на кожний бюджетний період згідно з Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Величина основної суми державного боргу має не перевищувати 60 % фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі перевищення зазначеної граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення цієї величини у відповідність з встановленими законодавством вимогами.

Внутрішній державний борг - заборгованість держави домогосподарствам і фірмам даної країни, які володіють цінними паперами, випущеними її урядом.

Внутрішній борг України умовно можна поділити на боргові зобов'язання двох видів: ринкові, що існують у формі державних емісійних цінних паперів, та неринкові, що виникли за підсумками виконання державного бюджету, інші позики та зобов'язання. До нього належить також заборгованість, що утворилася в результаті компенсації гарантованих заощаджень громадян чи інших державних боргових сертифікатів Радянського Союзу, розміщених свого часу серед населення. В Україні виник специфічний державний борг перед населенням через несвоєчасну виплату заробітної плати, пенсій, стипендій, інші соціальні програми та виплати.

Відповідно до законів України "Про державний внутрішній борг України", "Про структуру державного внутрішнього боргу України за станом на 1 січня 1996 р. і граничний розмір державного внутрішнього боргу України на 1996 та 1997 роки", постанови Верховної Ради України "Про структуру бюджетної класифікації" \* державний внутрішній борг має свою структуру, в якій відображається заборгованість Уряду України.

1.Заборгованість перед юридичними особами: сума заборгованості за внутрішніми позиками.

2. Заборгованість перед банківськими установами, у тому числі:

а) перед Національним банком України; б) за позиками, одержаними для фінансування дефіциту бюджету поточного року; в) за позиками, одержаними для фінансування дефіциту бюджету минулих років; г) за іншими позиками та зобов'язаннями; д) за компенсаційними виплатами населенню в установах Ощадного банку України та колишнього Укрдержстраху; е) за залишками вкладів населення, централізованими колишнім Ощадним банком СРСР, та компенсаціями за ними; є) заборгованість перед іншими банками. 3. Заборгованість сільськогосподарських підприємств за довгостроковими та короткостроковими позикам, віднесена на державний борг.

4. За сумами, спрямованими на індексацію оборотних коштів державних підприємств і організацій.

5. Інша внутрішня заборгованість.

6. Заборгованість перед фізичними особами за цінними паперами та компенсаціями за ними.

Слід зазначити, що структура державного боргу згідно із Законом України "Про державний внутрішній борг України" повинна визначатися щорічно Верховною Радою України водночас із затвердженням Державного бюджету України на наступний рік.

Зовнішній державний борг - це заборгованість держави перед іноземними громадянами, фірмами, урядами та міжнародними фінансовими організаціями. В індустріальне розвинутих країнах порівняно незначна частка сукупного державного боргу відноситься на зовнішній борг, переважна частина державного боргу припадає на вітчизняних інвесторів.

Основними причинами створення і збільшення державного боргу є: збільшення державних видатків без відповідного зростання державних доходів; циклічні спади й автоматичні стабілізатори економіки; скорочення податків з метою стимулювання економіки без відповідного коригування (зменшення) державних витрат; вплив політичних бізнес-циклів - надмірне збільшення видатків напередодні виборів для завоювання популярності виборців та збереження влади.

Існує позитивний взаємозв'язок між розмірами бюджетного дефіциту і державного боргу. Бюджетний дефіцит збільшує державний борг, а зростання боргу у свою чергу потребує додаткових витрат бюджету на його обслуговування і тим самим збільшує бюджетний дефіцит. На обсягу бюджетного дефіциту відображаються всі зміни у величині державного боргу, в тому числі зумовлені впливом інфляції. Тому важливо, щоб державна заборгованість вимірювалася у реальних, .а не лише в номінальних величинах.

## § 2. Форми державного кредиту

Державний борг формується під впливом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. До перших з них можна віднести несприятливий інвестиційний клімат, трансформаційний склад виробництва і звуження на цій основі податкової бази, від'ємне сальдо торговельного балансу, переважання застарілої технологічної бази із значною мірою морального старіння і фізичного зношування основного капіталу, уповільнені темпи виробничого відтворення. Суб'єктивні фактори пов'язані з ситуативними прорахунками у тактиці проведення реформ і фактичною відсутністю стратегії щодо розвитку фінансового ринку. До того ж мають місце спроби розв'язання поточних проблем "у пожежному порядку".

Для залучення державою додаткових фінансових ресурсів існують певні фінансові механізми. Характер і умови таких зобов'язань у кожному конкретному випадку визначає Уряд України за погодженням з Національним банком України. В першу чергу йдеться про зобов'язання з випуску державних цінних паперів.

Державні цінні папери є перш за все інструментом оперативного реагування на дисбаланси надходжень і витрат бюджету, що виникають і не можуть виконувати функцію "затуляння дірок" у бюджеті і які мають структурну правову природу. Збалансована структура фінансового ринку, безумовно, забезпечила б повне використання фінансових ресурсів, стимулювала б і прискорювала розвиток галузей і регіонів, гарантувала б подальше економічне зростання країни. Випуск державних цінних паперів для фінансування державних видатків у перехідний період є привабливішим порівняно зі збільшенням грошової маси за рахунок емісії або кредитів центрального банку, оскільки розміщення цінних паперів дає можливість урядові фінансувати свої видатки без збільшення сукупної грошової маси; продаж цінних паперів часто є дешевшим способом (порівняно із зростанням податкового тягаря або грошової маси) фінансування державних видатків; ринок державних цінних паперів є складовою національних фінансових ринків; їх випуск дає змогу урядові пристосувати структуру і час позичок до своїх теперішніх і майбутніх потреб; обіг державних цінних паперів сприяє зростанню ліквідності і гнучкості економіки в цілому; обіг державних цінних паперів робить національну економіку стабільнішою і привабливою для іноземних інвесторів. Закон України "Про цінні папери і фондову біржу" передбачає функціонування таких цінних паперів, як облігації державних і місцевих позик, казначейські зобов'язання, які за своєю суттю є формами реалізації державних позик. Для виникнення конкретних фінансових правовідносин необхідним є індивідуальний акт, який по суті є юридичним фактом виникнення фінансових правовідносин. Підставою для розміщення державних облігацій завжди є постанова Кабінету Міністрів України відповідного року. В кожному окремому випадку позика випускається згідно з такою постановою. В ній, як правило, визначаються основні умови випуску позики, надані Міністерством фінансів України, а саме: загальний обсяг емісії, номінальна вартість державної облігації, термін, спосіб їх погашення, вид прибутку тощо. Останню групу становлять прийняті на основі вищезазначених документів нормативні акти, що безпосередньо визначають процедуру, механізм та порядок розміщення, реалізації, сплати процентів і погашення державних облігацій.

Найпоширенішим способом реалізації державного кредитує державна внутрішня позика, що оформляється в облігаціях внутрішніх державних і місцевих позик. Чинне законодавство визначає облігацію як цінний папір, що засвідчує внесення її власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного папера в передбачений в ньому строк з виплатою фіксованого процента (якщо інше не передбачено умовами випуску). Облігації усіх видів розповсюджуються серед підприємств і громадян на добровільних засадах.

Випускаються облігації таких видів: а) облігації внутрішніх і місцевих позик; б) облігації підприємств.

Облігації можуть випускатися іменними і на пред'явника, процентними і безпроцентними (цільовими), що вільно обертаються або з обмеженим колом обігу. Облігації внутрішніх і місцевих позик випускаються на пред'явника. Обов'язковим реквізитом цільових облігацій є зазначення товару (послуг), під який вони випускаються.

Крім основної частини, до облігації може додаватися купонний лист на виплату процентів. Купон на виплату процентів має містити такі основні дані: порядковий номер купона на виплату процентів; номер облігації, за яким виплачуються проценти; найменування емітента і рік виплати процентів. Облігації, запропоновані для відкритого продажу з наступним вільним обігом (крім безпроцентних облігацій) , повинні містити купонний лист.

Рішення про випуск облігацій внутрішніх і місцевих позик приймають відповідно Кабінет Міністрів України і місцеві ради. У рішенні повинні визначатися емітент, умови випуску і порядок розміщення облігацій. Чинне законодавство регламентує також порядок придбання облігацій. Зокрема, облігації усіх видів придбаваються громадянами лише за рахунок їх особистих коштів. Підприємства придбавають облігації усіх видів за рахунок коштів, що надходять у їх розпорядження після сплати податків та процентів за банківський кредит.

Облігації усіх видів оплачуються у гривнях, а у випадках, передбачених умовами їх випуску, - в іноземній валюті. Незалежно від виду валюти, якою проведено оплату облігацій, їх вартість виражається у гривнях. Слід зауважити, що саме ця норма викликає зараз ряд складностей щодо можливості емісії та реалізації в Україні єврооблігацій без участі іноземного банку, який і здійснює такий випуск. Ця норма змусила фінансові органи звернутися до Верховної Ради України з пропозицією щодо внесення змін до Закону України "Про цінні папери і фондову біржу" про зняття заборони на оплату облігацій в іноземній валюті.

Дохід за облігаціями усіх видів виплачується відповідно до умов їх випуску. Дохід за облігаціями цільових позик (безпроцентними облігаціями) не виплачується. Власникові такої облігації надається право на придбання відповідних товарів або послуг, під які випущено позики. Кошти, одержані від реалізації облігацій внутрішніх і місцевих позик, спрямовуються до відповідних бюджетів.

Облігації зовнішніх державних позик України - це цінні папери, що розміщуються на міжнародних та іноземних фондових ринках і підтверджують зобов'язання України відшкодувати пред'явникам цих облігацій їх номінальну вартість з виплатою доходу відповідно до умов випуску облігацій. Облігації зовнішніх державних позик України можуть деномінуватися у конвертованій іноземній валюті. Облігації зовнішніх державних позик України випускаються процентними, дисконтними та можуть бути іменними або на пред'явника, з вільним або обмеженим колом обігу. Чинне законодавство передбачає, що облігації зовнішніх державних позик України оплачуються виключно в конвертованій іноземній валюті відповідно до умов їх випуску.

Емітентом облігацій зовнішніх державних позик України є держава в особі Міністерства фінансів України. Кошти, одержані від розміщення облігацій зовнішніх державних позик України, спрямовуються виключно до Державного бюджету України. Рішення про випуск облігацій зовнішніх державних позик України в межах передбачених Законом про Державний бюджет України на відповідний рік зовнішніх джерел фінансування дефіциту Державного бюджету України приймає Кабінет Міністрів України щодо кожного випуску. Рішення про випуск облігацій зовнішніх державних позик України оформляється постановою Кабінету Міністрів України, якою затверджуються умови випуску. Умовами випуску облігацій зовнішніх Державних позик України є загальний обсяг випуску, номінальна вартість однієї облігації, валюта, в якій деномінуються облігації, строк виплати та розмір доходу, строк погашення тощо. Рішення про випуск облігацій зовнішніх державних позик України поза межами передбачених Законом про Державний бюджет України на відповідний рік зовнішніх джерел фінансування дефіциту Державного бюджету України має визначати мету випуску, джерело погашення та підлягає затвердженню Верховною Радою України і набирає чинності після такого затвердження.

Первинне розміщення, обслуговування та погашення облігацій зовнішніх державних позик України здійснює Міністерство фінансів України. З цією метою Мінфін України може залучати банки, інвестиційні компанії тощо. Відносини між Мінфіном України і такими організаціями регулюються відповідними угодами згідно із законодавством України. Витрати на підготовку випуску, випуск, погашення облігацій зовнішніх державних позик України, виплату доходу та інші необхідні витрати здійснюються відповідно до умов випуску облігацій за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на ці цілі. Виплата доходів і погашення облігацій зовнішніх державних позик України здійснюються виключно за кошти або за інші облігації державних позик за добровільною згодою сторін. Однією з форм оформлення державного кредиту виступають казначейські зобов'язання. Казначейські зобов'язання України- вид цінних паперів на пред'явника, що розміщуються виключно на добровільних засадах серед населення, засвідчують внесення їх власниками грошових коштів до бюджету і дають право на одержання фінансового доходу.

Випускаються такі види казначейських зобов'язань: а) довгострокові - від 5 до 10 років; б) середньострокові - від 1 до 5 років; в) короткострокові - до одного року.

Рішення про випуск довгострокових і середньострокових казначейських зобов'язань приймає Кабінет Міністрів України, рішення про випуск короткострокових казначейських зобов'язань - Міністерство фінансів України. У рішенні про випуск казначейських зобов'язань визначаються умови їх випуску. Порядок визначення продажної вартості казначейських зобов'язань встановлює Мінфін України виходячи з часу їх придбання. Кошти від реалізації казначейських зобов'язань спрямовуються на покриття поточних видатків державного бюджету.

Виплата доходу за казначейськими зобов'язаннями та їх погашення здійснюються відповідно до умов їх випуску, затверджених: за довгостроковими і середньостроковими зобов'язаннями - Кабінетом Міністрів України, короткостроковими - Мінфіном України. Для оптимального функціонування ринку державних цінних паперів, зокрема державних облігацій та казначейських зобов'язань, було створено відповідну інфраструктуру, компонентами якої виступають:

Міністерство фінансів України - як емітент та гарант своєчасного погашення облігацій, що діє від імені уряду і одержує кошти, необхідні для фінансування бюджетного дефіциту. Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. № 1081/99, Мінфін здійснює за дорученням Кабінету Міністрів України у встановленому порядку випуск державних цінних паперів, визначає обсяги емісії облігацій внутрішньої державної позики за строками погашення у межах загального обсягу емісії, виступає від імені Кабінету Міністрів України гарантом своєчасного погашення облігацій, що випускаються'. У межах своїх повноважень Мінфін організовує виготовлення бланків цінних паперів і документів суворого обліку, затверджує нормативно-технічну документацію з цих питань. Протягом року Мінфін співпрацює відповідно до визначених повноважень з міжнародними фінансовими організаціями та за дорученням Кабінету Міністрів України проводить з ними переговори і консультації з питань фінансової політики та укладення кредитних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Національний банк України - виконує обов'язки генерального агента з обслуговування випуску та погашення державних облігацій, забезпечує організаційну сторону функціонування ринку державних цінних паперів, у тому числі проводить аукціони, погашення, підготовку необхідних документів та інше. Він бере активну участь у роботі ринку як дилер. Ця функція дає йому змогу, по-перше, проводити операції купівлі-продажу облігацій від свого імені і за свій рахунок з метою здійснення грошово-кредитної політики і, по-друге, концентрувати попит і пропозицію інвесторів по всій Україні через свої територіальні установи.

Згідно зі ст. 29 Закону України "Про Національний банк України" центробанк здійснює операції на відкритому ринку, що є одним з інструментів грошово-кредитної політики. Операціями відкритого ринку Національного банку є купівля-продаж казначейських зобов'язань, а також інших цінних паперів (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права) та боргових зобов'язань, визначених Правлінням Національного банку.

Боргова складова у системі державних фінансів має функціональне походження від державного кредиту і в умовах економічного сьогодення України набуває особливого значення. Державні запозичення проводяться для покриття бюджетного дефіциту на державному і регіональному рівнях, цільового фінансування різних програм, поповнення необхідних резервних активів.

Ретроспективний аналіз засад формування і обслуговування державного боргу України, а також управління ним дає змогу виділити кілька етапів цього процесу.

Перший з них (1991 р. - перша половина 1994 р.) характеризується безсистемним утворенням і нагромадженням боргу: залучалися прямі кредити НБУ, надавалися урядові гарантії щодо іноземних кредитів українським підприємствам, урегульовувалися боргові взаємовідносини з Російською Федерацією. На початок 1994 р. державний борг України становив 4,8 млрд дол. (у тому числі зовнішній - 3/4).

На другому етапі (друга половина 1994 р. - перша половина 1997 р.), поряд з продовженням боргової політики попередніх років, активізувалися зв'язки з міжнародними фінансовими організаціями. За цей період зовнішній борг зріс на 56%. Починаючи з 1995 р. внутрішній борг формується переважно шляхом розміщення облігацій внутрішньої державної позики.

Найгостріше проблеми управління державним боргом далися взнаки на третьому етапі, що розпочався з другої половини 1997 р. Необхідність виконання Україною своїх боргових зобов'язань у поєднанні зі світовою фінансовою кризою, дуже загострили ситуацію. Дорогі та короткострокові внутрішні запозичення спричинили появу зловісної піраміди ОВДП, коли значна частина нових надходжень спрямовується на погашення попередніх випусків облігацій. Станом на 1 січня 2000 р. загальна сума державного боргу становила 15,2 млрд дол., у тому числі зовнішній- 12,4 млрд дол. і внутрішній-2,8млрддол.

Водночас цей період характеризувався високою доходністю за облігаціями державної позики. Проте незадовільні приватизаційні процеси, ненадходження податкових платежів до бюджету призвели до зростання вартості запозичень. Крім того, інвесторами виступали також і нерезиденти, тому державний внутрішній борг набував тенденції до трансформації у зовнішній борг. Наприкінці 1998 р. уряд зіткнувся із серйозними труднощами щодо погашення боргових зобов'язань, за якими настав термін розрахунку. Тому вперше в Україні було започатковано комплекс заходів щодо скорочення темпів збільшення державного боргу, здійснення конверсійних процедур та продовження середнього терміну погашення державних боргових зобов'язань шляхом проведення реструктуризації державного боргу України. Зокрема, для зменшення тиску на видаткову частину державного бюджету було здійснено конверсію облігацій державної внутрішньої позики. Це дало змогу продовжити строк повернення залучених коштів, зменшивши тиск виплат у 1998-1999 роках. 2000 рік вважається піком реструктуризації державного боргу України. Саме в цей час існувала найреальніша загроза того, що кредитори пред'являть вимоги щодо дострокової виплати всієї суми боргу за невиконання зобов'язань за позиками, що призвело б до дефолту. Однак на той час було успішно здійснено реструктуризацію зовнішнього комерційного боргу на суму близько 2,2 млрд дол. США. З іншого боку, Міністерство фінансів України на основі Закону України "Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету Міністрів України перед Національним банком України" від 20 квітня 2000 р. провело реструктуризацію боргових зобов'язань перед центральним банком. Водночас реструктуризації підлягали державні цінні папери, випущені в 1998-2000 роках з терміном погашення у 2000-2004 роках. Економічна суть державного боргу виявляється у двох властивих йому функціях: а) фіскальна - залучення державою необхідних коштів для фінансування бюджетних видатків; б) регулятивна - коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів центральним банком країни.

Бюджетний кодекс України визначає державний борг (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування) як загальну суму заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору.

Динаміку державного боргу України (у вартісному обчисленні) показано в таблиці. Як бачимо, зовнішній борг значно перевищує внутрішній. Водночас на початку 2000-х років спостерігається тенденція до зменшення питомої ваги зовнішнього боргу в загальній сумі Державного боргу України.

Динаміка державного боргу України

Показники / роки 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003

Зовнішній борг (млрд дол.) 0,4 3,6 4,8 8,2 8,8 9,6 11,5 12,4 10,8 7,99 8,58

Внутрішній борг (млрд грн.) 0,0 0,0 0,0 8,0 3,7 10,2 13,5 14,95 14,05 15,59 14,9

Внутрішній борг (млрд дол.) 0,0 0,0 0,0 5,3 2,1 5,4 3,9 2,8 1,3 1,3 1,3

Всього (млрд дол.) 0,4 3,6 4,8 13,5 10,9 15,0 15,4 15,2 14,6 12,17 12,7

Як бачимо, успіх запозичення державою додаткових коштів, зокрема шляхом випуску державних цінних паперів, залежить від тих умов, що складаються у державі в конкретний період часу. Але перш за все випуск позики завжди має бути обґрунтованим, і це стосується багатьох аспектів - політичного, фінансового, економічного і, звичайно, правового, який є гарантом забезпечення законності у відносинах, що виникають у цій сфері.

Дедалі більше вірять у платоспроможність України й іноземні приватні інвестори, оскільки курс єврооблігацій навесні 2002 р. досяг нових максимумів і вперше перевищив номінальний рівень. А відомий міжнародний інвестиційний банк Могдап у своєму березневому огляді ринків, що розвиваються, звернув увагу на зростання української економіки за останні два роки на 15 %, виважену фіскальну політику, міцну гривню та завершення реструктуризації боргу Паризькому клубу. Водночас ринок державних цінних паперів всередині України залишається малоактивним і низьколіквідним.

Первинні аукціони з розміщення короткострокових державних облігацій (КДО) строком 3 - 7 місяців великим попитом не користуються, оскільки ставка доходності в 13,5 % річних є неконкурентоспроможною. Популярні протягом 2001 р. серед великих комерційних банків процентні облігації державної внутрішньої позички (ПОВДП) також втратили своє значення, торгівля ними майже припинилася.

По-перше, в зв'язку з недосконалою формулою розрахунку доходності процентна ставка за ними зменшилася до 5,18% річних; по-друге, маркет-мейкер цих облігацій Національний банк України на період посівної 2002 р. зупинив їх продаж, щоб не відволікати кошти банків. Все, що обіцяв Мінфін банкам, це створити пільгові умови для банків-маркет-мейкерів і самому активніше працювати на ринку з коштами Держказначейства України. Наприклад, на додаток до НБУ, пропонувати банкам РЕПО-операції з державними облігаціями.

Вихід з цієї ситуації Мінфін бачить у розширенні кола покупців державних облігацій та створенні для них спеціальних інструментів. Наприклад, у травні 2002 р. Ощадбанком України був розміщений перший транш казначейських зобов'язань у розмірі 50 млн грн. серед населення. Дохід за цими цінними паперами не оподатковується прибутковим податком з громадян, але навіть чистих 16 % річних і дворічний строк обігу не є високими ставками.

У віддаленій перспективі уряд планує запроваджувати спеціальні фінансові інструменти для здійснення цільових інвестиційних проектів. Наприклад, "житлові облігації" - для будівництва житла та "нафтові зобов'язання" - для розвідування та розробки нафтогазових родовищ. Такі цінні папери пропонується розміщувати серед страхових компаній та недержавних пенсійних фондів (у разі прийняття відповідного законодавства, що визначатиме їх правовий статус). Для збільшення привабливості державних цінних паперів Мінфін України обіцяє постійно відстоювати ідею звільнення доходу за ними від оподаткування та ширшого залучення їх до розрахунків, зокрема прийняття на погашення заборгованості перед бюджетом і для викупу майна з податкової застави.

Для поліпшення стану управління державним боргом та своєчасного й повного отримання фінансовими органами аналітичної інформації щодо його стану у Мінфіні України створено Інформаційно-аналітичну систему "Управління державним боргом". Мета системи - створити належні інформаційні умови для підвищення ефективності, надійності та оперативності обробки інформації щодо роботи з кредитами за рахунок використання сучасних комп'ютерних технологій.

Створена система забезпечує підвищення якості інформаційної підтримки процесів підготовки та виконання кредитних угод:

- підвищення ефективності обробки інформації за кредитними угодами;

- підвищення надійності контролю виконання боргових зобов'язань;

- підвищення оперативності та достовірності надання звітів та аналітичних довідок;

- підвищення рівня аналізу та прогнозування державного боргу. В ст. 11 Закону України " Про Державний бюджет України на 2003 рік" встановлено станом на 31 грудня 2003 р. граничний розмір державного внутрішнього боргу України в сумі 14931091 тис. грн. та в сумі 1317121,1 тис. доларів США, граничний розмір державного зовнішнього боргу України - у сумі, еквівалентній 8588474,8 тис. доларів США. Також зазначеним законом передбачено, що державні внутрішні й зовнішні запозичення здійснюються у межах загального обсягу встановлених граничних розмірів державного внутрішнього боргу України та державного зовнішнього боргу України. У разі надходження коштів із внутрішніх (зовнішніх) джерел державного запозичення певного типу у неповному обсязі допускається зменшення (збільшення) надходжень коштів із зовнішніх (внутрішніх) джерел іншого типу з відповідним перевищенням граничного розміру державного зовнішнього (внутрішнього) боргу України за рахунок перевищення відповідних обсягів запозичень з обов'язковим інформуванням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

У 2001 -2006 роках наша країна лише за зовнішнім боргом повинна щороку сплачувати 1,7-2,1 млрд доларів За умов кризи рефінансування заборгованості держави виконання нею своїх зобов'язань у рамках нинішнього курсу економічної політики потребуватиме спрямування податкових надходжень до бюджету на боргові виплати, що означатиме кардинальне скорочення бюджетних видатків на соціально-економічний розвиток. Розв'язання боргової проблеми лише за рахунок видатків бюджету призведе до остаточного руйнування сфер науки, освіти та охорони здоров'я, а також розширить масштаби зубожіння населення.

Уряд знайшов ще один спосіб відстрочення розрахунків за облігаціями. Йдеться про емісію конверсійних облігацій внутрішньої державної позики. Так постановою Кабінету Міністрів "Про випуск конверсійних облігацій внутрішньої державної позики 1998 року" від 25 серпня 1998 р. № 1343 визначено, що випуск здійснюється з метою заміни на добровільних засадах облігацій внутрішньої державної позики 1997 та 1998 років на конверсійні облігації 1998 р. Загальний обсяг емісії конверсійних облігацій визначається Мінфіном у межах до 3 млрд. грн. за результатами проведення заміни. При цьому передбачено, що Національний банк України у першу чергу здійснюватиме рефінансування комерційних банків - власників конверсійних облігацій під їх забезпечення за плату на рівні доходності за конверсійними облігаціями. З 27 по 31 серпня уряд провів добровільну конверсію ОВДП у конверсійні облігації першого випуску. Добровільно в обміні взяли участь лише 16 українських банків, які конвертували облігації внутрішньої державної позики на 803 млн грн. за номіналом і 35% від загального обсягу облігацій, що належать банкам-резидентам.

28 серпня 1998 р. уряд видав ще одну постанову - "Про додатковий випуск середньострокових конверсійних облігацій внутрішньої державної позики 1998 року". Сукупний обсяг випуску цих облігацій визначається у межах 4 млрд грн. В результаті 11 вересня 1998 р. облігації внутрішньої державної позики з терміном погашення до 27 серпня 1999 р., що належали банкам-резидентам, було анульовано і замінено на довгострокові конверсійні облігації, що погашатимуться в 2001-2004 роках відповідно до рішення уряду. Щоправда, процедура примусової заміни не стосується тих облігацій, що належать клієнтам банків (резидентам, нерезидентам, фізичним особам). Нині в Україні склалися об'єктивні обставини, які потребують вжиття надзвичайних заходів у грошово-кредитній політиці. Проте не можна не брати до уваги права кредиторів, які в даному разі було порушено.

24 лютого 2003 р. Мінфін України випустив накази № 153 і № 154, якими встановлено доходність за конверсійними облігаціями державної внутрішньої позики на період з 28 лютого по 27 серпня 2003 р. Доходність першого траншу КОВДП встановлено на рівні 9,18%, для Другого-8,18%.

Крім того, Мінфін активно готувався до випуску третього траншу казначейських зобов'язань серії С. Згідно з наказом Мінфіну від 10 лютого 2003 р. № 116 казначейські зобов'язання серії С повинні були надійти у продаж вже з 10 березня. Це цінні папери строком обігу два роки з щоквартальним купоном у розмірі 2 грн. Номінальна доходність папера у такому разі становить 16%. Загальний обсяг третього траншу казначейських зобов'язань - 50 млн грн.

Мінфіну України у 2003 р. надано право здійснювати операції з державним боргом України з метою економії бюджетних коштів. У свою чергу Кабінет Міністрів України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані зі здійсненням запозичень, у тому числі щодо відмови від суверенного імунітету в можливих судових справах, пов'язаних із поверненням позик та звільненням платежів згідно з угодами від будь-яких комісій, податків та інших обов'язкових платежів, протягом часу дії зобов'язання з повернення запозичених коштів.

Мінфіну України у 2003 р. також надано право реструктурувати прострочену заборгованість станом на 1 січня 2003 р. перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, та бюджетними позичками шляхом укладання з юридичними особами-позичальниками відповідних угод у порядку та на умовах, встановлених Кабінетом Міністрів України. Прострочена заборгованість (основний борг та несплачені нараховані проценти) позичальників перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, реструктурується терміном до 7 років без застосування пільгового періоду.

Виконання зобов'язань позичальника, що випливають з угоди про реструктурування, забезпечуються заставою чи порукою або в інший спосіб, відповідно до якого платоспроможні треті особи беруть на себе солідарні зобов'язання щодо виконання таких зобов'язань позичальника. Після повного виконання зобов'язань за угодами про реструктурування сума пені, що нарахована внаслідок несвоєчасного виконання позичальником зобов'язань за кредитом та/або бюджетною позичкою та не реструктурована за угодою про реструктурування, списується. У разі невиконання позичальником зобов'язань за угодою про реструктурування та/або зобов'язань щодо здійснення платежів за кредитом або бюджетною позичкою в частині, що не реструктурується, в термін, що перевищує три місяці від встановленого відповідними угодами, реструктурована заборгованість у повному обсязі визнається простроченою та стягується органами Державної податкової служби у встановленому порядку.

У разі настання гарантійного випадку в 2003 р. платежі на виконання державою гарантійних зобов'язань здійснюватимуться за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України. В обсязі фактичних витрат Державного бюджету України, пов'язаних з виконанням державою гарантійних зобов'язань, у юридичних осіб, зобов'язання яких гарантовані, виникає заборгованість перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії. З моменту виникнення фактичних витрат Державного бюджету України на виконання державою гарантійних зобов'язань на суму таких витрат до держави переходять права кредитора та право вимагати від боржника відшкодування таких витрат у повному обсязі у встановленому законом порядку.

## § 3. Нормативно-правове забезпечення відносин у галузі державного кредиту

Якщо у країні розвинута економіка і надходження до державного бюджету мають стабільний характер, то така країна не потребує зовнішніх запозичень для фінансування своїх функцій. Проте будь-якій державі, особливо країні з перехідною економікою, необхідні кошти для виконання покладених на неї завдань. Особливо гостро стоїть питання про фінансування соціальних заходів.

У такій ситуації виникає потреба державного втручання у функціонування економічних процесів поряд з ринковими механізмами управління економікою. Можливий і шлях залучення зовнішніх запозичень для реконструкції економіки, яка спрямована на оборонний комплекс, на виробництво товарів народного споживання. Все це потребувало значних коштів, одержати які з внутрішніх джерел на початку 90-х років неможливо. Перебудова української економіки, трансформація її в ринкову серед інших якісних перетворень включають також налагодження зовнішньоекономічних зв'язків та їх відкритість.

Проблема залучення іноземних кредитів для фінансового підживлення економічних реформ в Україні має два аспекти. Один пов'язаний з особливостями нашої внутрішньої фінансово-кредитної системі другий - із впливом зовнішніх чинників на ведення економічної політики в Україні, стрижнем якого є загроза зростання зовнішнього боргу і залежність нашої економіки від країн та організацій-донорів. Водночас прийнята практика гарантування кредитних зобов'язань Урядом України в останні роки стала критичною, що призвело до необхідності майже цілковитого її припинення. Зокрема, було прийнято Концепцію державної боргової політики на 2001 - 2004 роки, згідно з якою передбачено відмовитися від надання державних гарантій за позиками, що надаються шляхом фінансування закупівлі іноземних товарів, за винятком пільгових позик від міжнародних фінансових організацій; активізувати роботу з відшкодування витрат державного бюджету, які виникли внаслідок виконання гарантійних та боргових зобов'язань держави за кредитами, у тому числі іноземними'. Зокрема, у ст. 11 Закону України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" було встановлено заборону надавати державні гарантії при одержанні кредитів суб'єктами підприємницької діяльності, крім кредитів, які надаються міжнародними фінансовими організаціями, або на умовах співфінансування разом із міжнародними фінансовими організаціями, а також повернення яких передбачається здійснювати за рахунок коштів державного бюджету за погодженням з Верховною Радою України.

Конкретні правовідносини з приводу надання державних гарантій виникають на підставі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Рішення про надання юридичним особам - резидентам права використання іноземних кредитів приймаються на засіданні Кабінету Міністрів України і оформляються відповідною постановою. Чинний порядок передбачає оформлення рішення про надання іноземного кредиту за умов валютної самоокупності; умови укладення юридичною особою та уповноваженим банком кредитних та інших угод, а також договорів застави, поруки або укладення договору страхування. Вважається, що ці умови мають бути загальними і єдиними абсолютно для всіх позичальників без винятку. Спосіб забезпечення кредиту повинен покривати: суму основного боргу, проценти за користування кредитом, витрати на його обслуговування тощо.

Оформлення індивідуальних гарантій Кабінету Міністрів України здійснюється Мінфіном України та відповідними державними органами за поданням банку-агента після укладення індивідуальної угоди між Мінфіном та юридичною особою, де визначається механізм бюджетних витрат. Після одержання оригіналів гарантій банк-агент укладає з іноземним кредитором індивідуальну кредитну угоду і надсилає необхідні документи. У разі надання гарантії юридична особа (позичальник) перераховує на рахунок Мінфіну України плату до 1% річних сум гарантії у терміни, визначені внутрішньою угодою з банком-агентом.

Способи забезпечення гарантійних зобов'язань та уникнення перекладення суми боргу на бюджет: застава, поручительство, страхування; Міністерство фінансів може здійснювати продаж права вимоги за борговими зобов'язаннями під гарантії уряду. Крім того, банки-агенти можуть надавати зустрічні гарантії на користь уряду і визначати прийнятність і достатність майнового забезпечення юридичних осіб самостійно.

У разі невиконання позичальником своїх боргових зобов'язань і відповідно здійснення виплат з Державного бюджету органи Державної податкової служби за поданням Мінфіну, банку-агента здійснюють стягнення на заставлене майно або порушують справу про банкрутство. З 2001 р. відшкодування витрат з державного бюджету за державними гарантіями із забезпечення іноземних кредитів здійснюється за механізмом стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників органами Державної податкової служби.

Відносини з приводу державного гарантування зобов'язань третіх осіб повинні мати чітке правове регулювання і відповідати низці принципів, які мають бути закріплені на законодавчому рівні і не можуть порушуватися за будь-яких обставин. До таких принципів належать законність, звітність, прозорість, відповідальність усіх суб'єктів правовідносин у сфері умовного державного кредиту; законодавче закріплення основних вимог і принципів надання гарантій місцевими органами (муніципальні гарантії).

Бюджетний кодекс України регламентує порядок надання гарантій щодо виконання боргових зобов'язань. Зокрема, згідно зі ст. 17 БКУ Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим в особі Міністра фінансів Автономної Республіки Крим та міські ради в особі керівників їх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно у межах повноважень, встановлених відповідно Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів. Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань, належать до платежів з боргу.

Ще у 1992 р. Кабінет Міністрів України почав створювати правове поле для залучення іноземних кредитів. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про створення Валютно-кредитної ради Кабінету Міністрів України" від 16 червня 1992р. був створений орган, який мав впорядкувати використання іноземних кредитів і коштів Державного валютного фонду України. У зв'язку з цим на Валютно-кредитну раду Кабінету Міністрів України були покладені такі завдання, як розгляд проектів зведених валютного плану і платіжного балансу України і подання їх Кабінету Міністрів України.

Проте зміни, що супроводжували економічне життя України, потребували змін у нормативно-правовому регулюванні відносин у сфері зовнішніх запозичень. Враховуючи тенденції економічного розвитку України, а також прийняття Бюджетного кодексу України, 11 липня 2001 р. Кабінет Міністрів України своєю постановою № 787 "Про заходи щодо залучення державою або під державні гарантії іноземних кредитів і надання державних гарантій" ліквідував Валютно-кредитну раду Кабінету Міністрів України. Було встановлено, що центральним органом виконавчої влади, який координує роботу з Підготовки та впровадження проектів, що передбачають залучення іноземних кредитів під державні гарантії, є Міністерство економіки. Проекти рішень Кабінету Міністрів України щодо надання кредитів за рахунок коштів, залучених державою або під державні гарантії на виконання зобов'язань юридичних осіб-резидентів, розглядаються Урядовим комітетом економічного розвитку.

Агентські функції стосовно окремого кредитора щодо залучення, погашення та обслуговування іноземних кредитів, повернення яких гарантується Кабінетом Міністрів України, та надання юридичним особам-резидентам кредитів за рахунок залучених коштів виконують банки-агенти, визначені Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу, порядок проведення якого встановлює Мінфін. Із зазначеними банками-агентами Міністерство фінансів від імені Кабінету Міністрів України укладає агентські угоди, в яких визначається порядок виплати комісійної винагороди банку-агенту за виконання агентських функцій.

Чинним законодавством встановлено, що у разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про надання юридичним особам- резидентам іноземних кредитів, залучених державою або під державні гарантії, вони вносять до державного бюджету в порядку, визначеному внутрішньою кредитною угодою, укладеною з банком-агентом, плату за надання кредиту та/або державної гарантії виконання зобов'язань юридичними особами-резидентами в такому розмірі:

- 0,5 % річних частини непогашеної суми кредиту, якщо його погашення та обслуговування передбачається здійснювати за рахунок коштів державного бюджету;

- 2 % річних непогашеної суми кредиту, якщо його погашення та обслуговування передбачається здійснювати за рахунок небюджетних коштів.

У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про надання відповідно до законів України державних гарантій виконання зобов'язань юридичних осіб-резидентів перед іноземними замовниками за зовнішньоекономічними договорами (контрактами) ці юридичні особи вносять до державного бюджету в порядку, визначеному угодою про порядок відшкодування витрат державного бюджету, які можуть виникнути внаслідок виконання гарантійних зобов'язань Кабінетом Міністрів України, укладеною між юридичною особою-резидентом і Мінфіном, плату за надання державної гарантії у розмірі 1 % річних суми наданої гарантії.

У разі невиконання юридичними особами своїх зобов'язань щодо погашення та обслуговування наданих на умовах повернення кредитів, залучених державою або під державні гарантії, інших гарантованих Державою зобов'язань, та стягнення заборгованості перед Державним бюджетом України з наданих підприємствам і організаціям позичок із державного бюджету, позичок, наданих за рахунок коштів, залучених державою або під державні гарантії, плати за користування цими позичками органи стягнення застосовують механізм стягнення цієї заборгованості у порядку, передбаченому законом для стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників.

## § 4. Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів України

Ринок місцевих запозичень у багатьох країнах з розвинутою ринковою економікою давно перетворився на вельми істотний сектор національного ринку капіталів, причому боргові зобов'язання деяких муніципалітетів також котируються і на міжнародному фондовому ринку. Проекти, які реалізуються за рахунок залучених у такий спосіб коштів, позитивно впливають на місцеві громади, створюючи нові робочі місця, розвиваючи інфраструктуру, без якої неможливий розвиток конкурентного підприємницького середовища та підвищення соціальних стандартів.

Розвиток ринку муніципальних запозичень (або, як його ще іноді називають, ринку муніципальних кредитів) потребує забезпечення певних умов, серед яких слід назвати:

- макроекономічні умови (ринок муніципальних запозичень є складовою частиною національного ринку капіталів, його стан та розвиток багато в чому визначаються макроекономічною, фіскальною та грошово-кредитною політикою. Очевидно, що муніципальні облігації, які є, як правило, інструментами з фіксованою доходністю, можуть бути привабливими для потенційних покупців лише за умови низьких рівнів інфляції);

- інституційні та регулятивні (розвиток ринку муніципальних запозичень потребує певної інституційно-правової системи, тобто місцева влада повинна мати певний інституційний потенціал організації та обслуговування місцевих позик);

- кредитний рейтинг (кредитний рейтинг є фактично показником рівня довіри до місцевих органів влади; його отримання від відповідної агенції може стати істотним чинником здійснення місцевого запозичення);

- гарантії (вони надаються інвесторам з боку місцевих органів влади і мають бути інструментом підвищення привабливості такої форми вкладання коштів для інвестора та зменшення вартості запозичень);

поєднання різних джерел фінансування місцевих витрат (можливість використання місцевими органами влади різних фінансових інструментів та створення відповідних фінансових інститутів, утому числі муніципальних фондів розвитку, муніципальних банків).

Як свідчить досвід багатьох країн, кошти для фінансування місцевої інфраструктури мобілізуються з внутрішніх джерел, тоді як іноземні запозичення виступають скоріше доповненням, а не замінником місцевого (національного) фінансування.

Наприклад, муніципальні цінні папери посідають за надійністю друге місце після боргових зобов'язань Казначейства США. Ось чому приватні особи володіють у тій чи іншій формі 74 % муніципального боргу, величина якого оцінюється в 1,3 трлн дол. (тоді як сума всіх боргових зобов'язань, які оформлені облігаціями та підлягають сплаті, перевищує 13 трлн дол. США). В Японії обсяг таких зобов'язань становить приблизно 40,5 трлн ієн (тоді як відповідний показник ринку урядових облігацій дорівнює 265,8 трлн ієн).

Залучення приватних коштів має будуватися на принципах економічної ефективності, а не соціальної доцільності. Зокрема, чинне бюджетне законодавство закріплює право на здійснення запозичень місцевими органами влади. Водночас Бюджетний кодекс України містить ряд обмежень на здійснення таких запозичень. Так, згідно зі ст. 16 БКУ виключно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради мають право здійснювати внутрішні запозичення.

Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 800 тис. мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень. Слід зазначити, що в Україні лише 6 міст мають населення понад 800 тис. чоловік і, відповідно, мають право на зовнішні запозичення.

У статті 74 БКУ регламентується порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів. Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються з певною метою і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку взяття позики на покриття тимчасового касового розриву.

Відповідно до ст. 73 Бюджетного кодексу України для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Мінфіном України. Надання позичок з одного бюджету іншому забороняється.

Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу. Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років.

Бюджетне законодавство також чітко встановлює принцип персональної відповідальності за зобов'язаннями до місцевих бюджетів і закріплює, що держава не несе відповідальності за зобов'язаннями за запозиченнями до місцевих бюджетів.

Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів встановлює Кабінет Міністрів України відповідно до умов, визначених Бюджетним кодексом. У межах поставлених Бюджетним кодексом завдань Кабінет Міністрів України регламентував порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів, і муніципалітети офіційно дістали можливість проводити місцеві позики. Уряд України 24 лютого 2003 р. затвердив постанову "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" № 207.

Відсутність цього документа не дозволяла муніципалітетам здійснювати закріплене Бюджетним кодексом право виходити на ринки зовнішніх та внутрішніх позик. У січні 2003 р. в мерії м. Києва повідомили, що вони звернулися до Мінфіну України за дозволом залучити на зовнішньому ринку близько 120 млн. євро у другому кварталі 2003 р. Дехто у Мінфіні вважає, що зазначена постанова з'явилася саме у відповідь на звернення Київської мерії. Вони провели зустрічі з великими інституційними інвесторами - Київ отримав у грудні 2002 р. рейтинг міжнародної агенції Мoody's В2 зі стабільним прогнозом і від агенції Standart&Poor's - на рівні B з відмінним прогнозом, що відповідає кредитним рейтингам України, і тепер відстоює позицію, щоб його папери випускалися відповідно до законодавства. Київська влада планує випустити єврооблігації терміном до п'яти років під ставку до 11,5% річних на суму близько 130 млн. дол. не пізніше початку липня 2003 р. Заступник голови Київської держадміністрації начальник Головного управління зовнішньоекономічних відносин та інвестицій М. Поливанов повідомив, що до моменту надходження коштів буде повністю готова програма їх використання. Після отримання дозволу Мінфіну на розміщення єврооблігацій Київ оголосить конкурс на лід-менеджера серед банків з розміщення єврооблігацій на зовнішньому ринку. Водночас Київ навряд буде випускати облігації внутрішньої позики, тому що це призведе до подорожчання випуску облігацій зовнішньої позики.

Завдяки прийнятій Кабінетом Міністрів України постанові № 207 органи місцевої влади можуть цивілізовано вирішувати багато проблем і не вимагати гроші у підприємців. Більше того, в них з'явилася можливість стати більш незалежними від центральної влади. Центральний бюджет безпосередньо пов'язаний майже з 700 місцевими бюджетами. Кожний з них тепер може виходити на ринок капіталу самостійно. Водночас, як уже зазначалося, Бюджетний кодекс встановлює обмеження щодо здійснення зовнішніх та внутрішніх запозичень.

Позитивним кроком дозволу здійснювати місцеві запозичення є також створення додаткових сприятливих умов для розвитку підприємництва. Зокрема, для підприємницьких структур створюється можливість заробити, оскільки для проведення запозичень (залежно від виду) необхідні: лід-менеджер - банк, який організує видачу кредиту або проводить підготовчу роботу з метою випуску облігацій місцевої позики; юридичний радник, який зробить безпечним становище позичальника від виникнення юридичних неузгодженостей та помилок при підготовці запозичень; рейтингова агенція, яка надасть позичальникові свій висновок про його кредитоспроможність, що може істотно вплинути на кінцеву вартість запозичення; кредитори.

Так, у Донецький області планується здійснювати муніципальні позики, кошти від яких спрямовуватимуться на розвиток і модернізацію технічної бази санітарних підприємств міста, благоустрій територій та паркових зон. Банкіри міста готові розглядати такі проекти, хоч і розуміють, що повернути кошти місцевій владі за короткий термін буде дуже важко. Водночас придбавати облігації з довгим терміном їх погашення ризиковане, оскільки будь-який новий мер міста може прийняти рішення про їх реструктурування.

У Львові планується випуск місцевої позики, хоч обсяги емісії поки що не розголошуються. Скоріше позика проводитиметься під будівництво житла або підземних гаражів. Це найперспективніші напрями для залучення коштів внутрішніх інвесторів, особливо населення. Крім того, емісія муніципальних облігацій може стати стимулом для розвитку будівельної індустрії в місті та збільшення робочих місць.

Президент України доручив керівництву Дніпропетровської області розглянути можливі шляхи залучення коштів за рахунок випуску облігацій, лотерей. Однак керівники міст та районів Дніпропетровської області зазначили, що їх поки що не цікавить такий шлях залучення ресурсів. У Дніпропетровська є негативний досвід випуску облігацій місцевої позики. У 1997 р., коли були випущені облігації, обласна рада півроку витратила на оформлення й узгодження їх випуску з Мінфіном та іншими виконавчими органами центральної влади. Крім того, після внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" реалізація таких цінних паперів стала збитковою. Внаслідок цього місцева влада отримала папери, які не можна було випускати на ринок, оскільки на них було надруковано "1997 рік", а випущені вони були лише у 1998 р.

У Харкові відпрацьовують схеми проведення позик під заставу комунального майна, щоб гарантом за позикою виступав не бюджет, а саме майно. Створення муніципального заставного фонду за сучасних умов може стати дієвим стимулом для інвесторів місцевих проектів. Водночас фахівці вважають, що проводити випуск "прямих" облігацій для населення міста невигідно, оскільки згідно з законодавством як гарантії в бюджеті мають бути заморожені кошти у розмірі двократного розміру емісії. Крім того, під муніципальні пантеони необхідно закласти сприятливі для населення проценти. Отже, вигідніше взяти вільний ресурс на зовнішньому ринку запозичень. Але й тут є ряд проблем. Кредитний рейтинг міста не може бути вище, ніж у держави та столиці, а рейтинг держави зараз невисокий.

Однак, характеризуючи порядок здійснення місцевих запозичень, слід зважити на таке. Відповідно до ч. 6 ст. 74 Бюджетного кодексу України, Закону України "Про цінні папери і фондову біржу" та постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" від 24 лютого 2003 р. № 207 запозичення муніципального органу можуть здійснюватися у формі: 1) випуску облігацій внутрішніх місцевих позик; 2) укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

Рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи міської ради про здійснення запозичення має містити відомості про: 1) істотні умови запозичення; 2) форму здійснення запозичення; 3) мету запозичення. Зміни до рішення про здійснення запозичення можуть вноситися за письмовою згодою кредитора (кредиторів).

Про наміри здійснити запозичення або реструктуризацію боргових зобов'язань за ним чи проведення іншої операції Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи міська рада надсилає Мінфіну письмове повідомлення.

До повідомлення додаються:

1) проект рішення про здійснення запозичення або реструктуризацію боргових зобов'язань за ним чи проведення іншої операції;

2) обґрунтування відповідності запозичення або реструктуризації боргових зобов'язань за ним чи проведення іншої операції вимогам, установленим бюджетним законодавством, щодо здатності в повному обсязі та у визначений строк виконати свої боргові зобов'язання;

3) копія звіту про виконання відповідного місцевого бюджету за рік, що передує року, в якому приймається рішення про здійснення запозичення або реструктуризацію боргових зобов'язань за ним чи проведення іншої операції;

4) інформація про поточний стан виконання зобов'язань щодо погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом за попередні п'ять років;

5) обґрунтування доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету, що спрямовуватимуться на погашення основної суми місцевого боргу протягом всього періоду його погашення, до яких належать кошти від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності відповідної територіальної громади; кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом України, та проценти, сплачені за користування ними;

6) висновок рейтингового агентства щодо здатності Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи міської ради своєчасно і в повному обсязі здійснювати розрахунки за борговими зобов'язаннями.

При цьому рейтинговим агентством вважається юридична особа (резидент або нерезидент), що спеціалізується виключно на наданні послуг з визначення кредитного рейтингу та інформаційно-аналітичних послуг, пов'язаних із забезпеченням діяльності з визначення кредитних рейтингів, та має розроблену шкалу, що забезпечує однозначне тлумачення кредитного рейтингу; методологію визначення кредитного рейтингу, тобто систему принципів та прийомів, що використовуються у процесі визначення рейтингу; інформаційну інфраструктуру, достатню для ефективного збирання, оброблення та аналізу даних; засоби поширення інформації, достатні для належного оприлюднення визначеного кредитного рейтингу, і проводить моніторинг подій, які можуть змінити кредитний рейтинг (відповідно до методології) будь-якого об'єкта. Відповідність юридичної особи цим ознакам має бути підтверджена експертним висновком або Світового банку, або Міжнародного валютного Фонду, або Європейського банку реконструкції та розвитку.

У разі здійснення зовнішнього запозичення, крім інформації та документів, зазначених у цьому пункті, подається також довідка Держкомстату про чисельність населення міста на момент прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим та міською радою рішення про здійснення запозичення.

Мінфін протягом 20 робочих днів після отримання інформації та документів, зазначених у п. 6 цього Порядку, розглядає їх і перевіряє відповідність обсягу видатків на обслуговування місцевого боргу межам, установленим законом. У разі коли обслуговування місцевого боргу за запозиченням чи іншою операцією здійснюватиметься у наступних бюджетних періодах, під час проведення зазначеної перевірки використовується обсяг видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету за результатами звіту про виконання місцевого бюджету за рік, що передував року, в якому прийматиметься рішення про здійснення запозичення чи проведення іншої операції. Якщо зобов'язання за такими запозиченнями виражаються в іноземній валюті, їх сума перераховується за офіційним обмінним курсом Національного банку на день проведення перевірки.

За результатами розгляду та перевірок робиться висновок про відповідність або невідповідність проекту рішення про здійснення запозичення чи проведення іншої операції вимогам, установленим бюджетним законодавством, який доводиться до відома відповідного органу. Під час розгляду інформації та документів у разі потреби Мінфін має право одержувати у встановленому порядку додаткову інформацію, необхідну для підготовки висновку. Реструктуризація боргових зобов'язань за запозиченням у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик не повинна призводити до збільшення місцевого боргу.

Передбачається гласний характер здійснення діяльності у сфері місцевих запозичень. Зокрема, інформацію про здійснення запозичення Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради подають Мінфіну щокварталу до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом. Відомості, які містяться в отриманій інформації, вносяться до загального реєстру запозичень до місцевих бюджетів.

# Розділ III ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ ТА БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ

# ЛЕКЦІЯ 21 Правове регулювання державних видатків та кошторисно-бюджетного фінансування

## § І. Поняття державних видатків, особливості відносин у галузі видатків

Досвід свідчить, що головною функцію держави в сучасній економіці є здійснення комплексу узгоджених заходів економічної стратегії і тактики. Загальна мета застосування державного впливу на економіку полягає в тому, щоб розглядати людину як мету виробництва, примусити економіку функціонувати як фактор розвитку людства, а не людину - як фактор виробництва, надати ринковій економіці "ринкового обличчя".

У своєму посланні Верховній Раді України Президент України зазначив, що одним з ключових завдань уряду є забезпечення переорієнтації бюджетного механізму, перетворення його на ефективний інструмент соціально-економічної стратегії. Хронічна незбалансованість та низька ефективність державних фінансів, що зберігаються і під час економічного зростання, зумовлені системними помилками бюджетної політики, її суто фіскальною спрямованістю. Має відбутися соціальна переорієнтація економічної політики. Зокрема, у соціальній сфері головними завданнями мають стати цілеспрямоване забезпечення надійних передумов реалізації прав і свобод громадян у всіх їх виявах, утвердження середнього класу - основи політичної стабільності та демократизації суспільства, значне обмеження загрозливої диференціації доходів населення та подолання бідності.

Видатки - одна з визначальних сторін фінансової діяльності держави. Вони є безперервним використанням державою в особі уповноважених органів коштів бюджету та позабюджетних фондів та власних коштів підприємств і організацій на потреби, що визначені в актах про бюджет. Розмір видатків визначається державними завданнями, які закріплюють прогнози і цільові програми. Виробничі підприємства в системі господарства покривають свої потреби за рахунок власних коштів або залучених у кредитно-фінансових установах кредитних ресурсів. Такі видатки є за своєю фінансовою природою децентралізованими. У свою чергу видатки бюджетних організацій є централізованими видатками, оскільки здійснюються за рахунок коштів відповідного бюджету (державного або місцевого). Водночас бюджетні установи, що фінансуються за рахунок коштів централізованого фонду, мають можливість отримати доходи від власної діяльності. У зв'язку з цим існує два режими бюджетного фінансування: 1) кошторисно-бюджетний режим; 2) режим фінансування підприємств і організацій, які мають свої доходи, а бюджетні асигнування одержують як фінансову допомогу.

Видатки бюджету - де 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.

У Бюджетному кодексі конкретизовано поняття видатків бюджету, що визначаються як кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Витрати бюджету - це видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу.

Слід зауважити, що поняття видатків державного і місцевих бюджетів значно ширше, ніж процес включення до відповідних бюджетів видатків на утримання конкретних галузей та установ і відпуск їм коштів - бюджетного фінансування. Як вважають науковці, До інституту видатків державного і місцевих бюджетів слід віднести цільове, доцільне й ефективне використання (касові і фактичні видатки) коштів розпорядниками бюджетних коштів.

Держава, виділяючи бюджетні асигнування, завжди визначає 1) пріоритети витрат; 2) загальний обсяг фінансування; 3) цільове використання коштів; 4) норми витрат.

Незалежно від джерел покриття видатків фінансування здійснюється на підставі таких принципів: плановість, безоплатність і безповоротність, цільове спрямування коштів, ефективність їх використання, фінансування в міру виконання плану, оптимальне поєднання власних, бюджетних та кредитних джерел, здійснення контролю за використанням коштів. Додатковими принципами кошторисно-бюджетного фінансування є: одержання максимуму ефективності при мінімумі витрат; урахування раніше використаних коштів.

Всю фінансову діяльність держави пронизує метод планування, оскільки усі витрати з централізованих фондів коштів повинні обов'язково відображатися у фінансових планах. Об'єктивною необхідністю планування за нинішніх умов є посилення соціальної спрямованості фінансових планів, відмова від залишкового методу фінансування соціальної сфери. Об'єктом фінансового планування є фінансові ресурси.

Фінансове планування здійснюється шляхом укладання фінансових планів - індивідуальних і зведених. Індивідуальні фінансові плани включають баланси доходів та видатків підприємств, кошториси бюджетних установ тощо. Зведені фінансові плани поділяються на загальнодержавні, територіальні та галузеві. Загальнодержавними планами є зведений фінансовий баланс, державний бюджет, баланс доходів і витрат населення. Територіальні фінансові плани - це місцеві бюджети, зведені фінансові баланси територій, плани фінансових інститутів. Галузеві включають фінансові плани міністерств, відомств, корпорацій, об'єднань тощо. Усі фінансові плани пов'язані між собою внаслідок юридичної та економічної природи бюджету.

Характерною рисою видаткових правовідносин є їх безоплатний характер, оскільки кошти з бюджету виділяють на виконання певних завдань і функцій уповноважених органів або фінансування загальнодержавних чи місцевих програм і не вимагають 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 економічний зиск держави у видатковій політиці полягає в тому, що непряме (опосередковане) повернення отриманих від держави коштів реалізується у матеріальному прирості основних фондів у державній та комунальній виробничій і невиробничій сферах, збільшенні прибутків державних та комунальних підприємств, підготовці кваліфікованих кадрів для суспільства тощо.

Принцип цільового спрямування фінансування державних витрат полягає у необхідності суворого додержання при здійсненні видатків цілей та заходів, що фінансуються відповідно до затверджених фінансових планів. Тобто, якщо кошторисом бюджетної установи передбачено певну суму, що повинна спрямовуватися на фінансування поточних видатків протягом звітного періоду, така сума може відпускатися саме на фінансування поточних видатків (наприклад, виплату заробітної плати працівників або фінансування відряджень) . Кошти мають відпускатися та використовуватися у межах затверджених фінансових планів на підставі чітко визначених нормативів. Чинне законодавство чітко обмежує можливість використовувати кошти не за цільовим призначенням, оскільки існує загроза недофінансування планових видатків. Для додержання принципів ефективності та збалансованості бюджетів відповідного рівня бюджетним установам заборонено здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених Законом про Державний бюджет України. Таким чином законодавець намагається уникнути можливості відповідати за рахунок бюджетних коштів У разі неможливості виконання бюджетною установою своїх зобов'язань за цивільно-правовими угодами, як і втрачати бюджетні ресурси у зв'язку з неповерненням запозичених коштів третіми особами.

На підтвердження реалізації цього принципу в Україні 14 вересня 2002 р. було затверджено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Метою його запровадження є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване, зокрема, на забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм.

Ефективне використання коштів має на меті одержання суспільне необхідного або бажаного результату за мінімальних витрат трудових і матеріальних ресурсів. Реалізація цього принципу на практиці означає вдосконалення форм і методів оперативного управління виробничою та фінансовою діяльністю держави, розробку додаткових важелів і стимулів, спрямованих на скорочення матеріальних втрат і непродуктивних витрат, інтенсифікацію виробництва та використання науково-технічного прогресу; використання високих комп'ютерних технологій та ноу-хау.

Принцип фінансування в міру виконання планів означає, що кошти виділяються не автоматично, а відповідно до фактичного виконання робіт, кількісних та якісних показників, що зумовлюють обсяги витрат на конкретні цілі в момент виникнення реальної потреби у наданні коштів. Завдяки цьому принципу грошові ресурси можуть перебувати у постійному обігові. Виконання цього принципу можна простежити при фінансуванні капіталовкладень і капітальних ремонтів, де в разі невиконання планів засвоєння коштів невикористані грошові ресурси враховуються при наданні бюджетних коштів на наступний період.

Принцип оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів полягає в тому, що під час визначення обсягу фінансування на всіх рівнях спочатку враховується наявність та можливість використання власних коштів або скорочення власних видатків, потім - можливість отримання банківських кредитів і лише за об'єктивної неможливості покрити видатки з вищезазначених джерел вирішується питання про виділення бюджетного або відомчого фінансування. Цей принцип застосовується на стадії планування, розподілу та використання державних ресурсів при покритті поточних видатків та капіталовкладень. Зазначений принцип досить складно реалізується повною мірою на практиці, оскільки кредитно-фінансові установи неохоче йдуть на фінансування підприємств та установ, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, особливо враховуючи останні зміни бюджетного законодавства щодо заборони бюджетним установам здійснювати запозичення.

Принцип додержання режиму економії застосовується на стадії фактичного використання коштів і проявляється у раціональному використанні трудових та матеріальних ресурсів, використанні новітніх ресурсозберігаючих технологій, підвищенні норм виробітку сировини та природних ресурсів тощо. Зокрема, чинне законодавство, що визначає правові засади кошторисно-бюджетного фінансування, встановлює, що обов'язковим є виконання вимоги щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями, а також на господарське утримання установ'. Під час визначення видатків у проектах кошторисів установи повинен забезпечуватися суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей. До кошторисів можуть включатися тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких зумовлена характером діяльності установи. Видатки на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, можуть передбачатися лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості. При цьому видатки на заробітну плату з коштів спеціального фонду обчислюються залежно від обсягу діяльності, що проводиться за рахунок цих коштів, із застосуванням встановлених законодавством норм, які використовуються установами аналогічного профілю.

Пошук та розвиток техніки і технології виробництва, пошук дешевих ресурсів можуть привести до економії та раціонального використання природних, матеріальних та грошових ресурсів держави.

Визначальне місце в реалізації видаткової політики держави належить всебічному фінансовому контролю, який забезпечує додержання фінансової дисципліни всіма учасниками видаткових відносин. 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.

Отже, фінансування державних видатків - це плановий, цільовий, безповоротний та безоплатний відпуск коштів, що здійснюється з урахуванням оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел фінансування, проводиться в міру здійснення планового використання коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій, а також для утримання соціально-культурної сфери, створення соціальних гарантій населення та виконання зобов'язань держави, з додержанням режиму економії при всебічному постійному контролі.

## § 2. Поняття та принципи бюджетного фінансування

Бюджетне фінансування являє собою безповоротний та безоплатний відпуск коштів з державного та місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних функцій і функцій муніципальних органів та забезпечення діяльності бюджетних установ та організацій. Кожне окреме бюджетне підприємство, організація або установа отримує асигнування лише з одного бюджету. Саме це є одним зі специфічних принципів бюджетного фінансування поряд із загальними принципами здійснення видаткової політики. Винятком із загального правила є фінансування незапланованих заходів, пов'язаних із стихійним лихом, епідеміями, ліквідацією втрат від катастроф тощо. У такому разі кошти на покриття витрат виділяються як з місцевих, так і з державного (зокрема, з Резервного фонду Кабінету Міністрів України) бюджетів.

Ще одним спеціальним принципом бюджетного фінансування є фінансування бюджетних установ на основі встановлених економічно і науково обґрунтованих нормативів, що встановлюються для кожної сфери діяльності держави.

Розподіл установ на ті, що фінансуються з державного бюджету, і ті, що отримують асигнування з місцевих бюджетів, здійснюється залежно від їх значимості та підпорядкування. Так, з державного бюджету отримують фінансування національні установи; підприємства, організації та заклади, що підпорядковані безпосередньо міністерствам України, державним комітетам та відомствам. Інші бюджетні установи фінансуються головним чином із відповідних місцевих бюджетів.

Відповідно до ст. 86 Бюджетного кодексу України розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. З бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань здійснюються видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів.

З бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів здійснюються видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України. У свою чергу видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України, здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. Через бюджети міст Києва та Севастополя фінансуються усі три передбачені групи видатків.

У видаткових відносинах беруть участь щонайменше три суб'єкти. Владною стороною виступають Міністерство фінансів України, яке складає розпис видатків, і Державне казначейство, яке дозволяє користуватися бюджетними призначеннями (асигнуваннями). Останнє може поновлювати або припиняти фінансування бюджетних установ залежно від стану додержання фінансової дисципліни.

Посередником виступає уповноважений банк, де відкрито єдиний казначейський, особовий та реєстраційний рахунки бюджетної установи. Банк здійснює контроль за витрачанням готівки, порядком сплати податків і обов'язкових зборів, порядком списання коштів з рахунку. Третім учасником видаткових правовідносин є або розпорядник бюджетних коштів, або безпосередній отримувач бюджетних коштів. Жоден із суб'єктів не має права оперативної самостійності.

Як уже зазначалося, розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних та нижчого рівня. Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються Законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Відповідно, головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

1) за бюджетними призначеннями, передбаченими Законом про Державний бюджет України, - органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, в особі їх керівників;

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

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

У межах встановлених повноважень головний розпорядник бюджетних коштів: 1) розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів; 2) розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органові; 3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у Законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями; 4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачено законодавством; 5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів; 6) одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів.

У межах встановлених бюджетних призначень головний розпорядник має можливість перерозподіляти свої видатки з метою забезпечення їх пріоритетності як на стадії формування проекту бюджету при підготовці бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюжету при складанні бюджетного розпису та у процесі поточного виділення коштів.

Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня - це розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпорядникові, розпорядникові вищого рівня, та/або діяльність якого координується через нього.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня поділяються на розпорядників коштів другого та третього ступеня. Розпорядниками бюджетних коштів 2-го ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету, на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів для переказу розпорядникам 3-го ступеня та безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

Розпорядниками бюджетних коштів 3-го ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету, на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

Враховуючи персоналізацію відповідальності за порушення бюджетної дисципліни та необхідність підвищення фінансового контролю за витрачанням коштів, Бюджетним кодексом передбачено, що кошти бюджету, які отримують фізичні особи та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються їм лише через розпорядника бюджетних коштів. Отже, одержувачі бюджетних коштів - це підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники у встановленому порядку перераховують кошти на поточні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів - на рахунки розпорядників нижчого ступеня.

По бюджетах міст районного підпорядкування, сільських та селищних бюджетах фінансування здійснюють відповідні виконавчі комітети органів місцевого самоврядування. Таким чином, у фінансуванні витрат з бюджету беруть участь усі ланки бюджетної системи України. Аналізуючи видаткові відносини, доцільно згадати й правові форми, які застосовуються у регулюванні зазначеного інституту фінансового права. Зокрема, відносини в галузі видатків регулюються актами, що поділяються на:

1) акти, норми яких регламентують фінансові відносини: Закон про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети, постанови Кабінету Міністрів України, інструкції Мінфіну та Держказначейства;

2) акти додержання і виконання правових норм, за допомогою яких реалізуються права та обов'язки учасників видаткових відносин: кошториси, бюджетні доручення, ордера, грошові чеки, лімітні довідки тощо.

Здійснення видатків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у межах затверджених кошторисів доходів і видатків, планів асигнувань або планів використання бюджетних коштів органами Державного казначейства проводиться через реєстраційні, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів. Такі рахунки відкриваються для одержання коштів з бюджету і для повного обліку бюджетних коштів та контролю за їх використанням в органах Державного казначейства на кожний бюджетний рік. По закінченні року рахунки закриваються, оскільки згідно з чинним законодавством усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, за винятком тих випадків, коли окремим законом передбачені багаторічні бюджетні призначення.

Наприклад, у своєму спільному листі "Про завершення бюджетного року" від 20 грудня 2001 р. № 25-211/2049-7942 Національний банк України, Департамент платіжних систем та Державне казначейство України зазначили, що "у зв'язку з завершенням бюджетного року, зобов'язуємо, в термін до 15-00 години 28 грудня 2001 р. забезпечити проведення платежів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у межах кошторисних призначень (у першу чергу заробітної плати, стипендій, пенсій, інших соціальних виплат та розрахунків за енергоносії)".

Реєстраційний рахунок відкривається після письмового повідомлення про це розпорядника бюджетних коштів.

Для того, щоб відкрити рахунок у Казначействі, бюджетна установа повинна подати заяву про відкриття, підписану двома підписами (керівника і головного бухгалтера); довідку про внесення установи до Єдиного реєстру підприємств і організацій України із зазначенням ідентифікаційного номера установи; нотаріально засвідчену копію статуту (положення) організації; довідку про доведення до розпорядника коштів обсягу асигнувань, передбачених в акті про бюджет на поточний період з розподілом їх за всіма підрозділами бюджетної класифікації; довідку про затвердження кошторису з поквартальним розподілом; картку зі зразками підписів; звіт про виконання попереднього кошторису.

Органи Державного казначейства укладають з розпорядниками коштів договори на здійснення рахунків і обслуговування таких осіб відповідно до встановлених лімітів. Кількість реєстраційний рахунків для розпорядника бюджетних коштів залежить від ступеня деталізації контролю казначейства за використання бюджетних коштів відповідно до бюджетної класифікації.

Підставою для здійснення видатків розпорядників бюджетних коштів є платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків, та документи, що підтверджують цільове спрямування коштів (рахунки, рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, трудові угоди (контракти), договори на виконання робіт, акти виконання робіт тощо). Порядок їх оформлення та подання до органів Державного казначейства регламентується вимогами законодавства, що визначають порядок обліку зобов'язань, у межах яких розпорядник бюджетних коштів повинен сплатити певну суму коштів виконавцеві. Платіжні доручення подаються до органів Державного казначейства у двох примірниках або в кількості примірників, потрібних для всіх учасників безготівкових розрахунків. Термін їх дії встановлюється у межах 10 календарних днів з дня виписки. У межах встановлених повноважень казначейські органи визначають порядок та строки зберігання розрахункових документів згідно з чинним законодавством.

## ЛЕКЦІЯ 22 Правові засади кошторисно-бюджетного фінансування

## § І. Кошторис як індивідуальний фінансова-плановий акт. Порядок кошторисно-бюджетного фінансування

Базовими принципами для кошторисно-бюджетного фінансування є ті самі принципи, що визначають суть бюджетного фінансування. Кошторисно-бюджетне фінансування - це метод безповоротного, безоплатного відпуску грошових коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні з бюджету, на основі відповідних фінансових планів - кошторисів бюджетних установ.

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетна установа - це орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими.

За кошторисно-бюджетним методом фінансується майже вся невиробнича сфера суспільства, що базується на державній або комунальній (муніципальній) формі власності, тобто вся бюджетна сфера. Зокрема, на кошторисно-бюджетному фінансуванні перебувають установи та організації, що здійснюють державне управління, міжнародну діяльність, забезпечують національну оборону і правоохоронну діяльність та безпеку держави. За рахунок коштів бюджетів відповідного рівня утримуються установи соціально-культурної сфери: освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури та мистецтва, фізичної культури та спорту тощо. Переважно з місцевих бюджетів утримуються установи житлово-комунального господарства.

Отже, забезпечення бюджетних установ грошовими ресурсами називається кошторисно-бюджетним фінансуванням, що являє собою систему науково та економічно обґрунтованих заходів щодо визначення критеріїв розподілу коштів і напрямів використання фінансових ресурсів, а також визначення їх оптимальних обсягів для кожного об'єкта, що утримується за рахунок бюджетних коштів.

Кошторис бюджетних установ є основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень.

Такі призначення визначають обсяг повноважень головного розпорядника бюджетних коштів, наданих йому Бюджетним кодексом України, Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет. Бюджетне призначення має кількісні і часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Фінансово-правові відносини за кошторисно-бюджетного фінансування виникають з моменту затвердження кошторису бюджетної установи розпорядником бюджетних коштів вищого рівня, оскільки згідно з чинним законодавством бюджетним установам можуть виділятися 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 ту чи іншу правову норму у розрізі конкретних правовідносин.

Правові засади складання, затвердження та виконання кошторисів бюджетних установ визначені Кабінетом Міністрів України. Форма кошторису затверджується Міністерством фінансів України.

На відміну від практики попередніх років, з 2000 р. в Україні є два види кошторисів: індивідуальні та зведені, що складаються відповідно до бюджетної класифікації. Вони різняться рівнем узагальнення інформації про доходи та видатки бюджетних установ. 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 (функцією).

План асигнувань із загального фонду бюджету являє собою помісячний розподіл асигнувань, затверджених у кошторисі для загального фонду, за скороченою формою економічної класифікації, який регламентує взяття установою зобов'язань протягом року. План асигнувань є невід'ємною частиною кошторису і затверджується разом із цим кошторисом. Як і форму кошторису, форму плану асигнувань затверджує Мінфін.

У свою чергу зведені кошториси і зведені плани асигнувань містять узагальнену інформацію щодо всіх розпорядників бюджетних коштів, які фінансуються через головного розпорядника і використовуються як для здійснення контролю за своєчасним витрачання бюджетних ресурсів, так і на етапі формування планованих показників доходів та витрат при складанні проектів актів про бюджет.

Зведені кошториси та плани асигнувань - це зведення показників індивідуальних кошторисів і планів асигнувань розпорядників коштів бюджету нижчого рівня, що складаються головним розпорядником для подання Мінфіну, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам. Зведені кошториси не затверджуються.

Враховуючи наявність двох фондів у бюджетах - загального та спеціального, а також необхідність посилення контролю за витрачанням бюджетних ресурсів та їх економією, було визнано за доцільне скасувати позабюджетні фонди бюджетних установ і запровадити, відповідно, дві складові частини, кошторису:

- загальний фонд, який містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією на виконання бюджетною установою основних функцій;

- спеціальний фонд, який містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних функцій.

Установи мають право брати бюджетні зобов'язання, витрачати бюджетні кошти на цілі та в межах, встановлених затвердженими кошторисами і планами асигнувань.

Кошториси, плани асигнувань і штатні розписи затверджуються керівником відповідної вищестоящої установи.

Кошториси, плани асигнувань і штатні розписи окремих установ затверджуються:

1) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за бюджетними програмами "Керівництво та управління" - керівниками відповідних центральних органів виконавчої влади за погодженням з Мінфіном, за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, - керівниками відповідних центральних органів виконавчої влади. Кошториси, плани асигнувань і штатні розписи органів виконавчої влади, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, затверджуються керівниками цих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

2) обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій - головами відповідних держадміністрацій за погодженням з Мінфіном;

3) міністерств і відомств Автономної Республіки Крим, управлінь, відділів, інших підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних держадміністрацій - Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями після експертизи, проведеної Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, головними обласними і головним Київським міським та Севастопольським міським фінансовими управліннями;

4) управлінь, відділів, інших підрозділів райдержадміністрацій - райдержадміністраціями після експертизи, проведеної районними фінансовими управліннями;

5) Державного лікувально-оздоровчого управління за бюджетною програмою "Керівництво", президій державних академій наук за бюджетними програмами "Наукова і організаційна діяльність президії" - їх керівниками за погодженням з Мінфіном; за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом Цих установ, - їх керівниками;

6) за бюджетними програмами спеціального фонду державного бюджету, що виконуються за рахунок 30 % збору за забруднення навколишнього природного середовища, - головним розпорядником за погодженням з Мінфіном;

7) національних вищих навчальних закладів, яким безпосередньо встановлені призначення у державному бюджеті, - керівниками цих закладів за погодженням з головним розпорядником, якщо інше не передбачено законодавством.

Кошториси і плани асигнувань, передбачені на проведення централізованих заходів, затверджуються окремо на кожний захід керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, держадміністрацій та виконавчих органів місцевих рад, що запланували зазначені заходи. Такі кошториси і плани асигнувань можуть бути затверджені за загальним обсягом видатків. Для здійснення кожного конкретного заходу не пізніше ніж за місяць складається окремий кошторис на основі календарних планів. Водночас з кошторисом затверджується план асигнувань і штатний розпис установи, включаючи структурні підрозділи, які утримуються за рахунок власних надходжень. Зазначені документи подаються та затверджуються у двох примірниках, один з яких повертається цій установі, а другий залишається в установі, керівник якої їх затвердив. Кошторис затверджується за загальним і спеціальним фондами на рік без розподілу за періодами в обсязі, який дорівнює сумі цих фондів.

У тижневий термін після затвердження штатних розписів головні розпорядники подають Мінфіну України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам зведені показники за мережею, штатними розписами і контингентами установ та одержувачів за формами, встановленими Мінфіном.

До затвердження у встановленому порядку кошторисів, планів асигнувань і планів використання бюджетних коштів підставою для здійснення видатків є проекти кошторисів, планів асигнувань і планів використання бюджетних коштів, засвідчені підписами керівника установи і головного бухгалтера. По закінченні 30-денного терміну органи Державного казначейства здійснюють операції з розрахунково-касового обслуговування розпорядників коштів державного бюджету тільки відповідно до затверджених та зареєстрованих в обліку відповідних органів Державного казначейства кошторисів і планів асигнувань.

Для здійснення контролю за відповідністю асигнувань, визначених у кошторисах і планах асигнувань розпорядників, асигнуванням, затвердженим річним розписом асигнувань державного бюджету та помісячним розписом асигнувань загального фонду державного бюджету, органи Державного казначейства проводять реєстрацію та ведуть облік зведених кошторисів і планів асигнувань розпорядників вищого рівня у розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів.

Розпорядники мають право проводити діяльність виключно в межах асигнувань, затверджених кошторисами і планами асигнувань, за наявності витягу, доведеного органом Державного казначейства, що підтверджує відповідність цих документів даним казначейського обліку. З цією метою розпорядники, які отримали від органів Державного казначейства витяг, повинні подати цим органам дані про розподіл показників зведених кошторисів і планів асигнувань у розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів. Зазначені показники доводяться до відповідних органів Державного казначейства за місцем розташування розпорядників нижчого рівня та одержувачів. Чинне законодавство передбачає, що здійснення видатків установ та одержувачів без затверджених у встановленому порядку кошторисів, планів асигнувань і планів використання бюджетних коштів припиняється через ЗО календарних днів після затвердження річного розпису асигнувань і помісячного розпису асигнувань загального фонду відповідних бюджетів.

Бюджетні установи мають право брати зобов'язання щодо видатків загального фонд у бюджету відповідно до кошторису і плану асигнувань виходячи з потреби у забезпеченні виконання пріоритетних заходів та з урахуванням здійснення платежів для погашення зобов'язань минулих періодів, якщо інше не передбачено законодавством. Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним і фізичним особам. Щодо доходів бюджетної установи, то при складанні проектів кошторисів у дохідній частині зазначаються планові обсяги надходжень, які передбачається спрямувати на покриття видатків установи із загального та спеціального фондів проектів відповідних бюджетів.

Звітуючи про виконання загального фонду кошторису бюджетної установи, розпорядники бюджетних коштів повинні відобразити наступні показники, що закріплюють видатки за економічною класифікацією і становлять зміст кошторису за видатками загального фонду.

І. Поточні видатки:

1. Видатки на товари і послуги, утому числі:

- оплата праці працівників бюджетних установ (заробітна плата, грошове утримання військовослужбовців, виплати по тимчасовій непрацездатності);

- нарахування на заробітну плату;

- придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки (предмети, матеріали, обладнання та інвентар;

медикаменти; продукти харчування; оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів; оренда та експлуатаційні послуги;

поточний ремонт обладнання; технічне обслуговування; послуги зв'язку тощо);

- видатки на відрядження;

- матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення;

- оплата комунальних послуг та енергоносіїв (оплата водопостачання і водовідведення; електроенергії; природного газу; інших комунальних послуг та енергоносіїв);

- дослідження і розробки, державні програми.

2. Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями.

3. Субсидії і поточні трансферти:

- субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям);

- поточні трансферти органам державного управління інших рівнів;

- поточні трансферти населенню (виплата пенсій і допомоги; стипендії; інші поточні трансферти);

- поточні трансферти за кордон.

II. Капітальні видатки:

4. Придбання основного капіталу:

- придбання устаткування і предметів довгострокового користування;

-капітальне будівництво (придбання) (у тому числі будівництво (придбання) житла; адміністративних об'єктів; інше будівництво);

- капітальний ремонт, реконструкція та реставрація (капітальний ремонт та реконструкція житлового фонду; адміністративних об'єктів; інших об'єктів; реставрація пам'яток культури, історії та архітектури).

5. Створення державних запасів і резервів.

6. Придбання землі і нематеріальних активів.

7. Капітальні трансферти (підприємствам, установам, організаціям; органам державного управління інших рівнів; капітальні трансферти населенню; за кордон; до бюджету розвитку).

8. Нерозподілені видатки.

9. Кредитування з вирахуванням погашення.

Водночас, як уже зазначалося вище, кошторис має загальний та спеціальний фонди. Відповідно до законодавства бюджетна установа має право на власні надходження, у тому числі: спеціальні кошти бюджетних установ та організацій; кошти, отримані бюджетними установами та організаціями на виконання окремих доручень; інші власні надходження бюджетних установ і організацій; субвенції з місцевих бюджетів тощо. Формування дохідної частини спеціального фонду кошторису здійснюється на підставі розрахунків доходів, які складаються за кожним джерелом доходів і за основу яких беруться такі показники:

- обсяг надання тих чи інших платних послуг, а також інші розрахункові показники (площа приміщень і вартість обладнання та іншого майна, що здаються в оренду, кількість місць у гуртожитках, кількість відвідувань музеїв, виставок тощо) та розмір плати у розрахунку на одиницю показника, який має встановлюватися відповідно до законодавства;

- прогнозне надходження зборів (обов'язкових платежів) до спеціального фонду бюджету.

На підставі зазначених показників визначається сума доходів на наступний рік за кожним джерелом їх надходження з урахуванням конкретних умов роботи установи. Під час формування показників, на підставі яких визначаються доходи планового періоду, обов'язково враховується рівень їх фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання за період, що передує планованому. Показники мають наводитися в обсязі, зазначеному в розрахунку, і повністю відповідати показникам бухгалтерської звітності за певні періоди.

Видатки спеціального фонду бюджету провадяться виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до цього фонду на підставі кошторисів з урахуванням внесених до них змін. Водночас установи мають право використовувати протягом поточного року залишки коштів на рахунках спеціального фонду на початок року Для здійснення видатків, передбачених у кошторисах на поточний рік (шляхом внесення змін до спеціального фонду кошторису).

Розподіл видатків спеціального фонду кошторису проводиться виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень, запланованих на цю мету в зазначеному фонді. Видатки спеціального фонду кошторису за рахунок власних надходжень плануються у такій послідовності: за визначеною метою, на погашення заборгованості установи та на проведення заходів, пов'язаних з виконанням основних функцій, які не забезпечені (або частково забезпечені) видатками загального фонду. Оскільки такі видатки планується провадити за рахунок надходжень спеціального фонду, вони передбачаються у спеціальному фонді кошторису.

## § 2. Додержання фінансової дисципліни

Регулювання бюджетного процесу за новими нормами, встановленими Бюджетним кодексом України, реформування правового регулювання бюджетних відносин (зокрема, перехід на формування державного бюджету за програмно-цільовим методом, втілення засад нових міжбюджетних відносин, введення казначейського обслуговування бюджетів, прийняття нового порядку кошторисно-бюджетного фінансування) створюють підстави для висновку щодо поступового реформування бюджетної системи країни, у тому числі і з питання забезпечення всебічного фінансового контролю за ефективним та цільовим використанням бюджетних ресурсів.

У статті 7 БК України серед принципів, що характеризують бюджетну систему України, закріплений і принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, згідно з яким кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. Дію цього принципу може бути екстрапольовано і на відносини, пов'язані зі здійсненням бюджетного, утому числі кошторисно-бюджетного, фінансування.

Так, до повноважень Рахункової палати з контролю за додержанням бюджетного законодавства належить здійснення контролю, у тому числі за використанням коштів Державного бюджету України відповідно до Закону про Державний бюджет України, ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України (ст. 110 БКУ).

Серед контрольних повноважень, якими наділено Державне казначейство, є здійснення контролю за відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням (ст. 111 БКУ).

Органи Державної контрольно-ревізійної служби України забезпечують контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів і повинні щомісяця надавати Верховній Раді України та Мінфіну України узагальнені результати звітів про проведені перевірки.

У Бюджетному кодексі є поняття бюджетного правопорушення (ст. 116), під яким визнається недодержання учасником бюджетного процесу встановленого чинним законодавством порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету. Зрозуміло, що з боку розпорядників бюджетних коштів порушення бюджетної дисципліни можуть допускатися як на стадії виконання бюджету, так і на стадії складання проекту бюджету (зокрема, шляхом відображення неправомірних даних у бюджетних запитах).

У межах встановлених повноважень Мінфін України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи щороку протягом трьох місяців після прийняття відповідних бюджетів перевіряють правильність складення і затвердження кошторисів і планів асигнувань. Скорочення завищених асигнувань, виявлених у результаті перевірки правильності складення кошторисів, проводиться Мінфіном України, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевими фінансовими органами на підставі матеріалів перевірок.

Слід зазначити, що у країні й досі існує негативна тенденція щодо використання бюджетних коштів, яка виявляється за результатами ревізій та перевірок контрольних фінансових органів. Так, Рахункова палата України у своєму звіті за 2001 р. констатувала, що значним за обсягами був такий вид порушення як наявність завищених асигнувань та зайво одержаних бюджетних коштів у зв'язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень (200,6 млн грн., що становить 40,5 % від загальної суми нецільового використання). Системного характеру набув протягом останніх років такий вид нецільового використання бюджетних коштів, як формування головними розпорядниками коштів непередбачених законодавством резервів за рахунок коштів Державного бюджету. Ревізорами фінансових органів були виявлені також факти використання коштів державного бюджету не за цільовим призначенням, зокрема внаслідок фінансування договорів, тематика яких не була передбачена державними програмами, або фінансування договорів, укладених на підставі національних програм, які не мали подальшого продовження у державних програмах. А згідно зі ст. 119 БКУ нецільове використання бюджетних коштів (тобто витрачання їх на Цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет), виділених бюджетним асигнуванням чи кошторисом, має наслідком зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням, і притягнення відповідних посадових осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності у порядку, визначеному законами України.

У разі нецільового використання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенції, зазначені кошти підлягають обов'язковому поверненню до відповідного бюджету у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідні посадові особи притягаються до відповідальності згідно з законом.

Чинне законодавство містить підстави, за якими може бути призупинено бюджетні асигнування. Зокрема, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських міст районного значення, селищних та сільських рад, головні розпорядники бюджетних коштів у межах своїх повноважень можуть призупиняти бюджетні асигнування у разі:

1) несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання бюджету;

2) невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недодержання порядку перерахування цих коштів;

3) подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;

4) порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;

5) нецільового використання бюджетних коштів. У разі виявлення бюджетного правопорушення відповідні органи у межах своєї компетенції можуть вчиняти такі дії щодо тих розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, яким вони довели відповідні бюджетні асигнування:

1) застосування адміністративних стягнень до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях відповідно до закону;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами. При цьому використовується загальноправовий принцип юридичної відповідальності, згідно з яким накладення на особу заходу стягнення за бюджетне правопорушення не звільняє її від відшкодування заподіяної таким правопорушенням матеріальної шкоди в порядку, встановленому законом.

Призупинення операцій з бюджетними коштами полягає у призупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства і може здійснюватися на термін тридцяти днів, якщо інше не передбачено законом. Механізм призупинення операцій з бюджетними коштами визначає Кабінет Міністрів України.

Порядок призупинення бюджетних асигнувань регламентується наказом Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 р. № 319. Таке призупинення має на меті припинити на конкретно визначений час повноваження на взяття бюджетного зобов'язання за загальним фондом бюджету в межах бюджетного періоду і може застосовуватися у випадках, передбачених ст. 117 БКУ.

Рішення про призупинення бюджетних асигнувань приймає Міністр фінансів України, Міністр фінансів Автономної Республіки Крим, керівник місцевого фінансового органу, голова виконавчого органу міської міста районного значення, селищної та сільської ради на підставі протоколу про бюджетне правопорушення або акта ревізії та доданих до нього документів.

Рішення про призупинення бюджетних асигнувань оформляється у вигляді розпорядження про призупинення бюджетних асигнувань. Бюджетні асигнування призупиняються з 1-го числа місяця, наступного за датою прийняття розпорядження про призупинення бюджетних асигнувань. При цьому наказ конкретизує, що бюджетні асигнування призупиняються на термін від одного місяця до трьох у межах поточного бюджетного періоду в обсязі, що дорівнює 50 % асигнувань, затверджених у плані асигнувань розпорядника бюджетних коштів за скороченою економічною класифікацією видатків бюджету на цей період, за винятком асигнувань на оплату праці, нарахування на заробітну плату та трансфертів населенню.

У разі виявлення бюджетного правопорушення та наявності підстав для призупинення бюджетних асигнувань протокол про бюджетне правопорушення або акт ревізії разом з пропозиціями щодо призупинення бюджетних асигнувань необхідно подати до фінансового органу, що наділений відповідною компетенцією.

Розпорядження про призупинення бюджетних асигнувань є підставою для внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету (плану асигнувань із загального фонду бюджету відповідного розпорядника бюджетних коштів) шляхом перенесення бюджетних асигнувань на наступні періоди.

Розпорядження про призупинення бюджетних асигнувань скла. дається у п'яти примірниках - один оригінал і чотири копії. Оригінал розпорядження про призупинення бюджетних асигнувань залишається органові, який прийняв рішення, для внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету. Одна копія розпорядження про призупинення бюджетних асигнувань передається до Державного казначейства України разом з довідкою про внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету; друга копія передається розпорядникові чи одержувачу бюджетних коштів, яким вчинено бюджетне правопорушення; третя копія передається головному розпорядникові бюджетних коштів, до сфери управління якого належить розпорядник чи одержувач бюджетних коштів; четверта копія розпорядження протягом п'яти робочих днів надсилається органові, за поданням якого його прийнято.

Розпорядник чи одержувач бюджетних коштів, якому призупинені бюджетні асигнування, у встановлені у розпорядженні про призупинення бюджетних асигнувань терміни подає інформацію відповідному органові про усунення бюджетного правопорушення та копії документів, що її підтверджують. За результатами аналізу отриманої інформації про усунення бюджетного правопорушення та підтверджувальних документів компетентні органи, що прийняли рішення про призупинення бюджетних асигнувань, приймають рішення про відновлення дії бюджетних асигнувань. Розпорядження про відновлення дії бюджетних асигнувань є підставою для внесення з 1 -го числа місяця, наступного за датою прийняття цього розпорядження, змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету (плану асигнувань із загального фонду бюджету .відповідного розпорядника бюджетних коштів) та наступного взяття зобов'язань.

У статті 121 БКУ визначено правові засади відповідальності за бюджетні правопорушення, зокрема встановлено, що особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України.

Бюджетне правопорушення, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законом його керівника чи інших відповідальних посадових осіб залежно від характеру вчинених ними діянь. Посадові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій, які вчинили бюджетне правопорушення несуть передбачену законом цивільно-правову відповідальність згідно з законом незалежно від накладення передбачених цим кодексом стягнення на розпорядника чи одержувача бюджетних коштів.

Водночас бюджетне законодавство закріплює конституційні принципи, зокрема на судовий захист, передбачивши право на оскарження рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення.

Таке рішення оскаржується в адміністративному або судовому порядку протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. При цьому факт оскарження рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення не зупиняє виконання зазначеного рішення.

У разі визнання судом рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення повністю чи в частині незаконним особі, щодо якої воно було винесене, перераховуються недоотримані бюджетні кошти та поновлюються інші обмежені таким рішенням її права.

# ЛЕКЦІЯ 23 Кошторисно-бюджетний режим фінансування

## § 1. Порядок фінансування соціально-культурних заходів

У Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість соціальності діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини - головний обов'язок держави.

Отже, необхідність виділення коштів з державного та місцевих бюджетів на фінансування соціально-культурних заходів є закономірним і виправданим з позицій розвитку держави. Саме цей напрям кошторисно-бюджетного фінансування є найбільшим порівняно з усіма іншими бюджетними витратами.

До соціально-культурних видатків держави належать видатки на:

соціальний захист населення і соціальне забезпечення, освіту, науку, культуру і засоби масової інформації, охорону здоров'я, фізичну культуру та спорт, заходи у сфері молодіжної політики. Фінансування зазначених видатків відіграє велику соціальну та політичну роль, формуючи в суспільстві відчуття "благополуччя й задоволення" або "розчарування" тими процесами, що відбуваються у країні. Разом з тим в умовах існування бюджетного дефіциту соціально-культурна сфера є найвразливішою, тому що велика кількість цих видатків фінансується за "залишковим принципом", тобто в останню чергу або ж за дуже скороченими нормативами та нормами.

Соціальна інфраструктура, яка включає органи підтримки і розвитку культури, мистецтва, освіти, науки, охорони здоров'я і фізичної культури, пенсійні і різні соціальні виплати, політику робочої сили, нині розглядається як обов'язкова умова повноцінного функціонування суспільно-економічної системи і, відповідно, потребує до себе значної уваги.

Видатки на соціальний захист населення

Світовий досвід свідчить, що перехід до ефективної ринкової економіки можливий лише у межах більш загальних соціальних цінностей. З другої половини XX ст. соціальні видатки почали розглядатися не як непродуктивні витрати, а як інвестиції в сьогоднішню та майбутню стабільність. У промислове розвинутих країнах видатки на соціальне забезпечення та страхування, починаючи з середини 80-х років минулого століття, становлять 14 - 15 % ВВП. При цьому з метою скорочення видатків бюджету держава часто використовує партнерство з приватними організаціями, залишаючи за собою часткове фінансування та загальне керівництво.

В Україні прийнято ряд нормативно-правових актів, що регулюють відносини у галузі соціального захисту населення. У Конституції України, Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, інших законах, актах Президента України визначено основні форми й методи соціального захисту населення. Так, Конституція встановлює, що громадяни мають право на соціальний захист (ст. 46), що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Згідно з функціональною структурою видатків бюджетів України розділ видатків "Соціальний захист та соціальне забезпечення" (код 1000) включає такі підрозділи: 1) соціальний захисту разі непрацездатності; 2) соціальний захист пенсіонерів; 3) соціальний захист ветеранів війни та праці; 4) соціальний захист сім'ї, дітей та молоді; 5) соціальний захист безробітних; 6) допомога у розв'язанні житлового питання; 7) допомога на утримання житла; 8) допомога на забезпечення житлом; 9) соціальний захист інших категорій населення; 10) дослідження і розробки у сфері соціального захисту; 11) інша Діяльність у сфері соціального захисту.

Враховуючи гарантії, встановлені Конституцією України, держава бере на себе зобов'язання зі здійснення більшої частини видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Так, з Державного бюджету України фінансуються:

а) державні спеціальні пенсійні програми (пенсії військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їх сімей, пенсії військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, пенсії, призначені за іншими пенсійними програмами);

б) державні програми соціальної допомоги (грошова допомога біженцям; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального захисту інвалідів, у тому числі програми і заходи Фонду України соціального захисту інвалідів; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України; щорічна разова грошова допомога ветеранам Великої Вітчизняної війни; довічна стипендія для учасників бойових дій; кошти, що передаються до фонду соціального страхування на випадок безробіття; часткове покриття витрат на виплату заборгованості з регресних позовів шахтарів);

в) державна підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

г) державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

ґ) державна підтримка молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

д) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян.

За рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюється фінансування державних програм соціального забезпечення: притулків для неповнолітніх; територіальних центрів і відділень соціальної допомоги на дому. Здійснюються видатки, спрямовані на соціальний захист, зокрема фінансуються пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Місцеві бюджети беруть участь у будівництві (реконструкції) житла для окремих категорій громадян.

Водночас практично всі напрями соціального захисту та забезпечення населення потребують реформування, у тому числі приведення у відповідність до європейських стандартів фінансових нормативів забезпечення. Так, нечітка невизначеність та невідповідність нормативів фінансового забезпечення заходів щодо зайнятості населення та соціального захисту безробітних обмежує надання необхідної фінансової допомоги з боку держави. Зокрема, потребує вдосконалення надання допомоги по безробіттю, в першу чергу шляхом доведення її розміру до прожиткового мінімуму. На рівні законодавчого регулювання мають бути переглянуті нормативи розмірів допомоги сім'ям з дітьми при наданні державної допомоги.

Метою реформування обов'язкового (державного) соціального страхування є створення фінансове стійкої системи, яка забезпечувала б громадянам встановлені державою гарантії захисту від соціальних і професійних ризиків, пов'язаних з втратою заробітку, здоров'я, а також ефективніше використання страхових коштів. Основним положенням соціального захисту інвалідів має бути реалізація права інвалідів на економічне та соціальне забезпечення та на нормальний рівень життя за допомогою необхідних грошових виплат та медичного обслуговування.

Законодавчо необхідно врегулювати надання соціальної допомоги, а також форми соціальної допомоги, яка може надаватися в грошовій, матеріальній формі або у формі особистої допомоги (соціальне обслуговування). Необхідним є перехід на систему фінансування за методом адресного грошового відшкодування соціальних пільг. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2002 р. було затверджено Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню. Зазначена Стратегія має створити економічні й соціальні передумови для підтримки незахищених верств населення та сприяти реалізації конституційного права на соціальний захист. Запровадження адресної грошової допомоги населенню планується здійснити в три етапи, створивши при цьому єдиний реєстр одержувачів. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету" від 4 березня 2002 р. починаючи з 1 січня 2003 року головні розпорядники коштів місцевих бюджетів повинні вести персоніфікований облік отримувачів пільг.

Слід підкреслити, що при проведенні фінансування заходів соціального захисту населення, зокрема при визначенні розмірів заробітної плати та соціальних виплат, необхідно додержуватися норм Конституції України та спеціальних законів, а також Європейського кодексу соціального забезпечення та Європейської соціальної хартії.

Порядок фінансування освіти

Освіта створює основу інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. У промислово розвинутих країнах видатки на освіту на всіх рівнях державного сектора, як правило, становлять від 4,5 до 7 % ВВП. У країнах, що розвиваються, видатки на освіту коливаються від 2,5 до 7,5 % ВВП і в середньому становлять меншу частину ВВП порівняно з промислово розвинутими країнами. Водночас у більшості країн саме державний сектор прямо надає послуги у сфері початкової і середньої школи в широкому обсязі, оскільки цей показник, як правило, перевищує 90 % від загальної суми витрат. Державний сектор впливає на попит освітніх послуг за допомогою таких чинників, як надання студентам стипендій, субсидій і допомог через рішення, що стосуються оплати навчання, а також через загальну структуру регулювання приватної освіти.

Конституція України встановлює, що в Україні кожен має право на освіту (ст. 53), причому повна загальна середня освіта є обов'язковою. Згідно з принципами, проголошеними Конституцією, держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням та студентам.

Нормативно-правове регулювання надання освітніх послуг закладено у законах України "Про освіту", "Про професійно-технічну освіту", "Про загальну середню освіту", "Про позашкільну освіту", "Про дошкільну освіту", "Про вищу освіту".

Чинним законодавством передбачено, що заклади освіти створюються органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадянами відповідно до соціально-економічних, національних, культурно-освітніх потреб у них за наявності необхідної матеріально-технічної, науково-методичної бази, педагогічних кадрів.

Фінансування державних закладів освіти, установ та організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. Відповідно до ст. 61 Закону України "Про освіту" держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому 10 % національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність. При цьому кошти закладів і установ освіти та науки, які повністю або частково фінансуються з бюджету, одержані від здійснення або на здійснення діяльності, передбаченої їх статутними документами, не вважаються прибутком і не оподатковуються.

Додатково заклади освіти як джерела фінансування можуть розглядати:

- кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів;

- плату за надання додаткових освітніх послуг;

- кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані закладом освіти на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян;

- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання;

- дотації з місцевих бюджетів;

- кредити і позички банків, дивіденди від цінних паперів та доходи від розміщення на депозитних вкладах тимчасово вільних позабюджетних коштів;

-валютні надходження;

- добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян;

- інші кошти. Згідно з функціональною структурою видатків бюджету видатки на освіту (код 0900) включають асигнування на: 1) дошкільну освіту; 2) загальну середню освіту (у тому числі загальноосвітні навчальні заклади; загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати та загальноосвітні спеціальні навчальні заклади); 3) професійно-технічну освіту; 4) вищу освіту (вищі навчальні заклади 1 і 2-го рівнів акредитації та вищі навчальні заклади 3 і 4-го рівнів акредитації); 5) післядипломну освіту; 6) позашкільну освіту та заходи з позашкільної роботи з дітьми; 7) програми матеріального забезпечення навчальних закладів; 8) дослідження і розробки у сфері освіти; 9) інші заклади та заходи у сфері освіти.

За рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються видатки на:

а) загальну середню освіту, у тому числі спеціалізовані школи (в тому числі школи-інтернати), основані на державній формі власності, та загальноосвітні школи соціальної реабілітації;

б) професійно-технічну освіту (навчальні та інші заклади освіти, основані на державній формі власності);

в) вищі навчальні заклади, основані на державній формі власності;

г) післядипломну освіту;

ґ) позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

д) інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Міністерство освіти і науки України розробляє пропозиції щодо обсягів фінансування з Державного бюджету на розвиток соціально-культурної сфери, науки, навчально-виховних закладів, установ, організацій, що перебувають у функціональному управлінні міністерства. Спільно з центральними органами державної влади визначає економічні та фінансові норми і нормативи на утримання державних навчально-виховних закладів організовує збирання й аналіз державної та відомчої статистики і бухгалтерської звітності. З Державного бюджету фінансуються лише наукові дослідження фундаментального й пошукового характеру або виконання наукових програм державного значення. Відповідно до Закону України "Про освіту" виконання їх здійснюється на конкурсній основі при відборі найбільш наукомістких та високоефективних досліджень у галузі техніки й передової технології в пріоритетні галузі народного господарства.

Виконання прикладних досліджень та розробок здійснюється за господарськими договорами і оплачується замовником. Виконання наукових досліджень доручається колективам науковців на контрактній основі.

За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансується дошкільна та загальна середня освіта (школи, дитячі садки, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи). На фінансуванні міських та районних бюджетів перебувають заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації. За рахунок коштів обласних бюджетів та бюджету АРК фінансуються заклади професійно-технічної освіти, що виконують державне замовлення, а також вищі заклади освіти 1, 2, 3 та 4-го рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим та спільній власності територіальних громад.

Поряд з державними та муніципальними освітніми закладами в Україні активно розвивається приватний сектор, який надає послуги у сфері освіти. Для цього сектора держава розробляє стандарти та систему норм, які визначають обов'язковий мінімум змісту освітніх програм, обсяг навантаження на учнів (студентів), а також мінімум кількості годин на вивчення тих чи інших предметів. На підставі цих стандартів та показників засновники приватних закладів освіти повинні розробити виробничі показники, на яких формується кошторис. Отже, слід зазначити, що держава здійснює всебічне регулювання діяльності у сфері надання освітніх послуг, враховуючи значення такої діяльності для майбутнього розвитку та становлення освіченого покоління громадян України.

Порядок фінансування науки

Розвиток науки і техніки є визначальним фактором прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання. Цим зумовлена необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, цілеспрямованої політики у забезпеченні використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб.

У Конституції України зазначено, що держава сприяє розвиткові науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством (ст. 54). Отже, держава повинна приділяти велику увагу фінансуванню наукової та науково-технічної діяльності, що включає фінансування фундаментальних досліджень та видатків на розробку перспективних технологій і пріоритетних напрямів науково-технічного прогресу.

Кошти виділяються на фундаментальні дослідження, пошукові та прикладні розробки; державні та міждержавні науково-технічні програми; державні премії України у галузі науки і техніки; фінансування наукових розробок з проблем стандартизації, сертифікації та еталонної бази, державних контрактів; фінансування наукової частини національних, міжгалузевих та галузевих програм тощо. У цій групі фінансуються науково-дослідні інститути, що виконують фундаментальні дослідження на державне замовлення, а також науково-дослідні організації, що перебувають на господарському розрахунку, але виконують державне замовлення з оплатою за рахунок державно-бюджетних асигнувань.

Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7 % ВВП України. Безпосередньо за рахунок коштів державного бюджету здійснюється фінансування фундаментальних та прикладних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародним науковим та інформаційним зв'язкам державного значення.

Відповідно до законодавства бюджетне фінансування наукових досліджень здійснюється шляхом базового та програмно-цільового фінансування. Базове фінансування надається для забезпечення:

фундаментальних наукових досліджень; найважливіших для держави напрямів досліджень, у тому числі в інтересах національної безпеки та оборони; розвитку інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності; збереження наукових об'єктів, що становлять національне надбання; підготовки наукових кадрів.

Перелік наукових установ та вищих навчальних закладів, яким надається базове фінансування для здійснення наукової і науково-технічної діяльності, затверджує Кабінет Міністрів України.

Програмно-цільове фінансування здійснюється, як правило, на конкурсній основі для:

- науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки;

- забезпечення проведення найважливіших прикладних науково-технічних розробок, які виконуються за державним замовленням;

- проектів, що виконуються у межах міжнародного науково-технічного співробітництва.

Видатки на культуру і мистецтво

Складність правового регулювання фінансування витрат на культуру і мистецтво полягає у не лише в об'єктивних причинах, пов'язаних із загальним становищем у країні, а й у специфіці самої галузі культури. З одного боку, культура не може існувати без свободи творчості і тому одне з найважливіших завдань правового забезпечення культурної сфери - це гарантування та забезпечення творчих свобод: свободи художньої творчості, свободи слова, свободи друку тощо. З іншого боку, в умовах класичного ринкового господарювання значна частина організацій культурно-мистецької сфери є економічно неприбутковими, але суспільне необхідними. З цього випливає, що суспільство (держава) , яке зацікавлене в існуванні та розвиткові культури, повинно створити такий правовий простір, у якому культура зможе існувати, залишаючись економічно неприбутковою, навіть за умов ринкової економіки. Відповідно до функціональної класифікації видатків до них належать витрати на утримання засобів масової інформації, у тому числі телебачення і радіомовлення, пресу, книговидання тощо, а також дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку.

Згідно з функціональною структурою видатків на культуру та мистецтво їх включено до розділу "Духовний та фізичний розвиток" (код 0800) та підрозділу "Культура та мистецтво" (код 0821). Ці видатки включають фінансування театрів; художніх колективів, концертних і циркових організацій; кінематографії; творчих спілок; бібліотек; музеїв та виставок; заповідників; клубних закладів; інших заходів і закладів у галузі культури та мистецтва.

При фінансуванні культури головними розпорядниками бюджетних коштів є Міністр культури України, міністри та керівники державних комітетів та відомств України, а також Автономної Республіки Крим, у підпорядкуванні яких перебувають підприємства, організації, заклади культури. Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є керівники відповідних закладів, підприємств та організацій. Фінансування за Державним бюджетом України здійснюється Міністерством фінансів України шляхом надання головним розпорядникам бюджетних призначень у межах встановлених поточним актом про бюджет асигнувань. З бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських (крім міст районного підпорядкування) та районних бюджетів фінансування здійснюється відповідно Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевими фінансовими відділами шляхом перерахування коштів з рахунків відповідних бюджетів на реєстраційні рахунки головних розпорядників бюджетних коштів, що відкриті у відповідних територіальних органах Державного казначейства України. Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники у встановленому порядку перераховують кошти на реєстраційні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів культури.

З бюджетів міст районного підпорядкування, сільських та селищних бюджетів фінансування здійснюється відповідними місцевими державними адміністраціями та виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування. Отже, у бюджетному фінансуванні витрат на культуру та мистецтво беруть участь усі ланки бюджетної системи України.

Кожне окреме підприємство, організація або заклад культури отримує асигнування лише з одного бюджету. Розподіл установ культури та мистецтва на ті, що фінансуються з державного бюджету, і ті, що отримують асигнування з місцевих бюджетів, здійснюється залежно від їх значимості та підпорядкування.

Так, за рахунок коштів державного бюджету фінансуються такі заклади та заходи:

а) державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);

б) державні театрально-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи і ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) державна підтримка громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;

г) державні програми розвитку кінематографії;

ґ) державна архівна справа.

За ознакою підпорядкування з державного бюджету фінансуються також усі підприємства, організації та заклади культури, що безпосередньо підпорядковані Міністерству культури та іншим міністерствам, державним комітетам та відомствам.

Інші бюджетні культурно-мистецькі заклади фінансуються головним чином із відповідних місцевих бюджетів. Зокрема, до видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, належать державні культурно-освітні (бібліотеки, музеї та виставки) та театрально-видовищні програми (філармонії, музичні колективи і ансамблі, театри, палаци і будинки культури республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, школи естетичного виховання дітей, інші заклади та заходи у галузі мистецтва).

За рахунок держави фінансуються державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств тощо. Відповідно до функціональної класифікації видатків до них відносять витрати на утримання засобів масової інформації, у тому числі телебачення і радіомовлення, пресу, книговидання тощо, а також на дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку.

Особливість фінансування витрат на пресу, телебачення та радіомовлення полягає в тому, що з переходом до ринкових відносин дедалі більша їх частина працює на змішаних джерелах фінансування, серед яких основним стає самоокупність та доходи від діяльності, основаної на приватній власності. Державні програми телебачення, Радіомовлення та преса, які одержують бюджетні асигнування, також фінансують значну частину своїх видатків за рахунок власних коштів, отриманих переважно від надання рекламних послуг. У свою чергу редакції газет та журналів, що належать органам місцевого самоврядування, частково фінансуються з місцевих бюджетів. Зокрема, право місцевих органів на заснування власних засобів масової інформації, призначення і звільнення їх керівників закріплено в ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

## § 2. Фінансування охорони здоров'я та фізичної культури

Право кожного в Україні на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування гарантується Конституцією України (ст. 49). Охорона здоров'я забезпечується державним фінансування відповідних соціально-економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм.

Кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я у діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя.

Конституцією закріплено, що медична допомога у державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безплатно, а держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності, дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

За функціональною структурою, ці видатки поділяються на такі підрозділи (код 0700 "Охорона здоров'я"): медична продукція та обладнання; поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога, у тому числі поліклініки загального профілю та амбулаторії; спеціалізовані поліклініки; стоматологічні поліклініки; станції швидкої та невідкладної допомоги; фельдшерсько-акушерські пункти; лікарні та санаторно-курортні заклади: лікарні загального профілю; спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади; пологові будинки; санаторно-курортні заклади; санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади; дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я; інша діяльність у сфері охорони здоров'я, у тому числі будинки дитини; станції переливання крові; інші заклади та заходи у сфері охорони здоров'я.

Закріплення фінансування за бюджетом відповідного рівня відбувається виходячи із закріплених конституційних гарантій. За рахунок державного бюджету здійснюються видатки на:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

б) спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) санаторно-реабілітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей та підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів Великої Вітчизняної війни);

г) санітарно-епідеміологічний нагляд (санітарно-епідеміологічні станції, дезинфекційні станції, заходи боротьби з епідеміями);

ґ) інші програми у галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Обсяги бюджетного фінансування визначаються на підставі науково обґрунтованих нормативів з розрахунку на одного жителя. Зокрема, обсяг фінансування за державним та місцевими бюджетами на утримання лікарень визначається за економічними нормами та нормативами, виходячи з чисельності розгорнутих ліжок за профілем захворювань (терапевтичних, хірургічних, онкології, гінекології тощо). За цими нормативами визначається необхідна кількість лікарів, середнього та молодшого обслуговуючого персоналу, фонди заробітної плати, витрати на медикаменти та харчування. У поліклініках кількість медичного персоналу встановлюється на основі Даних про чисельність населення на території, яка обслуговується, у сільській місцевості - на кожний населений пункт.

За рахунок бюджету АРК та обласних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування фінансуються загальнодоступні для населення заклади охорони здоров'я. Так, за рахунок коштів сільських, селищних і міських бюджетів фінансується первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти).

У свою чергу районні та обласні бюджети беруть участь у фінансуванні лікарень широкого профілю, пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклінік і амбулаторій, загальних стоматологічних поліклінік. За рахунок їх коштів фінансуються також видатки на забезпечення програм медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти).

При цьому кошти, не використані закладом охорони здоров'я, не вилучаються і відповідне зменшення фінансування на наступний період не проводиться.

Відомчі та інші заклади охорони здоров'я, що обслуговують лише окремі категорії населення за професійною, відомчою або іншою, не пов'язаною із станом здоров'я людини ознакою, фінансуються, як правило, за рахунок підприємств, установ та організацій, які вони обслуговують. Допускається фінансова підтримка таких закладів за рахунок державного або місцевого бюджетів, якщо працівники відповідного відомства, підприємства, установи або організації становлять значну частину населення даної місцевості.

Із зміцненням здоров'я громадян країни тісно пов'язане фізичне виховання дітей, підлітків, дорослого населення. Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами і зміцнення миру. Спорт - органічна частина фізичної культури, особлива сфера виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Соціальна цінність спорту визначається його дієвим стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

Видатки на фізкультуру і спорт фінансуються за розділом "Духовний та фізичний розвиток" (код 0800) функціональної класифікації. Він включає такі підрозділи, як "фізична культура і спорт" (код 0810), "Дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку" (код 0840), "Інша діяльність у сфері духовного та фізичного розвитку" (код 1850).

За рахунок коштів державного бюджету фінансуються:

а) державні програми підготовки резерву та складу національних команд та забезпечення їх участі у змаганнях державного і міжнародного значення;

б) державні програми з інвалідного спорту та реабілітації;

в) державні програми фізкультурно-спортивної спрямованості. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються видатки державних програм розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

Обласні бюджети та бюджет АРК беруть участь у фінансуванні державних програм з інвалідного спорту і реабілітації, а також забезпечують навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл (усіх типів республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) та проводять заходи з фізичної культури і спорту.

## § 3. Порядок фінансування видатків на національну оборону

Конституція України закріплює як одну з найважливіших функцій держави, що є справою всього Українського народу, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17). Отже, наша держава, враховуючи необхідність забезпечення власної воєнної безпеки та оборони, усвідомлюючи свою відповідальність у справі підтримання міжнародної стабільності, як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава має Збройні Сили України з необхідним рівнем їх бойової готовності та боєздатності. Саме на них покладено забезпечення оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Правовою основою оборони держави є Конституція України, закони України "Про оборону України", "Про Збройні Сили України" "Про Раду національної безпеки і оборони України", інші законодавчі акти та відповідні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Враховуючи значення оборони для функціонування суверенної і недоторканної держави, цілком виправданим є здійснення фінансування її потреб виключно за рахунок Державного бюджету України, що визначається як Бюджетним кодексом України (ст. 87), так і спеціальним законодавством. Чинне законодавство також визначає мінімальну суму коштів, які мають бути спрямовані на фінансування потреб національної оборони - не менше 3 % запланованого обсягу ВВП (ст. 2 Закону України "Про оборону України").

Функціональна структура видатків на національну оборону (код 0200) включає видатки на військову оборону, цивільну оборону, військову допомогу зарубіжним країнам, військову освіту, дослідження і розробки, іншу діяльність у сфері оборони.

Витрати Міністерства оборони України на виконання завдань, до яких можуть залучатися з'єднання, частини і підрозділи Збройних Сил України, фінансуються Кабінетом Міністрів України за рахунок коштів, що виділяються у встановленому законодавством порядку на виконання цих завдань, або додаткових коштів (надходжень).

Так, за рахунок коштів державного бюджету утримуються органи військового управління - Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних Сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), об'єднаннями, з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління зазначених центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань загального військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України. У межах встановлених повноважень Міністерство оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне управління Збройними Силами України, а також всебічно забезпечує життєдіяльність Збройних Сил України, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність, підготовку до виконання покладених на них завдань та застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання озброєння та військової техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних Сил України у межах коштів, передбачених державним бюджетом, і здійснює контроль за їх ефективним використанням, організує виконання робіт в інтересах Збройних Сил України і надання послуг.

Збройні Сили України, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, мають таку загальну структуру:

- Генеральний штаб Збройних Сил України як основний орган військового управління;

- види Збройних Сил України - Сухопутні війська, Військово-Повітряні Сили, Війська Протиповітряної оборони, Військово-Морські Сили;

- об'єднання, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів Збройних Сил України.

Керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією України, здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

Водночас чинне законодавство передбачає, що Збройні Сили України можуть здійснювати господарську діяльність. Так, земля, води, інші природні ресурси, а також майно, закріплені за військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями Збройних Сил України, є державною власністю, що належить їм на праві оперативного управління, та звільняється від сплати всіх видів податків. Отже, законодавство передбачає можливість національних Збройних Сил отримувати доходи від господарської діяльності, що витрачатимуться на їх власні потреби.

## § 4. Видатки на утримання органів державного управління, органів місцевої влади та місцевого самоврядування

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Саме через зазначені органи й відбувається переважно практична реалізація основних функцій держави, яка потребує постійного фінансування.

За рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються видатки на державне управління, у тому числі на законодавчу і виконавчу владу та Президента України; судову владу; правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави; проведення виборів та, референдумів тощо.

Згідно з функціональною класифікацією видатків фінансування зазначених органів та заходів підпадає під розділ "Загальнодержавні функції" (код 0100).

На кошторисно-бюджетному фінансуванні перебувають вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування (код 0111). З державної скарбниці фінансується утримання апаратів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України, Державного управління справами та органів, що входять до його системи; апарату Верховної Ради АРК. З державного бюджету фінансується діяльність народних депутатів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; забезпечується здійснення загальнодержавних повноважень Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи те, що згідно з Конституцією України (ст. 118) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, на яких покладається здійснення загальнодержавних функцій та завдань на місцях, держава бере на себе фінансування видатків на утримання зазначених місцевих адміністрацій.

Діяльність органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів фінансується за рахунок місцевих бюджетів, крім виконання тих функцій, які делегуються їм з загальнодержавного рівня: органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України). У цьому разі держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, також компенсуються державою.

Органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень затверджують плани й програми економічного та соціального розвитку відповідної території, місцеві екологічні програми, плани приватизації об'єктів комунальної власності. Витрати на утримання апарату органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів також визначаються кошторисами витрат.

Відповідно до функціональної класифікації видатків (код 0112) відбувається фінансування фінансової та фіскальної діяльності, зокрема утримуються апарати Рахункової палати України, Рахункової палати Верховної Ради АРК, а також органи зі спеціальною фінансовою компетенцією - Державна податкова служба, Державна контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство, Митна служба тощо. Витрати на утримання судової влади також проводяться за рахунок державного бюджету відповідно до правил кошторисно-бюджетного фінансування. Зокрема, на бюджетному фінансуванні перебувають Конституційний Суд України, Верховний Суд України, апеляційні суди, Вищий господарський суд України, господарські суди, військові суди, Вища рада юстиції. Водночас фінансування, що передбачається з державного бюджету в останні роки, не покриває мінімальних потреб судової влади, до того ж, запланованих показників не дотримуються.

Фінансування судової системи України

Об'єкт фінансування 2003 р. (млн грн.) Зростання порівняно з 2002 р. (%) План на 2003 р. (млн грн.) Фактично(%від плану)

Апеляційні суди 62 165 211 30

Місцеві суди 182 124 459 40

Військові суди 6 0 13 45

Судова реформа Фінансування не передбачено - 217 -

Зокрема, в березні 2003 р. Президент України доручив Держказначейству виділити судам усі кошти, закладені до держбюджету, на їх фінансування. Судова адміністрація розробила чергову програму допомоги судам.

З державної скарбниці фінансуються заходи, спрямовані на підтримання громадського порядку та безпеки держави, та органи, на які чинним законодавством покладено функції щодо їх забезпечення. Так, на кошторисно-бюджетному фінансуванні перебувають органи, що проводять діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю та охорони державного кордону (органи внутрішніх справ, дорожньо-патрульна служба, Прикордонні війська України, Національне бюро розслідування тощо). Обсяг видатків на утримання Прокуратури України, органів безпеки та органів внутрішніх справ також визначається штатними розкладами та кошторисами витрат цих органів.

З бюджетів відповідного рівня здійснюється протипожежний захист та рятування. Так, видатки на місцеву пожежну охорону фінансуються з місцевих бюджетів і не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

У той же час, враховуючи загальнодержавне значення, за рахунок коштів державного бюджету фінансуються державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, а також із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха.

# РОЗДІЛ IV ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

# ЛЕКЦІЯ 24 Банківська система України

## § 1. Поняття банківської системи України та її елементи

Банки є одними з найстаріших і найбільших за активами фінансових посередників. Вважають, що перші банки виросли з контор міняйлі з'явилися в епоху Відродження в італійських містах. Як правило, під банком розуміють кредитну організацію, яка має виключне право здійснювати в сукупності такі банківські операції: залучення до вкладів грошових коштів; розміщення зазначених коштів від свого імені, за свій рахунок і на власний ризик, на умовах поворотності, платності, строковості; відкриття та обслуговування банківських рахунків і здійснення розрахунків. Банківські установи, на відміну від так званих "негрошових" кредитних установ, постійно створюють фінансові активи та керують їх переміщенням.

Розкриваючи зміст поняття "банк", необхідно звернути увагу на триваючий процес гармонізації банківського законодавства (зокрема в межах Європейського Співтовариства), оскільки міжнародне співробітництво в галузі банківського регулювання передбачає наявність щонайменше двох механізмів його здійснення - інституційного та нормативного. Європейське співробітництво знайшло відображення в банківських директивах, обов'язковість яких як нормативно-правових документів мала своїм джерелом Римський договір 1957 р. про створення ЄЕС. У першу чергу йдеться про так звану першу банківську директиву - Директиву "Про координацію законів, правил і адміністративних положень, що регулюють організацію і ведення бізнесу кредитних організацій" від 12 грудня 1977 р. № 77/780, яка містить поняття кредитної організації. Стаття 1 Директиви визначає кредитну організацію як "підприємство, чий бізнес полягає в отриманні депозитів або інших належних поверненню грошових коштів від невизначеного кола осіб та в наданні кредитів за свій рахунок". Основною метою першої Директиви стало встановлення подібної системи контролю та ліцензування діяльності кредитної організації в країнах - учасницях ЄЕС. У той же час слід зауважити, що Директива лише дала загальне визначення кредитної організації, залишивши за кожною країною право встановлювати критерії для ліцензування діяльності кредитних установ.

Друга банківська Директива ЄС, прийнята 15 грудня 1989 р., була покликана скасувати недоліки попереднього документа і містила три основні принципи, що виражають сучасні сутнісні елементи європейського банківського законодавства: 1) єдина банківська ліцензія, основана на принципі взаємного визнання; 2) принцип контролю органів банківського нагляду держави походження; 3) принцип формулювання мінімальних стандартів пруденційного регулювання. Ці норми дістали подальший розвиток у наступних банківських директивах.

Україна після проголошення незалежності одним з невідкладних і пріоритетних завдань визначила реформування банківської системи та, відповідно, розробку і прийняття національного банківського законодавства. У прийнятому 20 березня 1991 р. Законі України "Про банки і банківську діяльність" банками визнавалися установи, функцією яких було кредитування суб'єктів господарської діяльності та громадян за рахунок залучення коштів підприємств, установ, організацій, населення та інших кредитних ресурсів, касове і розрахункове обслуговування народного господарства, виконання валютних та інших банківських операцій.

Водночас зміни, що відбулися в національній економіці та політичному житті країни, потребували реформування банківського законодавства та врегулювання на рівні законів багатьох питань, які до того моменту залишалися врегульованими лише на рівні нормативно-правових актів НБУ. Нова редакція Закону України "Про банки і банківську діяльність", прийнята Верховною Радою України 7 грудня 2000 р., внесла істотні корективи в регулювання банківської справи. Однією з основних причин реформування банківської справи було спрямування державної політики на уніфікацію банківських стандартів та гармонізацію національного законодавства щодо законодавства ЄС.

Законодавство визначає банк як юридичну особу, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати у сукупності такі операції: залучення до вкладів грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб (ст. 2).3 цього визначення випливає суть банківської діяльності та її характерні риси, розроблені теорією банківського права.

Банківська діяльність, яка є досить широким поняттям, має розглядатися як один з елементів фінансової діяльності держави. Слід констатувати, що в останні роки відбувся значний розвиток розуміння банківської діяльності теоретиками, що викликане, в першу чергу, новими економічними умовами розвитку суспільства, в тому числі відтворенням права приватної власності та розгляду її як повноцінної форми власності поряд із державною. Якщо свого часу Є.А. Ровинський ототожнював поняття фінансових органів та кредитних установ, то сьогодні вже не виникає проблем з поділом категорій "фінансова установа" і "кредитна організація".

Складний комплексний характер відносин, що виникають у сфері банківської діяльності, застосування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання тягнуть за собою і теоретичні проблеми у дослідженні її правової природи та віднесенні до конкретної галузі права. Широкий спектр наукових теорій відносить правовідносини, що виникають у сфері банківської діяльності, і до фінансових, і до господарських, і до цивільних. У той же час доцільно розглядати банківські відносини, що регулюються нормами права, саме як комплексний правовий інститут.

До банківської діяльності належить комплекс із трьох основних операцій: 1) прийняття грошових вкладів від клієнтів; 2) надання клієнтам позичок і створення нових платіжних засобів; 3) здійснення розрахунків між клієнтами. Зазначені операції є базовими і утворюють первинну сферу банківської діяльності. Спираючись на поняття "базова операція", банки можна класифікувати на: а) універсальні , що виконують усі базові операції на грошовому ринку та будь-які інші, та б) спеціалізовані, що виконують лише частину базових операцій на грошовому ринку.

Чинне законодавство України, зокрема Закон України "Про банки і банківську діяльність", дає нормативне закріплення поняття спеціалізованого банку. Відповідно до ст. 4 Закону банки в Україні можуть функціонувати як універсальні або як спеціалізовані, зокрема ощадні, інвестиційні, іпотечні, розрахункові (клірингові)'. За банком закріплено право самостійно визначати напрями своєї діяльності і спеціалізацію за видами операцій. Відповідно НБУ регулює діяльність спеціалізованих банків через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних цими банками операцій.

У правовому розумінні банківська діяльність є сукупністю правових дій, що здійснюються певними суб'єктами в формі, яку вимагає закон або договір. У даному аспекті банківська діяльність становить систему постійно здійснюваних угод і операцій, що спрямовані на отримання прибутку.

Банк також слід розглядати як підприємство, але підприємство особливого виду. Якщо в діяльності звичайного підприємства гроші виконують головним чином роль засобу платежу, то в банківській діяльності самі гроші виступають у ролі товару. Ця особливість банківського підприємства робить його настільки своєрідним, що вона об'єктивно потребує спеціального правового регулювання, яке відрізняється від загального законодавства про підприємства.

Відповідно комерційні банки мають право здійснювати три групи угод:

1) банківські операції, які становлять безпосередній предмет діяльності;

2) угоди, які мають допоміжне значення та служать для забезпечення організаційних і матеріальних передумов роботи банку (придбання паперу, оренда приміщень тощо);

3) ряд інших небанківських угод, не заборонених законодавством, але не включених у другу групу (наприклад, заснування інших підприємств та організацій).

У сучасній теорії банківської справи при характеристиці банківських угод, як правило, застосовується поділ банківських операцій на три групи: активні, пасивні та комісійні.

Активні операції спрямовані на використання ресурсів банку (наприклад, надання кредитів, здійснення лізингових операцій).

Пасивні операції спрямовані на залучення коштів. Власний капітал банку, наявний під час його утворення, становить незначну частину його ресурсів. Головна частина - депозити клієнтів. Депозити поділяються на поточні (гроші видаються на вимогу вкладника у будь-який час) та строкові (гроші можуть бути зняті з рахунків лише через встановлений строк).

Комісійні операції - це посередницька діяльність банку: обслуговування платежів клієнтів, отримання грошей за борговими зобов'язаннями (векселями, чеками), за дорученням своїх клієнтів, інкасація, зберігання валютних цінностей та цінних паперів тощо. Банківська діяльність може мати лише професійний характер і є виключною. Водночас її слід розглядати як підприємницьку діяльність, що має певну специфіку і певні, притаманні лише їй, особливі риси. Враховуючи те, що банки є суб'єктами підприємницької діяльності, вони підпадають під діяння загальних правових принципів, що визначають статус суб'єкта підприємницької діяльності, у тому числі встановлених Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України "Про підприємництво", "Про підприємства", "Про господарські товариства", "Про власність" тощо.

Банківське законодавство повинно забезпечувати на належному рівні регулювання банківських правовідносин, які мають цілу низку особливих ознак. Зокрема, банківським правовідносинам притаманна наявність спеціального суб'єкта - банку або кредитної організації та спеціального об'єкта - фінансових інструментів (грошей у безготівковому та готівковому вигляді, цінних паперів, валютних Цінностей). У банківських правовідносинах завжди прямо або опосередковано бере участь держава. І ще одна риса - відсутність вільного вибору у сторін щодо визначення форм правовідносин та правил їх реалізації, що дає підстави стверджувати про наявність імперативного методу правового регулювання у зазначених суспільних відносинах.

Підставами для виникнення, зміни або припинення банківських правовідносин є правові норми, що містяться у законодавчих актах, підзаконних актах (у першу чергу, це нормативні акти центрального банку); адміністративних актах (зокрема, ліцензії на банківські операції); договорах або угодах кредитно-фінансових установ як між собою, так і з клієнтами (юридичними та фізичними особами). Аналізуючи нормативно-правову базу, можна визначити низку особливостей, які характерні саме для банківського законодавства. По-перше, йдеться про міжгалузевий характер законодавства, що регулює банківську діяльність. До норм банківської сфери діяльності належать також норми публічного (конституційне, фінансове, адміністративне, господарське, кримінальне) та приватного (цивільне, цивільно-процесуальне) права. Отже, можна говорити про комплексність банківського законодавства.

Банківське законодавство - це система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері банківської діяльності. Воно є зовнішньою формою банківського права, що відображає його внутрішню сутність (структуру).

Основні джерела банківського права можна викласти в такій послідовності: Конституція (Основний Закон) України; загальні закони; спеціальні закони; укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України; нормативні акти Національного банку України; локальні акти кредитно-фінансових установ; міжнародні правові акти, звичаї та стандарти; банківські правила та звичаї. Свою дію нормативно-правові акти у сфері банківського права спрямовують на регулювання відносин, одним з учасників яких обов'язкового виступають банківські установи, що є елементом банківської системи країни.

Банківська система - складова фінансової системи країни, що підпадає під загальну дію економічних законів, які діють у громадянському суспільстві. Вона є внутрішньо організованою, взаємопов'язаною, має загальну мету та завдання.

Банківська система виступає складовою кредитної системи держави й являє собою сукупність різних за організаційно-правовою формою та спеціалізацією національних банківських установ, що Існують у межах єдиної фінансової системи та єдиного грошово-кредитного механізму в певний проміжок часу (певний історичний період).

В Україні побудовано дворівневу банківську систему, яка основана на взаємовідносинах між банками у двох площинах - по вертикалі та по горизонталі. По вертикалі - відносини підлеглості мі" центральним банком як таким, що керує, управляє і низовими ланками - комерційними банками; по горизонталі - відносини рівного партнерства між будь-якими низовими ланками. Розподіл адміністративних функцій і операцій, пов'язаних з обслуговуванням центральним банком грошового обігу, дає можливість враховувати інтереси двох категорій клієнтів - комерційних банків і урядових структур, причому перевага віддається функціям "банк банків" та управлінню діяльністю банківських установ з метою регулювання та контролю за функціонуванням ринку кредитно-фінансових послуг.

Банківська система України складається з Національного банку України та інших банків, що створені і діють на території України відповідно до положень Закону України "Про банки і банківську діяльність". Банки в Україні функціонують як універсальні або як спеціалізовані. За спеціалізацією банки можуть бути ощадними, інвестиційними, іпотечними, розрахунковими (кліринговими).

Банки в Україні створюються у формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або кооперативного банку. За формою власності банки можуть бути державними або такими, що основані на приватній формі власності. Зокрема, державний банк - це банк, 100 % статутного капіталу якого належать державі. Державний банк створюється за рішенням Кабінету Міністрів України, його статут затверджуються відповідною постановою уряду. При цьому в Законі про Державний бюджет України на відповідний рік передбачаються витрати на формування статутного капіталу державного банку. Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з приводу наміру заснувати державний банк. Висновок Національного банку України також обов'язковий у разі ліквідації (реорганізації) державного банку, за винятком його ліквідації внаслідок неплатоспроможності. Держава здійснює та реалізує повноваження власника щодо акцій (паїв), які їй належать у статутному капіталі державного банку, через органи управління державного банку. Органами управління державного банку є наглядова рада та правління банку. Органом контролю державного банку є ревізійна комісія, персональний та кількісний склад якої визначається наглядовою радою державного банку. В Україні, крім Національного банку України, державними банками є Ощадний банк України та Український експортно-імпортний банк. Відповідно до чинного законодавства в Україні можуть засновуватися і кооперативні банки. Вони створюються за принципом територіальності і поділяються на місцеві та центральний кооперативні банки.

Мінімальна кількість учасників місцевого (у межах області) кооперативного банку має бути не менше 50 осіб. У разі зменшення кількості учасників і неспроможності кооперативного банку протягом одного року збільшити їх кількість до мінімально необхідної діяльність такого банку припиняється шляхом зміни організаційно-правової форми або ліквідації. Учасниками центрального кооперативного банкує місцеві кооперативні банки. В Україні у 2002 р. був створений перший кооперативний банк із місцевим статусом.

Всі інші банки, що діють в Україні, створені або у вигляді акціонерних товариств, або товариств з обмеженою відповідальністю і діють як комерційні банки. Вони можуть засновуватися резидентами України, за участю нерезидентів або лише нерезидентами (таких банків у країні нині налічується 7).

Порядок створення, реєстрації та ліцензування банківських установ визначається Законом України "Про банки і банківську діяльність", а також положеннями НБУ, зокрема Положенням про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень; Інструкцією про порядок регулювання діяльності банків в Україні; Положенням про порядок видачі банками банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій тощо.

Одним із істотних питань, яке має розв'язати банківська система країни - це капіталізація банківських установ відповідно до встановлених нормами права вимог. Капітал покликаний захистити інтереси вкладників, він покриває збитки банку. Органи нагляду певною мірою відповідальні за збереження коштів вкладників, тому що одним із завдань НБУ є підтримка стабільності функціонування банківської системи та захист клієнтів. До капіталу мають пред'являтися дві вимоги - мінімальний розмір капіталу банку і адекватність його рівня ризику.

Законом України "Про банки і банківську діяльність" мінімальний розмір статутного капіталу визначений у таких розмірах: для місцевих кооперативних банків - 1 млн. євро; для комерційних банків, які здійснюють свою діяльність на території однієї області, - 3 млн. євро; для банків, що здійснюють діяльність на всій території України, - 5 млн. євро.

Раніше питання капіталізації та встановлення мінімальних розмірів статутних фондів комерційних банків визначалися такими актами, як: постанова Верховної Ради України від 1 лютого 1996 р. (на 1 січня 1998 р. мінімальний капітал встановлювався в сумі, еквівалентній 1 млн. екю); постанова НБУ від 30 березня 1999 р. № 147, якою цей строк був пролонгований. Постановою НБУ від 31 березня 1999 р. № 156 було визначено, що в строк до 1 липня 1999 р. банки зобов'язані забезпечити нарощування капіталу в розмірах, передбачених для збереження ліцензій на відповідні види банківської діяльності. Капіталізаційна програма НБУ, розрахована до 2007 р., визначає, що залежно від статусу фінансові установи станом на 1 січня 2004 р. повинні сформувати нові нормативи мінімального капіталу: міжрегіональні банки - 5,5 млн. євро, регіональні - 3,5 млн. євро, місцеві - 1,15 млн. євро.

Однією з особливостей функціонування національної банківської системи є висока концентрація банківського капіталу. Зокрема, більше половини капіталу зосереджено в 20 найбільших банках. Найбільший капітал за підсумками 2003 р. має АППБ "Аваль", який збільшив цей показник протягом року на 36,37% і який становить 5977,65 млн. грн.

Відповідно до вимог НБУ банки повинні створювати такі цільові фонди коштів: 1) фонд для покриття можливих кредитних ризиків; 2) фонд для покриття ризиків від сумнівної дебіторської заборгованості; 3) фонд гарантування вкладів населення; 4) фонд зниження ризиків по роботі з цінними паперами. Зазначені фонди створюють за рахунок доходів від банківської діяльності, що, з одного боку, є гарантією забезпечення інтересів клієнтів у разі неплатоспроможності банку, а з іншого - призводить до зменшення прибутків (вільних) банку і обмежує його можливості використовувати власні кошти. Водночас можна відзначити позитивну діяльність НБУ в напрямі зменшення ставок резервування.

Характеризуючи правовий статус комерційних банків, слід визначити особливе місце в банківській системі системоутворюючих банків. Згідно з Законом України "Про банки і банківську діяльність" системоутворюючий банк - це банк, зобов'язання якого становлять не менше 10 % загальних зобов'язань банківської системи. Це такі вітчизняні банки, як "Аваль", Приватбанк, Промінвестбанк, Ощадбанк, Укрексімбанк, Укрсоцбанк та УкрСиббанк.

Банківські установи можуть створювати відокремлені підрозділи - філії, відділення, представництва. Найбільшу кількість філій в Україні мають системоутворюючі банки, в першу чергу ПІБ і Ощадбанк України, що пов'язано з історичними особливостями їх утворення. Поступово зростає мережа філій великих банків. Протягом січня - червня 2002 р. мережа банківських філій збільшилася на 27 одиниць і становила 1350 філій. Тим більше, що однією з найпоширеніших форм здійснення банківської діяльності на ринках інших країн є надання банками послуг через свої зарубіжні філії. Зокрема, в Україні протягом 2003 р. особливістю стане вихід до регіонів фінансових установ з іноземним капіталом.

Поряд з окремими банками, що діють на ринку позичкових капіталів, чинне законодавство України встановлює правові підстави для створення банківських об'єднань. Приймаючи відповідні норми, автори законопроекту "Про банки і банківську діяльність" ставили за мету за рахунок створених банківських об'єднань розв'язати проблему докапіталізації банківських установ, що є однією з найгостріших в останні роки. Згідно із законодавством банки мають право створювати банківські об'єднання таких типів: банківська корпорація, банківська холдингова група, фінансова холдингова група. Крім того, банки можуть бути учасниками промислово-фінансових груп з додержанням вимог антимонопольного законодавства України.

Однією з умов створення банківського об'єднання є отримання попередньої згоди НБУ. Державна реєстрація об'єднання проводиться центральним банком шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру банків. За банком залишається право самостійного вибору об'єднання, до складу якого він готовий (або за певних умов змушений) увійти, оскільки законодавство обмежує участь у таких правових утвореннях: банк може входити лише до одного банківського об'єднання. Враховуючи принцип добровільності У створенні банківського об'єднання, так само розв'язується питання виходу з об'єднання.

Отже, реєстрація банків та ліцензування їх діяльності, банківський нагляд і аудит на основі аналізу звітності та економічних нормативів становлять базу для всебічного регулювання діяльності банківського сектора з боку НБУ. Слід зазначити, що одними з найістотніших рис банківського сектора України є його незначна питома вага в національній економіці та підвищена концентрація капіталу в незначній кількості банків. За умов змішаної економіки, розвитку малого і середнього бізнесу численна мережа банків різних типів є конче необхідною.

## § 2. Національний банк України: його роль у проведенні грошово-кредитної політики та банківського нагляду

Центральний банк держави має бути єдиним емісійним центром, що як публічна установа держави користується монопольним правом грошової емісії на території держави. Він має бути банком держави, який зобов'язується підтримувати загальнодержавні економічні програми, якщо вони не суперечать грошово-кредитній політиці. Він також повинен бути банком банків, тобто виступати кредитором останньої інстанції, який надає банкам і фінансово-кредитним інститутам можливість рефінансування на певних умовах і у разі тимчасового дефіциту ліквідних коштів. Центральний банк також має залишатися органом банківського нагляду і контролю, який визначає необхідний рівень стандартизації і компетентності в національній кредитно-фінансовій системі.

Отже, можна говорити про подвійну правову природу центробанку, який, з одного боку, є органом державного управління у сфері банківської діяльності, а з іншого - займається господарською діяльністю.

Міжнародною банківською практикою розроблено і перевірено ряд базових факторів, що становлять умови діяльності центрального банку, до яких належать: система чинних законів, ступінь незалежності центрального банку від органів державної виконавчої влади та його взаємодія з банківською системою і кредитними установами Країни. Ці чинники вимагали свого закріплення у нормативно-правових актах, що встановлювали правовий статус НБУ та врегульовували його взаємовідносини з органами державної влади, визначали його місце в системі органів державної влади і створювали реальні правові гарантії незалежності банку при здійсненні його функцій.

Основна функція центрального банку держави - забезпечення стабільності національної грошової одиниці. В Україні ця норма закріплена в ст. 99 Конституції України та в Законі України "Про Національний банк України", в ст. 6 якого зазначається, що відповідно до Конституції основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. На виконання своєї основної функції Національний банк сприяє додержанню стабільності банківської системи, а також, у межах своїх повноважень, - цінової стабільності.

Конституція України визначила головні аспекти діяльності Національного банку як центральної ланки і керівного органу грошово-кредитної і валютної системи країни, закріпивши його автономний статус у структурах влади. Наявність владних повноважень є однією з найважливіших ознак Національного банку України, що свідчить про право центробанку встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки і домагатися здійснення їх за допомогою передбачених законами засобів впливу. Національний банк України є центром банківської системи і виступає водночас у двох іпостасях - як орган держави, що виконує функцію забезпечення стабільності національної валюти, і як своєрідний центр самоврядування банківської системи.

Прийнятий у 1999 р. Закон України "Про Національний банк України" заклав нові підходи щодо організаційної структури та правового статусу органів управління центрального банку України. Згідно з Конституцією України та статусним законом керівними органами центробанку держави є Голова НБУ, Рада НБУ та Правління НБУ.

Національний банк організується та функціонує відповідно до загальних правових принципів, які притаманні більшості державних органів. Згідно зі ст. 22 Закону України "Про Національний банк України" до системи НБУ входять: центральний апарат, філії (територіальні управління), розрахункові палати, Банкнотно-монетний двір, фабрика банкнотного паперу, Державна скарбниця України, Центральне сховище, спеціалізовані підприємства, банківські навчальні заклади та інші структурні одиниці й підрозділи, необхідні для забезпечення діяльності Національного банку.

Розробка та впровадження грошово-кредитної політики є ключовою функцією центрального банку. Саме за допомогою її інструментів центральний банк спроможний виконувати своє основне завдання - забезпечувати стабільність грошової одиниці.

Враховуючи взаємозв'язок між незалежністю центрального банку та особливостями застосування інструментів грошово-кредитної політики, можна говорити про явний політичний вплив з боку уряду або представницьких органів чи його відсутність у визначенні інструментів монетарної політики.

Грошово-кредитна політика являє собою визначену сукупність заходів у сфері грошового обігу та кредиту, що спрямовані на забезпечення стабільності національної валюти, стримування інфляційних процесів в економіці країни, регулювання економічного зростання, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу країни. Основоположною метою кредитно-грошової політики є допомога економіці в досягненні загального рівня виробництва, яке характеризується повною зайнятістю та відсутністю інфляції.

До основних інструментів регулювання грошово-кредитного ринку можна віднести: політику обов'язкових резервів; процентну політику (основою якої є використання облікової ставки НБУ та процентних ставок за його операціями як базової ціни національної валюти); здійснення відповідних регулюючих операцій на кредитному, валютному та фондовому ринках з метою додержання стабільності курсу національної валюти.

Відповідно до пріоритетів економічних напрямів країни центральний банк здійснює грошово-кредитну політику із застосуванням таких інструментів регулювання грошового обігу та обсягу кредитування в господарстві: непрямих методів - облікова (дисконтна) та ломбардна політика, а також політика на відкритому ринку; прямих або адміністративних методів - переоблікове контингентирування, політика обов'язкових резервів та різні селективні методи.

Окреме місце в забезпеченні стабільного функціонування банківської системи в цілому відводиться банківському наглядові. Банківський нагляд має базуватися на нормах спеціального банківського законодавства, що пристосоване до ринкових умов. Центральний банк завжди є провідником монетарної політики, і саме ця його функція, в першу чергу, потребує наявності сильної і пристосованої до ринкових умов банківської системи. Таким чином, завдання банківського нагляду тісно пов'язані і визначаються завданнями і функціями центрального банку як органу, що визначає і здійснює грошово-кредитну політику в державі. Крім того, банківський нагляд забезпечує додержання стандартів та нормативів суб'єктами, що контролюються банківськими законами і положеннями.

Однією з основних функцій центробанку є спрямування банківського нагляду на підтримку надійності й ефективності окремих банків, щоб забезпечити стабільність і нормальне функціонування всієї системи. Служби банківського нагляду здійснюють наглядові функції, спрямовані на оцінку й стримування численних ризиків при здійсненні комерційними банками банківських операцій для недопущення їх збитковості, неліквідності й банкрутства.

До міжнародних стандартів у сфері провадження банківського нагляду слід віднести ключові принципи ефективного банківського нагляду, що були опубліковані у серпні 1987 р. Базельським Комітетом з банківського нагляду і які стали основним джерелом рекомендацій для розробки національних банківських законодавств країн, що формували національні банківські системи або реформували їх, виходячи зі світових стандартів організації банківської справи.

З метою підвищення ефективності банківського нагляду і наближення його до вимог світових стандартів у жовтні 2000 р. Правління НБУ прийняло постанову про реорганізацію банківського нагляду. Нею було передбачено встановлення перехідного періоду протягом 2001 - 2005 років для підготовки виведення банківського нагляду з-під контролю НБУ і створення самостійного наглядового державного органу.

Спеціальним органом у системі НБУ, на який покладено забезпечення проведення всебічного і постійного банківського нагляду, є Генеральний департамент банківського нагляду, а також департаменти інспектування та моніторингу банків; реєстрації та ліцензування банків; реорганізації і ліквідації банків. Директори зазначених департаментів підпорядковуються директорові Генерального департаменту банківського нагляду.

Операції з банківського нагляду виконують також відділи банківського нагляду за діяльністю комерційних банків, створені в регіональних відділеннях НБУ. До складу відділу входять три сектори: сектор реєстрації та ліцензування; сектор аналізу та контролю економічних нормативів; сектор інспектування. Основним завданням відділу є здійснення контролю і нагляду за додержанням банками чинного законодавства України та нормативних актів НБУ і забезпечення функціонування банківських установ на основі принципів безпечної і стабільної діяльності.

Генеральний департамент з питань банківського нагляду співпрацює з Комісією з питань нагляду і регулювання діяльності банків. Зокрема, у 2002 р. з метою вдосконалення банківського нагляду, оптимізації розподілу функцій і обов'язків між центральним апаратом і територіальними управліннями Національного банку України щодо нагляду за банками Комісією НБУ з питань нагляду і регулювання діяльності банків було прийнято рішення від 29 січня 2002 р. № 29 про розподіл банків на групи залежно від розміру чистих активів. Із січня 2001 р. наглядова діяльність НБУ охоплює всі банки, їх підрозділи, афілійованих та споріднених осіб банків на території України та за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних та фізичних осіб у частині здійснення банківської діяльності (ч. 2 ст. 67 Закону України "Про банки і банківську діяльність"). Крім того, НБУ має право проводити перевірку осіб, які охоплюються його наглядовою діяльністю, для додержання законодавства щодо банківської діяльності. При здійсненні перевірки центральний банк має право вимагати від цих осіб подання будь-якої інформації, необхідної для здійснення перевірки. Інспектовані особи зобов'язані подавати НБУ затребувану інформацію у визначений ним строк.

Об'єктом перевірки Національного банку України може бути також особа, щодо якої є достовірна інформація про здійснення нею банківської діяльності без банківської ліцензії.

В Україні запроваджено змішану форму банківського нагляду, яка передбачає зосередження функцій нагляду в рамках центрального банку у тісній взаємодії з органами внутрішнього та зовнішнього аудиту. Підчас здійснення банківського нагляду Національний банк України може користуватися послугами інших установ за окремими угодами. Як і в країнах континентальної Європи, в Україні здійснення банківського нагляду відбувається із застосуванням дистанційного контролю та інспектування на місцях. Отже, метою банківського нагляду є:

- впровадження, підтримка та розвиток широкого кола фінансових послуг в інтересах функціонування банківської системи та економіки держави в цілому;

- забезпечення ефективної та надійної роботи банків, їх спроможності задовольняти потреби, вимоги та претензії своїх клієнтів;

- забезпечення відповідності діяльності банківської системи грошово-кредитній політиці центробанку, враховуючи той фактор, що регулювання може суперечити меті їх діяльності;

- забезпечення додержання законів, нормативно-правових актів Національного банку України, якими встановлено правила, що передбачають відповідний рівень професіоналізму та компетентності ведення банківської справи.

# ЛЕКЦІЯ 25 Правові засади грошового обігу та розрахунків

## § 1. Правове регулювання грошового обігу в Україні

Гривня, що є грошовою одиницею України відповідно до ст. 99 Конституції України, виступає єдиним законним платіжним засобом в Україні, який приймається усіма юридичними та фізичними особами без будь-яких обмежень на території країни для проведення грошових трансфертів та здійснення розрахунків у готівковому та безготівковому вигляді.

Стаття 92 Конституції України закріплює, що засади створення і функціонування грошового ринку, статус національної валюти, а також іноземних валют на території України встановлюються виключно законами України. За ст. 99 забезпечення її стабільності - основна функція Національного банку України. Чинне законодавство визначає такі основні економічні засоби та методи грошово-кредитної політики, що спрямовані на регулювання обсягу грошової маси через: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків та фінансово-кредитних установ; 2) процентну політику; 3) рефінансування комерційних банків; 4) управління золотовалютними резервами; 5) операції з цінними паперами на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу (ст. 25 Закону України "Про Національний банк України").

Європейський центральний банк має 5 головних операційних інструментів грошово-кредитної політики: оборотні операції; прямі угоди; випуск боргових сертифікатів; залучення строкових депозитів. Головна мета діяльності ЄЦБ - підтримка стабільності цін, у тому числі шляхом підтримання єдиної валюти - євро. Не завдаючи шкоди зазначеним цілям, європейська система центральних банків має сприяти також спільній економічній політиці співтовариства. Основоположним для переходу на євро став Регламент Ради ЄС від 17 червня 1997 р. № 1103/97, що базується на ст. 235 Маастріхтської угоди, а також Регламент Ради ЄС від 20 листопада 1997 р. № 1/98, що визначив технічні характеристики монет євро.

Законодавством регламентуються основні показники, за якими здійснюється грошово-кредитна політика. При цьому відповідно до ст. 51 зазначеного Закону Національний банк України двічі на рік повинен надавати Президенту України та Верховній Раді Україна інформацію про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Кінцевою метою грошово-кредитної політики є досягнення макроекономічної стабілізації, додержання нормативне передбачених темпів інфляції, забезпечення стабільності курсу національної валюти, досягнення рівноважного платіжного балансу, створення умов для позитивних зрушень, подолання кризових явищ в економіці. У країнах з перехідною економікою грошово-кредитна політика повинна мати єдину мету - забезпечення повної конвертованості національної валюти та підтримання її фіксованого обмінного курсу проти однієї з основних світових валют - долара США або євро.

Розробка основних засад грошово-кредитної політики покладена за ст. 100 Конституції України на Раду Національного банку України, яка повинна також здійснювати контроль за її проведенням. Основні засади грошово-кредитної політики являють собою комплекс змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість Національному банку України з допомогою інструментів (засобів та методів) грошово-кредитної політики регулювати грошовий обіг та кредитування економіки, щоб забезпечити стабільність грошової одиниці України як монетарної передумови для економічного зростання і підтримки високого рівня зайнятості населення. Вони ґрунтуються на основних критеріях та макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрах економічного та соціального розвитку України на відповідний період, що включають прогнозні показники обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торгового балансів, затверджених Кабінетом Міністрів України.

За період своєї діяльності НБУ пройшов кілька етапів регулювання грошово-кредитного ринку, здійснюючи при цьому функції, передбачені чинним законодавством, через використання певних монетарних інструментів. І в першу чергу зміна в курсі регулювання грошово-кредитної політики центральним банком пов'язувалася з грошовими реформами, що проводилися в Україні.

Початок грошової реформи в Україні пов'язують із виданням Указу Президента України "Про реформу грошової системи України" від7листопада 1992р. №549/92, який базувався на положеннях Декларації про державний суверенітет України щодо впровадження своєї грошової одиниці та Закону України "Про економічну самостійність України" (ст. 6). Згідно з Указом починаючи з 23-ї години 12 листопада 1992 р. було припинено функціонування рубля у грошовому обігові на території України. Єдиним законним засобом платежу на території України став український карбованець, якого в готівковому обігу представляв купон Національного банку України. Готівка у рубля та переоцінка активів і пасивів юридичних та фізичних осіб, як резидентів, так і нерезидентів, здійснювалася у співвідношенні 1 до 1 без обмежень щодо сум коштів.

І лише з 1996 р. в обіг була випущена гривня, що стала єдиною національною валютою та єдиною законною грошовою одиницею. Відповідно до Указу Президента України "Про грошову реформу в Україні" від 25 серпня 1996 р. гривня була випущена в обіг у вигляді банкнот номінальною вартістю 1, 2, 5, 10 і 20 гривень зразка 1992 р., а також номінальною вартістю 1, 50 і 100 гривень зразка 1994 р. Реформа проводилася з 2 до 16 вересня 1996 р. За встановленим курсом 1,76 грн. /І дол. було перераховано у гривні ціни, тарифи, заробітну плату, стипендії, пенсії, кошти на рахунках підприємств, вклади громадян.

Гривня дорівнює 100 копійкам. Випуск та обіг на території України інших грошових одиниць і використання грошових сурогатів як засобу платежу забороняються. Чинним законодавством було передбачено, що офіційне співвідношення між гривнею та золотом або іншими дорогоцінними металами не встановлюється.

У 2001 р. в обіг випущено гривню номінальною вартістю 200 грн. Розмінні монети, випущені в обіг НБУ вартістю 1, 2 і 5 копійок, виготовлені із металу срібного кольору, а вартістю 10, 25 і 50 коп. - з металу жовтого кольору. Основні характеристики дизайну та захисних елементів були закріплені в Правилах визначення платіжності гривні й монет. У той же час НБУ в межах своїх повноважень, користуючись виключним емісійним правом, випустив в обіг ряд ювілейних та пам'ятних монет. Чинним законодавством передбачено, що банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку і забезпечуються всіма його активами. В своєму виступі на початку лютого 2003 р. Президент України звернув увагу на низький рівень монетаризації економіки України, що є нижчим 25 %. Його підвищення є одним з факторів зростання національної економіки. В Польщі рівень монетаризації становить 44%, Чехії - 76%, Великій Британії - 98%, Китаї - 104 %.

Гроші існують у вигляді готівки (грошові знаки) або у безготівковій формі (записи на рахунках у банках). Грошові знаки випускаються у вигляді банкнот і монет, що мають зазначену на них номінальну вартість. Вони обертаються через відповідні платіжні системи, що узаконені на території держави. Обробка та передача в межах України електронних та паперових документів на переказ, документів за операціями із застосуванням спеціальних платіжних засобів та документів на відкликання можуть здійснюватися за допомогою як внутрішньодержавних, так і міжнародних платіжних систем, що діють в Україні.

Загальні засади функціонування платіжних систем в Україні, відносини у сфері переказу грошей регулюються Конституцією України, законами України "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", "Про зв'язок", "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", іншими актами законодавства України та нормативно-правовими актами НБУ, а також Уніфікованими правилами та звичаями для документарних акредитивів Міжнародної торгової палати, Уніфікованими правилами з інкасо Міжнародної торгової палати, Уніфікованими правилами по договірних гарантіях Міжнародної торгової палати та іншими міжнародно-правовими актами.

Платіжна система становить основну інфраструктуру сучасної ринкової економіки. Саме її ефективність і стабільність є інструментами безперебійного функціонування економічної системи країни, у тому числі грошових та фінансових ринків. Платіжна система є важелем ефективного управління економікою, зокрема щодо втілення монетарної політики, яку здійснює центральний банк або уряд. У разі порушення функціонування платіжних систем найвірогіднішим є настання тяжких наслідків на фінансових ринках, які обслуговуються такими системами, оскільки нині практично всі економічні операції відбуваються саме через платіжні системи.

На платіжну систему покладається завдання здійснювати грошовий обіг між операторами. Фактично будь-яка платіжна система складається з посередників, інструментів, процедур та мереж, метою яких є переказування грошей від одного оператора економіки до іншого.

Платіжна система - набір платіжних інструментів, банківських процедур і, як правило, міжбанківських систем переказування коштів, поєднання яких, разом з інституційними та організаційними правилами та процедурами, що регламентують використання цих інструментів та механізмів, забезпечує грошовий обіг. Основна мета платіжної системи - забезпечення розвитку виробництва товарів і послуг. Згідно з чинним законодавством платіжна система є платіжною організацією членів платіжної системи та сукупність відносин, що виникають між ними при переказуванні грошей. Переказування грошей є обов'язковою функцією, яку має виконувати платіжна система. Діяльність платіжної системи (за винятком внутрішньобанківської) визначається відповідно до правил, які приймаються платіжною організацією і мають визначати: організаційну структуру платіжної системи, умови членства, порядок вступу та виходу із системи, принципи виконання документів на переказ, відкликання документів на переказ, порядок розв'язання спорів, управління ризиками в системі, систему страхування, систему захисту інформації, порядок проведення реконсиляції тощо.

Щодо внутрішньобанківської платіжної системи, то її створює безпосередньо сам банк, щоб забезпечити найсприятливіші умови для переказування грошей між його підрозділами. Банк самостійно визначає умови та порядок функціонування власної внутрішньобанківської платіжної системи, враховуючи при цьому вимоги закону та нормативно-правові акти Національного банку України.

Чинним законодавством передбачено кілька видів платіжних систем. Зокрема, за юрисдикцією їх можна класифікувати на внутрішньодержавні та міжнародні. Перші в свою чергу за правовою ознакою засновника поділяються на банківські та небанківські платіжні системи. Внутрішньодержавні банківські платіжні системи включають системи міжбанківських розрахунків, системи масових платежів та внутрішньобанківські платіжні системи.

Система електронних платежів НБУ є державною системою міжбанківських розрахунків. Вона обслуговує ті банківські установи, які мають кореспондентські рахунки, відкриті в НБУ. Саме на НБУ покладено завдання регламентації діяльності СЕП, забезпечення її функціонування, надання гарантій її надійності та безпеки з метою проведення через неї міжбанківських переказів.

В Україні у 2001 р. було запроваджено пілотний проект зі створення Національної системи масових електронних платежів (НСМЕП). У межах проекту було розпочато програму роботи з Укрпоштою, підписано відповідні угоди. НБУ дав дозвіл Укрпошті виконувати готівкові операції за картками, її установи дістали право видавати-приймати готівку. Крім того, НБУ закінчив розробку системи інтерплат, яка дає змогу за допомогою карток НСМЕП здійснювати розрахунки Інтернет-платежів. Можна платити в Інтернет-магазинах, на комерційних сайтах, здійснювати грошові перекази, оплачувати комунальні послуги, послуги Інтернет-провайдерів, ІР телефонії та мобільного зв'язку, оплату авіа-, залізничних квитків, перераховувати кошти на розважальні заходи в режимі он-лайн.

На кінець 2002 р. НСМЕП експлуатується у багатоемітентному режимі багатьма банками у різних регіонах України. Банками емітовано понад 85 тис. карток, використовується близько 400 одиниць термінального обладнання (включаючи банкомати), а загальні обороти банків за картковими рахунками НСМЕП за місяць становлять близько 20 млн. грн.

У 2003 р. кілька вітчизняних банків планують запровадити пілотний проект переходу на більш сучасний стандарт платіжних карток - ЕМV. Цей стандарт прийнятий основними платіжними системами:

Еuropay, МasterCard та Viza International для дебетових і кредитних карток. Міжнародні платіжні системи встановили закінчення терміну переходу банків на чипові системи - 2005-2006 роки.

Щодо використання технічних можливостей міжнародних платіжних систем в Україні, то відповідно до Закону України "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", банки, клірингові установи, а також інші установи, що надають фінансові послуги, мають право укладати договори з платіжними організаціями міжнародних платіжних систем про членство або про участь у цих системах після отримання ними відповідного дозволу Національного банку України.

## § 2. Організація готівкового обігу та регулювання касових правил

Стабільність національної грошової одиниці Національний банк забезпечує, маючи певні, встановлені законодавством, повноваження, зокрема у сфері регулювання готівкового обігу.

Для забезпечення організації готівкового обігу Національний банк здійснює:

1) виготовлення та зберігання банкнот і монет;

2) створення резервних фондів банкнот і монет;

3) встановлення номіналів, систем захисту, платіжних ознак та дизайну грошових знаків;

4) встановлення порядку заміни пошкоджених банкнот і монет;

5) встановлення правил випуску в обіг, зберігання, перевезення, вилучення та інкасації готівки;

6) визначення порядку ведення касових операцій для банків, інших фінансово-кредитних установ, підприємств та організацій;

7) визначення вимог стосовно технічного стану та організації охорони приміщень банківських установ.

Національний банк України наділений виключним правом здійснення емісії, тобто випуску в обіг грошових знаків в усіх формах.

Головним каналом емісії грошей у промислове розвинутих країнах є депозитно-чекова емісія: збільшення депозитів на рахунках клієнтів і відповідно маси чеків, що обслуговують безготівковий платіжний обіг. У ній беруть участь комерційні банки та інші кредитні установи, а також центральний банк.

Теорія банківської справи визначає такі принципи організації емісійних операцій:

- централізм у проведенні емісійних операцій, який полягає в тому, що установи банків самостійно розпоряджаються готівкою, що надходить до їх кас, а емісію грошей проводять лише в межах, встановлених вищестоящими установами центрального банку;

- безумовне виконання завдань з вилучення грошей із обігу;

- своєчасне та безперебійне задоволення обґрунтованих потреб у наявних грошах підприємств, організацій та установ;

- складення всіма установами банків, що здійснюють касові операції, розрахунку можливих щоденних надходжень та видач готівки з метою попереднього визначення величини можливої емісії;

- самостійне вилучення грошей з обігу у разі, коли фактична сума грошей, що є в оборотній касі установ банків, перевищує встановлену граничну суму.

Емісійна система відповідно розглядається як законодавчо встановлений порядок випуску в обіг грошових знаків і є складовою частиною грошової системи. Регулювання емісійної системи забезпечується операціями на відкритому ринку, змінами норм обов'язкових резервів, процентних ставок та іншими інструментами грошово-кредитної політики. Зокрема, керівництво НБУ проголосило, що протягом 2003 р. золотовалютний запас центробанку має збільшитися на 36,4 % - до 6 млрд. дол. (нині він становить 4,4 млрд. дол.).

Національний банк встановлює офіційний курс гривні до іноземних валют та оприлюднює його. Для регулювання курсу гривні до іноземних валют Національний банк використовує золотовалютний резерв, купує і продає цінні папери, встановлює і змінює ставку рефінансування та застосовує інші інструменти регулювання грошової маси в обігу.

Центральний банк країни забезпечує управління золотовалютними резервами держави, здійснюючи валютні інтервенції шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на валютних ринках з метою впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит та пропозицію грошей в Україні. Економічну суть золотовалютних резервів становлять фонди коштів, що створюються для забезпечення стабільності власної грошової одиниці та платоспроможності держави. Золотовалютні резерви України як централізовані фонди коштів держави включають: Державний валютний фонд України; Державні запаси дорогоцінних металів монетарної групи та коштовного каміння; Державний валютний фонд уряду (кошти валютного фонду КМУ); Золотовалютні резерви Національного банку України, основою яких є Офіційний валютний резерв центробанку.

Чинне законодавство (ст. 47 Закону України "Про Національний банк України") до структури золотовалютного резерву НБУ включає: монетарне золото; спеціальні права запозичення; резервну позицію у МВФ; іноземну валюту у вигляді банкнот та монет або кошти на рахунках за кордоном; цінні папери (крім акцій), що оплачуються в іноземній валюті; будь-які інші міжнародне визнані резервні активи за умови забезпечення їх надійності та ліквідності.

До повноважень НБУ належить також вилучення зношених, пошкоджених, фальшивих та підроблених грошових знаків. Зношені і пошкоджені грошові знаки України приймаються й обмінюються безоплатно на нові грошові знаки Національним банком та комерційними банками України без обмежень щодо сум та строків такої заміни. Національний банк, комерційні банки України зобов'язані вилучати фальшиві, підроблені або такі, що не мають необхідних ознак платіжності, грошові знаки (банкноти, монети). Чинним законодавством передбачено, що Національний банк та комерційні банки не зобов'язані відшкодовувати знищені, загублені, фальшиві, підроблені, а також такі, що стали недійсними, банкноти та монети. Також згідно з законодавством підприємства під час проведення розрахунків із споживачами за готівку зобов'язані приймати у сплату за товари (роботи, послуги та ін.) без обмежень банкноти і монети (у тому числі обігові, пам'ятні, ювілейні монети, зношені банкноти та монети) усіх номіналів, які випускає Національний банк України в обіг, що є дійсним платіжним засобом і не викликає сумніву щодо його справжності та платіжності. Регламентація відносин у сфері готівкового обігу здійснюється в законах України "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг", "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", у Правилах організації розрахунково-касового обслуговування комерційними банками клієнтів і взаємовідносин з цього питання між територіальними управліннями Національного банку України та комерційними банками в національній валюті, затвердженими постановою Правління НБУ від 5 лютого 2001 р. № 44.

Правове регулювання відносин у сфері готівкового обігу здійснюється також на підставі Інструкції НБУ про організацію роботи з готівкового обігу установами банків України від 19 лютого 2001 р. Основними завданнями установ банків в організації готівки є: повне і своєчасне забезпечення потреб економіки в готівці; забезпечення своєчасної видачі готівки підприємствам і підприємцям на оплату праці, пенсій, допомоги та на інші цілі; створення умов для залучення готівки до кас банків; сприяння скороченню використання готівки в розрахунках за товари і послуги шляхом впровадження прогресивних форм безготівкових розрахунків.

Готівковий обіг - це обіг законних платіжних засобів (банкнот та розмінної монети), які обслуговують потреби економіки країни. У свою чергу готівкові розрахунки являють собою платежі готівкою підприємств, підприємців і фізичних осіб між собою за реалізовану продукцію (товари, виконані роботи, надані послуги) і за операціями, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією продукції (товарів робіт, послуг) та іншого майна.

Усі підприємства та підприємці, які відкрили поточні рахунки в установах банків, зберігають на них свої кошти на договірних умовах. Для регулювання обігу готівки та підтримання касової дисципліни чинним законодавством передбачено, що готівкова виручка, що надійшла до кас підприємств, має здаватися ними до установ банків для зарахування на їх поточні рахунки.

Здавання готівкової виручки здійснюється підприємствами (підприємцями) у денні та вечірні каси установ банків самостійно або через:

- інкасаторів Національного банку або установ комерційних банків (далі - інкасація);

- Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України;

- підприємства поштового зв'язку для переказування на поточні рахунки в установах банків.

Для визначення сум, що можуть залишатися у касі підприємства на кінець робочого дня, банківські установи встановлюють ліміти залишку касової готівки та. умови й строки здавання готівкової виручки. Зокрема, встановлюються такі строки:

- для підприємств, що розташовані в населених пунктах, де є установи банку і готівкова виручка здається до установ банків (а за відсутності установ банків - на підприємства поштового зв'язку), - щодня у день надходження виручки до їх кас;

- для підприємств, які через специфіку діяльності чи режим роботи, а також за відсутності відповідної домовленості з установою банку на інкасацію чи здавання виручки до вечірньої каси банку не можуть щодня здавати готівкову виручку, - наступного дня;

- для підприємств, що містяться у населених пунктах, де немає установ банку чи підприємств поштового зв'язку, - не рідше ніж один раз за п'ять робочих днів.

У такі самі строки мають здавати готівку й підприємства, що самостійно встановлюють ліміти каси.

Для вдосконалення режиму обслуговування клієнтів та з метою забезпечення максимального і своєчасного здавання виручки підприємствами до установ банків останні можуть створювати вечірні каси для приймання готівкової виручки в робочі, вихідні та святкові дні.

Усі підприємства, які здійснюють операції з готівкою в національній валюті та мають поточні рахунки в установах банків, можуть тримати у своїй касі на кінець дня готівку в межах, лімітів каси встановлених їм обслуговуючими установами банків. Такий ліміт визначається з потреб самого підприємства і закріплюється при укладанні договору на розрахунково-касове обслуговування з банківською установою. Клієнт повинен подати до установи банку заявку-розрахунок у двох примірниках для встановлення загального ліміту каси (з урахуванням потреби його відокремлених підрозділів), строків та порядку здавання готівкової виручки. Така заявка-розрахунок є невід'ємною частиною договору на проведення розрахунково-касового обслуговування. Протягом року встановлений ліміт залишку касової готівки може переглядатися за ініціативою підприємства.

Ліміт каси для кожного підприємства визначається установами банків з урахуванням режиму і специфіки роботи підприємства, його еквівалентності від установи банку, обсягу касових оборотів (надходжень і видатків) за всіма рахунками, встановлених строків і порядку здавання готівкової виручки, тривалості операційного часу установи банку, наявності домовленості підприємства з установою банку на інкасацію та здавання готівкової виручки у вечірню касу банку тощо:

- для підприємств, які мають готівкову виручку зі строком здавання її в банк щодня у день надходження до каси підприємства, - у розмірах, що потрібні для забезпечення їх роботи ранком наступного дня;

- для підприємств, які мають готівкову виручку зі строком здавання її наступного дня, - у межах середньоденної готівкової виручки;

- для підприємств, що мають готівкову виручку з іншим строком здавання її в банк, - у розмірах, що залежать від установлених строків здавання виручки та її суми;

- для підприємств, ліміти каси яким установлюються згідно з фактичними витратами готівки (крім виплат, пов'язаних з оплатою праці, стипендій, пенсій, дивідендів), - у межах середньоденної видачі готівки.

Ліміт каси підприємствам (крім підприємств торгівлі, громадського харчування та послуг) встановлюють установи банків за погодженням із керівниками підприємств на підставі розрахунку середньоденного надходження готівкової виручки або середньоденної видачі готівки.

Слід зазначити, що Державному казначейству, його територіальним органам, бюджетним установам та організаціям, що утримуються за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів і обслуговуються органами Державного казначейства, ліміт каси установою банку не встановлюється. Державне казначейство самостійно визначає порядок встановлення такого ліміту в його касі, касах бюджетних установ та організацій, які воно обслуговує.

Самостійно визначають розмір готівки, що постійно перебуває в їх касах, селянські (фермерські) господарства, повідомляючи про нього обслуговуючим установам банків. Готівку понад визначені розміри вони мають здавати до установ банків. Ліміт каси для підприємств грального бізнесу, включаючи гральні будинки, казино, ігрові автомати з грошовим виграшем тощо, встановлюється з урахуванням особливостей діяльності та режиму роботи цих закладів відповідно до переліку та правил ведення азартних ігор та затвердженого підприємством положення про призовий фонд у межах середньоденної видачі готівки, але не більше максимально можливого виграшу відвідувача.

Також ліміти каси установи банків не встановлюють для фінансових установ (кредитних спілок, ломбардів, лізингових компаній, довірчих товариств, страхових компаній, установ накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційних фондів тощо) та підприємств поштового зв'язку. Зазначені установи самостійно встановлюють ліміт каси. Не встановлюється також ліміт каси фізичним особам - суб'єктам підприємницької діяльності та самим банкам.

Чинне законодавство встановлює, що у разі невстановлення лімітів каси підприємствам відповідальність покладається на банки лише тоді, коли за наявності поданої підприємством заявки-розрахунку ліміт каси не був установлений. Банки не несуть відповідальності за неповідомлення підприємством своїм відокремленим підрозділам розміру встановленого банком ліміту каси, порядку і строків здавання готівкової виручки.

Для отримання готівки зі своїх поточних рахунків підприємства та підприємці повинні зазначити у грошовому чеку цільове призначення і чітко сформулювати суть операцій, що здійснюватимуться. Установи банків зобов'язані ідентифікувати клієнтів, які проводять значні та/або сумнівні операції, та відповідно до вимог законодавства України повідомляти про ідентифікацію осіб, які їх здійснили, відповідним органам згідно з законодавством, що регулює питання боротьби з організованою злочинністю.

Для забезпечення наявності у касах банківських установ готівкових ресурсів у необхідній кількості банки повинні одержувати від підприємств (включаючи установи та організації, що їх обслуговують органи Державного казначейства України) календар видачі заробітної плати, до якого підприємство включає основну та додаткову заробітну плату, інші заохочувальні та компенсаційні виплати. Строки видачі стипендій установлюються керівниками відповідних навчальних закладів. Для регулювання касових ресурсів установи банків складають зведений календар видачі заробітної плати щодо всіх підприємств, які вони обслуговують.

Крім того, у договорі на розрахункового-касове обслуговування підприємців, як правило, передбачається, що, якщо клієнт забажає отримати певну суму готівкою (наприклад, 5000 грн. і більше), він повинен повідомити про це установу банку напередодні.

Контроль за додержанням підприємствами встановлених їм лімітів каси здійснюють органи Державної податкової служби України, банківські установи та інші органи в межах своєї компетенції. Так, відповідно до ст. 3 Указу Президента України "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки" від 12 червня 1995 р. № 436/95 контроль за додержанням цих норм, що встановлюються Національним банком України, покладено на органи Державної податкової служби, Державної контрольно-ревізійної служби, Міністерство внутрішніх справ та фінансові органи. Водночас штрафні санкції накладаються органами державної податкової служби, у тому числі і за матеріалами перевірок (подань) органів ДКРС.

Розрахунки готівкою підприємств між собою та з підприємцями і фізичними особами проводяться як за рахунок коштів, одержаних з кас банків, так і за рахунок готівкової виручки і здійснюються через касу підприємств з веденням касової книги встановленої форми. Розрахунки готівкою підприємств (підприємців) та фізичних осіб здійснюються також через установи банків шляхом переказування готівки на користь підприємств (підприємців) та фізичних осіб для сплати будь-яких платежів.

Готівкова виручка підприємств (підприємців), крім готівки, одержаної з банку та не використаної за призначенням, може використовуватися ними для забезпечення потреб, що виникають у процесі їх функціонування, а також для проведення розрахунків з бюджетами та державними цільовими фондами за податками і зборами (обов'язковими платежами). Підприємства, що мають податковий борг, здійснюють виплати, пов'язані з оплатою праці (крім виплат через екстрені (невідкладні) обставини), виключно за рахунок коштів, одержаних з установ банків.

Порядок здійснення розрахунків та ведення касових операцій регламентується Положенням НБУ про ведення касових операцій у національній валюті в Україні від 19 лютого 2001 р.

Для поступового переведення розрахунків у площину безготівкових та підвищення контролю за обсягом готівки законодавство встановлює обмеження максимальної суми готівкового розрахунку одного підприємства (підприємця) з іншим підприємством (підприємцем) через їх каси (каси банків, інших фінансових установ, які надають послуги з переказування грошей, та підприємств поштового зв'язку), що має не перевищувати 10 тис. грн. протягом одного дня за одним або кількома платіжними документами. Платежі понад встановлену граничну суму проводяться виключно у безготівковому порядку. Кількість підприємств (підприємців), з якими проводяться розрахунки, протягом дня не обмежується. Слід зазначити, що до 2003 р. максимальна сума визначалася у розмірі 3 тис. грн. Зазначені обмеження на готівкові розрахунки не поширюються на розрахунки підприємств (підприємців) між собою при закупівлі сільськогосподарської продукції за встановленим законодавством переліком.

Для забезпечення додержання фінансової дисципліни при проведенні касових операцій використовуються відповідні фінансово-розрахункові документи. Згідно з законодавством розрахунки готівкою підприємств (підприємців) між собою та з фізичними особами проводяться із застосуванням прибуткових та видаткових касових ордерів, касових і товарних чеків, розрахункових квитанцій, проїзних документів тощо, які підтверджували б факт продажу (повернення) товарів, надання послуг, отримання (повернення) коштів, а також рахунків-фактур, договорів, угод, контрактів, актів закупівлі товарів тощо. Крім того, підприємства мають забезпечувати постійну наявність у своїх касах банкнот і монет різних номіналів для видачі здачі громадянам.

Касові операції оформляються прибутковими та видатковими касовими ордерами, типові форми і порядок заповнення яких затверджені наказом Міністерства статистики України "Про затвердження типових форм первинного обліку касових операцій" від 15 лютого 1996 р. № 51. Зокрема, видача готівки з кас підприємств проводиться за видатковими касовими ордерами або належно оформленими платіжними (розрахунково-платіжними) відомостями. Документи на видачу готівки мають підписувати керівник і головний бухгалтер або особи, які на це уповноважені. До видаткових ордерів можуть додаватися заява на видачу готівки, розрахунки тощо. Якщо на доданих до видаткових касових ордерів документах, заявах, рахунках тощо є дозвільний напис керівника, то підпис керівника на видаткових касових ордерах не обов'язковий.

Підприємства мають право зберігати у своїй касі готівку, що одержана в установі банку, для виплат, пов'язаних з оплатою праці, пенсій, стипендій, дивідендів (доходу), понад встановлений ліміт каси протягом трьох робочих днів, включаючи день одержання готівки в установі банку. Для проведення цих виплат працівникам віддалених підрозділів підприємств залізничного транспорту та морських портів готівка може зберігатися у їх касах понад встановлений ліміт каси протягом п'яти робочих днів, включаючи день одержання готівки в установі банку. Готівка, одержана в установі банку на інші виплати, має видаватися підприємством своїм працівникам у той самий день. Суми готівки, одержані в установі банку і не використані за призначенням протягом встановлених вище строків, повертаються підприємством в установу банку не пізніше наступного робочого дня установи банку та підприємства або можуть залишатися в його касі (у межах встановленого ліміту) і видаватися на ті самі цілі.

Видача готівки з кас підприємств проводиться виключно під звіт за умови повного звіту конкретної підзвітної особи за раніше виданими під звіт сумами, тобто в разі подання до бухгалтерії авансового звіту про витрачені (частково витрачені) кошти та одночасного повернення до каси підприємства залишку готівки, виданої під звіт. Підзвітні особи зобов'язані подати до бухгалтерії підприємства разом із невикористаним залишком готівки авансовий звіт про витрачання одержаних у касі сум у такі строки: а) за відрядженнями - протягом трьох робочих днів після повернення з відрядження; б) на закупівлю сільськогосподарської продукції, продуктів її переробки та заготівлю вторинної сировини (крім металобрухту), - протягом десяти робочих днів з дня видачі готівки під звіт; в) на всі інші виробничі (господарські) потреби - наступного робочого дня після видачі готівки під звіт.

Якщо з каси підприємства підзвітній особі одночасно видана готівка на відрядження та для вирішення у цьому відрядженні виробничих (господарських) питань (у тому числі й для закупівлі у населення сільгосппродукції та заготівлі вторсировини), то підзвітна особа незалежно від строку відрядження протягом трьох робочих днів після повернення з відрядження має подати до бухгалтерії підприємства повний звіт про суми, що були їй видані для вирішення виробничих (господарських) питань і безпосередньо на відрядження. У разі придбання працівником підприємства за власні готівкові кошти товарів (продукції, послуг) або використання цих коштів у відрядженні для потреб підприємства він звітує за витрачені кошти у вищезазначеному порядку.

Уся готівка, що надходить до кас підприємств, має своєчасно та в повній сумі оприбутковуватися в їх касах. Для обліку операцій з готівкою підприємці використовують книгу обліку доходів і витрат, форма та порядок заповнення якої встановлені Державною податковою адміністрацією України.

За порушення правил ведення касових операцій до посадових осіб застосовуються штрафні санкції, визначені ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

До підприємств (підприємців) застосовуються штрафні санкції згідно з чинним законодавством України за: перевищення встановлених лімітів каси; неоприбуткування (неповне та/або несвоєчасне оприбуткування) у касах готівки; перевищення встановлених строків використання виданої під звіт готівки, а також за видачу готівки під звіт без повного звітування щодо раніше виданих коштів; витрачання готівки з виручки на виплати, що пов'язані з оплатою праці, за наявності податкового боргу; використання одержаних в установі банку готівки не за цільовим призначенням; проведення готівкових розрахунків без подання одержувачем коштів платіжного документа, який підтверджував би сплату покупцем готівки.

Для забезпечення здійснення розрахунків готівкою підприємство повинно мати касу, а його керівники мають обладнати касу та забезпечити надійне зберігання у ній готівки. Якщо з вини керівників не було створено належних умов для забезпечення цілості коштів під час їх зберігання і транспортування, то вони несуть за це відповідальність у встановленому чинним законодавством України порядку. Зберігання в касі готівки та інших цінностей, що не належать цьому підприємству, забороняється. Усі надходження і видача готівки в національній валюті підприємства враховуються у касовій книзі (типова форма КО-4, затверджена наказом Мінстату).

Операції через касу здійснює касир. Чинне законодавство передбачає, що керівник підприємства водночас із зарахуванням на роботу касира укладає з ним договір про повну матеріальну відповідальність та ознайомлює його з ним під розписку. Згідно з договором касир несе повну матеріальну відповідальність за збереження всіх прийнятих ним цінностей. Касиру забороняється передовіряти виконання дорученої йому роботи іншим особам.

На підприємствах, які мають одного касира, у разі потреби тимчасової його заміни, виконання обов'язків касира покладається на іншого працівника за письмовим наказом керівника. З цим працівником укладається договір про повну матеріальну відповідальність на час виконання ним обов'язків касира. У разі відсутності касира (у зв'язку з хворобою тощо) цінності, що перебувають у нього під звітом, перераховуються іншим касиром, якому вони передаються, у присутності керівника та головного бухгалтера або у присутності комісії, призначеної керівником підприємства. Про результати перерахування і передавання цінностей складається акт за підписами зазначених осіб. На підприємствах, де штатним розписом не передбачено посаду касира, виконання його обов'язків може покладатися відповідно до письмового розпорядження керівника підприємства на бухгалтера чи іншого працівника, з яким укладається договір про повну матеріальну відповідальність.

У разі виявлення порушень встановленого порядку ведення операцій з готівкою органи Державної податкової служби України застосовують до порушників штрафні санкції на підставі подання контролюючих органів згідно з Указом Президента України "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки" від 12 червня 1995 р. № 436 (зі змінами і доповненнями). Для забезпечення контролю за видачею значних сум готівки особлива увага приділяється операціям з одержання підприємством (підприємцем) значних сум (що перевищують еквівалент 10 тис. євро за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком) зі своїх банківських рахунків та їх цільового використання. Підчас проведення перевірок цьому питання приділяють особливу увагу. Так, згідно з банківськими документами систематизуються всі випадки одержання підприємством (підприємцем) значних сум готівки, а за потреби використовуються також відповідні дані установ банків, у яких відкрито його поточні рахунки. Також: під час перевірки аналізуються обсяги готівки, періодичність та структура її видачі, динаміка порівняно з попередніми періодами. Звертається увага на строки відкриття підприємством (підприємцем) рахунку; проведення ним операцій, що не є економічно виправданими або суперечать чинному законодавству (які не відповідають характеру його діяльності; перекази значних сум готівки на рахунки фізичних осіб; надходження і вилучення з рахунків сум готівки, яка перевищує звичайний грошовий обіг цього підприємства; внесення на рахунки готівки з подальшим переказуванням її у стислі строки іншому підприємству; систематичне або повне зняття значних сум готівки в день її надходження на рахунок тощо). Аналізується також видача готівки в сумах, що становлять менше ніж 10 тис. євро, але які підприємство, що перевіряється, одержувало зі свого рахунку регулярно протягом короткого періоду (тижня, декади, місяця).

## § 3. Правовий режим рахунків, що їх відкривають і обслуговують банківські установи

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 та клієнтом. Такі відносини передбачають наявність прав та обов'язків усіх їх учасників, що зумовлює комплексність впливу правового регулювання інституту банківського рахунку у поєднанні вищезазначених методів.

Теорія банківського права розмежовує поняття банківського вкладу та банківського рахунку, хоч останній є по суті вкладом, що оформляється банківською установою у відповідний вид банківського рахунку. Критерії розмежування вкладу та рахунку базуються на підставах відкриття рахунку - добровільно для нагромадження коштів (депозитний рахунок) або обов'язково згідно з умовами законодавства (поточний рахунок для суб'єктів господарювання); а також відповідно до мети відкриття та функціонування вкладу й рахунку, режиму використання коштів на таких рахунках тощо.

Будь-яка держава намагається мінімізувати розрахунки за готівку. Це невигідно з економічних позицій, оскільки передбачає постійну емісію для заміни пошкоджених банкнот та є досить дорогою за вартістю операцією для центрального банку. Так, застосування безготівкового обігу збільшує можливості проведення всебічного контролю у сфері обігу грошей та мінімізацію правопорушень, утому числі злочинів.

Тому держава встановлює обов'язок суб'єктів господарської діяльності та підприємців зберігати власні кошти понад встановлені ліміти в установах банків; проводити розрахунки в готівці на суму не більше як 10 тис. грн. Водночас відносини між банком та клієнтом є договірними і виникають на підставі добровільно поданої клієнтом заяви та укладеного договору на розрахунково-касове обслуговування.

Банк може нараховувати плату за користування коштами клієнта навіть за його поточними операціями. З іншого боку, законодавство встановлює право банку в односторонньому порядку закривати поточний рахунок клієнта у разі, якщо за ним не відбуваються операції протягом 3 місяців.

Отже, вкладна операція - це договір між банком і клієнтом, проте законодавство встановлює ряд обмежень, вказівок, заборон стосовно вкладів. Договір банківського рахунку - це складана правова категорія, яка передбачає публічний обов'язок клієнта зберігати кошти на рахунку в банківській установі, та двостороннє зобов'язання банку і клієнта на умовах консенсуальності та платності.

На банківському рахунку обліковуються власні кошти клієнта, з нього за допомогою платіжних інструментів переказуються кошти клієнта і, відповідно, забезпечується їх безготівковий обіг. Кожний клієнт (як юридична, так і фізична особа) має право відкривати будь-яку кількість рахунків у будь-якій установі банку та у валюті за власним бажанням. Разом з тим існує обов'язок банківської установи та клієнта повідомити податковий орган, де перебуває на обліку такий клієнт, про відкриття або закриття банківського рахунку в триденний термін для взяття його на облік. До того моменту, поки банк не буде повідомлено про це, він не має права здійснювати видаткові операції за рахунком клієнта. При порушенні зазначених строків відповідно до Закону України "Про державну податкову службу" винна особа нестиме відповідальність у вигляді штрафу в розмірі 20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Чинне законодавство України визначає види рахунків, що можуть відкривати клієнти в установах банків.

Поточні рахунки відкриваються підприємствам усіх видів та форм власності, їх відокремленим підрозділам, а також фізичним особам - суб'єктам підприємницької діяльності для зберігання грошових коштів та здійснення всіх видів банківських операцій відповідно до чинного законодавства України. Законодавство передбачає можливість відкриття двох і більше поточних рахунків. Однак лише один рахунок можна відкривати для формування статутного фонду господарського товариства або для ведення спільної діяльності без утворення юридичної особи за кожним окремим договором про спільну (сумісну) діяльність. Поточний рахунок (хоч би один) має бути відкритий у національній валюті України, оскільки через нього здійснюються розрахунки в межах країни, у тому числі зі сплати обов'язкових платежів, податків та зборів.

Поточні (вкладні) рахунки фізичних осіб призначені для обліку, одержання готівки, зберігання коштів та здійснення безготівкових розрахунків з іншими фізичними та юридичними особами.

Поточні бюджетні рахунки відкривають підприємствам (їх відокремленим підрозділам), яким виділяють кошти з державного або місцевого бюджетів для їх цільового використання. При цьому не слід плутати реєстраційні рахунки бюджетних установ, що відкриваються в установах Державного казначейства, із зазначеними вище поточними бюджетними рахунками. У разі ненадходження коштів з бюджету протягом року зазначені рахунки закриваються у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Банківські установи на підставі рішень Кабінету Міністрів України та Національного банку України можуть також відкривати рахунки із спеціальними режимами їх використання. У прийнятому рішенні має бути визначений режим використання такого рахунку.

Отже, через функціонування поточних рахунків забезпечується господарська діяльність клієнта, фінансуються його потреби (оплата контрактів, виплата заробітної плати, сплата податків та обов'язкових зборів тощо).

На відміну від поточних, депозитні рахунки є вкладами клієнтів до банківських установ. Через депозитний рахунок не здійснюється поточна діяльність клієнта. Згідно з законодавством юридична особа може відкрити депозитний рахунок і покласти на нього кошти або зняти з нього кошти виключно через свій поточний рахунок. Таке обмеження не поширюється на фізичних осіб, утому числі й суб'єктів підприємницької діяльності.

Відповідно до терміну розміщення коштів на рахунку розрізняють депозити строкові, до запитання та умовні. Депозитні рахунки відкривають на підставі відповідно укладеного договору, в якому визначають строк відкриття такого рахунку. Кошти на депозитний рахунок можуть бути внесені готівкою, перераховані з власного вкладного рахунку клієнта в іншому банку або з поточного рахунку (відкритого в національній або іноземній валюті). Розрахунки через депозитні рахунки не здійснюються.

У договорі обов'язково зазначається сума, на яку відкривається депозитний рахунок, термін договору та порядок повернення коштів, а також сума і порядок виплати процентів за депозитом; проценти можуть сплачуватися щомісяця або зараховуватися на депозитний рахунок і виплачуватися за підсумками певного періоду (наприклад, року) або при закритті рахунку.

Оскільки саме за рахунок залучених депозитів здійснюються активні банківські операції і банки мають можливість отримати додаткові доходи, вони, звичайно, заінтересовані у розширенні кола клієнтів, які будуть користуватися їх послугами. Тому в останні роки значно збільшилися пропозиції банків щодо умов відкриття та видів депозитних рахунків. Деякі банки відкривають до 28 - 30 видів депозитів для громадян з метою врахування їх побажань та інтересів. Водночас банківські установи заінтересовані в залученні додаткових ресурсів, у першу чергу, з боку юридичних осіб, і тому встановлюють підвищену плату за депозитами юридичних осіб порівняно із депозитами громадян.

Поточні та депозитні рахунки можуть відкриватися як у національній, так і в іноземній валюті. У банківській практиці також застосовуються мультивалютні рахунки, на яких обліковують кошти У національній та в іноземній валюті (хоч такий вид рахунків не передбачений банківським законодавством, він широко поширився на практиці, оскільки є вигідним і для банків (скорочується кількість рахунків, що ним обліковуються та обслуговуються), і для клієнта (оскільки його відкриття менше коштує).

Кореспондентські рахунки відкриваються банку (філії) Національним банком України (його територіальним підрозділом) для здійснення розрахунків, що їх виконує один банк за дорученням і на кошти іншого банку, на підставі укладеного кореспондентського договору. Серед кореспондентських рахунків розрізняють також лоро та ностро рахунки. Рахунки лоро - це рахунки, що відкриваються банком своїм банкам-кореспондентам, на які вносяться усі суми, що отримуються чи видаються за їх дорученням. Рахунки ностро - це рахунки даної банківської установи у банків-кореспондентів, на яких відображаються взаємні платежі.

Спеціальний режим рахунків передбачений для представництв нерезидентів. Для представництв та установ, міжнародних організацій тощо, що не займаються підприємницькою діяльністю в Україні, відкриваються рахунки типу "Н". Наявні на ньому кошти можуть бути використані офіційним представництвом або представництвом юридичної особи - нерезидента, організацією чи установою (групою управління програмою або проектом) згідно з кошторисом і на передбачені нормативно-правовими актами операції.

Рахунки типу "П" уповноважений банк відкриває постійним представництвам іноземних компаній, фірм, міжнародних організацій, створеним у будь-якій організаційній формі без статусу юридичної особи, через які повністю або частково здійснюється підприємницька діяльність нерезидента на території України. Такий рахунок відкривається в національній валюті України і використовується переважно відповідно до правил, встановлених для поточних рахунків резидентів.

Відкриття рахунків у банківських установах регламентується Інструкцією НБУ "Про порядок відкриття та використання рахунків у національній та іноземній валюті".

Для відкриття поточного рахунку юридична особа повинна надати до установи банку.

а) заяву на відкриття рахунку, підписану керівником та головним бухгалтером підприємства (якщо у штаті немає посади головного бухгалтера чи іншої службової особи, на яку покладено функцію ведення бухгалтерського обліку та звітності, заяву підписує лише керівник);

б) копію свідоцтва про державну реєстрацію, для бюджетних організацій - копію довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ), засвідчену нотаріально або органом, що видав відповідну довідку;

в) копію належним чином зареєстрованого статуту (положення), засвідчену нотаріально чи органом, що його зареєстрував (статут для відкриття рахунків в установах банків не надається повними товариствами, командитними товариствами, селянськими (фермерськими) господарствами, підприємцями без створення юридичної особи; установами та організаціями, що фінансуються з бюджету; іншими суб'єктами підприємницької діяльності, у яких наявність статуту не передбачена законом. Підприємства, що діють на основі лише установчого договору, замість статуту надають нотаріально засвідчену копію установчого договору);

г) копію довідки, що підтверджує взяття підприємства на податковий облік, засвідчену податковим органом, нотаріально або уповноваженим працівником банку;

д) копію довідки, що підтверджує взяття підприємства на облік в установах Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, засвідчену зазначеним органом, нотаріально або уповноваженим працівником банку;

е) довідку про реєстрацію в органах Пенсійного фонду України;

є) картку із зразками підписів осіб, яким відповідно до чинного законодавства та установчих документів надано право розпорядження рахунком та підписання розрахункових документів, та відбитком печатки підприємства, що засвідчена нотаріально або керівною організацією у встановленому порядку.

Зазначені документи подаються до банківської установи безпосередньо особами, які мають право першого та другого підпису (керівником та головним бухгалтером) і повноваження яких перевіряються уповноваженим працівником банку. У разі зміни особи (осіб), яка має право підпису, призначена особа (особи) повинна особисто податки до банку картку із зразками підпису та пред'явити паспорт.

Аналогічний пакет документів подається до банків для відкриття поточного рахунку і фізичною особою - суб'єктом підприємницької діяльності (за винятком копії статуту) разом із паспортом або іншим документом, що ідентифікує зазначеного громадянина. Картка із зразком підпису підприємця може бути засвідчена уповноваженим працівником банку.

При відкритті поточного чи депозитного рахунку обов'язковим є підтвердження джерел походження готівки у грошовій одиниці України. Банки відкривають поточні рахунки суб'єктам підприємницької діяльності протягом 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.

В Законі України "Про банки і банківську діяльність" встановлено обов'язок банків здійснювати обов'язкову ідентифікацію клієнтів у тому числі під час відкриття рахунків.

Взаємовідносини між банківськими установами та їх клієнтами будуються на договірних засадах і здійснюються на платній основі. Банк укладає договір з клієнтом на розрахунково-касове обслуговування, що передбачає комплекс взаємних платіжних зобов'язань, а саме: використання банком тимчасово вільних коштів клієнта, здійснення розрахункових операцій, касове обслуговування, транспортне обслуговування при перевезенні готівки тощо. Банки користуються вільними коштами своїх клієнтів і можуть сплачувати їм за це плату у розмірі, визначеному в договорі.

Кошти з рахунків клієнтів банки списують лише за дорученням:

- власників цих рахунків, але виключно в межах наявних на цих рахунках коштів або згідно з умовами договору;

- 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 рахунку вважається день, наступний за днем останньої операції за рахунком.

Депозитні рахунки закриваються по закінченні 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.

## § 4. Порядок організації безготівкових розрахунків в Україні

Організація безготівкових розрахунків в Україні регламентується законами України "Про банки і банківську діяльність", "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", нормативно-правовими актами НБУ, у тому числі Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті № 135.

При здійсненні розрахунків можуть застосовуватись акредитивна, інкасова, вексельна форма розрахунків, а також форми розрахунків за розрахунковими чеками та з використанням розрахункових документів на паперових носіях та в електронному вигляді.

Кошти з рахунків клієнтів банки списують тільки за дорученнями власників цих рахунків або за розпорядженнями стягувачів у встановлених законодавством випадках. Доручення платників та розпорядження стягувачів про списання коштів з рахунків платники та стягувачі складають на відповідних бланках розрахункових документів, форма та порядок оформлення яких визначаються Інструкцією № 135. Платник може давати доручення про списання коштів зі свого рахунку в формі електронного розрахункового документа, якщо це передбачено договором між ним і банком.

Доручення платників про списання коштів зі своїх рахунків приймаються банками до виконання виключно в межах наявних на цих рахунках коштів або якщо договором між банком та платником передбачено їх приймання та виконання в разі відсутності/недостатності коштів на цих рахунках. У разі відсутності/недостатності коштів на рахунку платника банк не здійснює облік заборгованості платника, не сплаченої у строк, та не веде реєстру розрахункових і виконавчих документів, не оплачених у строк у зв'язку з відсутністю коштів на рахунку платника, за винятком здійснення банком таких операцій у межах укладених ним цивільно-правових договорів і в порядку, визначеному цими договорами.

Будь-який розрахунковий документ (за винятком розрахункового чека) виписується в кількості примірників, потрібних для всіх учасників безготівкових розрахунків (але не менше двох), з використанням електронно-обчислювальних та друкарських машин (далі - технічні засоби), за один раз із використанням копіювального або самокопіювального паперу. Дозволяється заповнювати розрахунковий документ від руки (кульковою ручкою, чорнилом темного кольору). Перший примірник розрахункового документа (незалежно від способу його виготовлення) має містити відбиток печатки (якщо наявність печатки передбачена) та підписи/підпис відповідальних осіб/ особи. Під час підписування розрахункового документа не дозволяється використовувати факсиміле, а також виправляти та заповнювати розрахунковий документ у кілька прийомів.

Банки приймають до виконання тільки розрахункові документи:

- своїх клієнтів, які подають їх до банку у порядку, передбаченому договорами про розрахунково-касове обслуговування цих клієнтів;

- клієнтів інших банків або органів Державного казначейства, якщо документи надсилають безпосередньо інші банки або органи Державного казначейства.

Платежі з рахунків клієнтів банк здійснює в межах залишків коштів на цих рахунках на початок операційного дня.

До платіжних інструментів, що використовуються при безготівкових розрахунках, чинне законодавство відносить: платіжні доручення; платіжні вимоги-доручення; платіжні вимоги; розрахункові чеки; меморіальні ордери; акредитиви. Для здійснення безготівкових розрахунків клієнти банків самостійно обирають платіжні інструменти (за винятком меморіального ордера) і зазначають їх під час укладення договорів.

Платіжне доручення - розрахунковий документ, що містить письмове доручення платника обслуговуючому банку про списання зі свого рахунку зазначеної суми коштів та її перерахування на рахунок одержувача. Платіжне доручення оформляється платником за встановленою формою згідно з вимогами щодо заповнення реквізитів розрахункових документів та подається до банку, що обслуговує його, не менше ніж у двох примірниках. Платник має право зазначати у платіжному дорученні дату валютування, яка не може бути пізніше десяти календарних днів після складання платіжного доручення (день складання не враховується). Банк платника не приймає платіжного доручення, якщо визначена в ньому дата валютування пізніше 10 календарних днів після складання платіжного доручення. Платіжні доручення застосовуються у розрахунках за товарними і нетоварними платежами:

- за фактично відвантажену/продану продукцію (виконані роботи, надані послуги тощо);

- у порядку попередньої оплати - якщо такий порядок розрахунків встановлено законодавством та/або обумовлено в договорі;

- для завершення розрахунків за актами звірки взаємної заборгованості підприємств, які складені не пізніше строку, встановленого чинним законодавством;

- для перерахування підприємствами сум, які належать фізичним особам (заробітна плата, пенсії тощо), на їх рахунки, що відкриті в банках;

- для сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та/або державних цільових фондів;

- в інших випадках відповідно до укладених договорів та /або чинного законодавства.

Фізичні особи використовують платіжні доручення у разі перерахування коштів зі своїх поточних та вкладних/депозитних рахунків згідно зі встановленим законодавством режимом використання цих рахунків.

Платіжне доручення приймається банком платника до виконання протягом десяти календарних днів з дати його виписки. День оформлення платіжного доручення не враховується. Банк приймає до виконання платіжне доручення від платника за умови, якщо сума цього платіжного доручення не перевищує суми, що є на його рахунку. Платіжні доручення платника у разі відсутності/недостатності коштів на його рахунку банк приймає лише тоді, якщо порядок приймання та виконання таких платіжних доручень передбачено договором між банком та платником.

Платіжна вимога-доручення - розрахунковий документ, який складається з двох частин: верхньої - вимоги одержувача безпосередньо до платника про сплату певної суми коштів, нижньої - доручення платника обслуговуючому банку про списання зі свого рахунку визначеної ним суми коштів та перерахування її на рахунок одержувача. Платіжні вимоги-доручення можуть застосовуватися у розрахунках усіма учасниками безготівкових розрахунків. Верхня частина вимоги-доручення оформляється одержувачем коштів за встановленою формою згідно з вимогами до заповнення реквізитів розрахункових документів і передається безпосередньо платникові не менш ніж у двох примірниках. У разі згоди оплатити вимогу-доручення платник заповнює її нижню частину і подає до банку, що його обслуговує. Сума, яку платник погоджується сплатити одержувачеві та зазначає в нижній частині вимоги-доручення, не може перевищувати суму, яку вимагає до сплати одержувач і яка зазначена у верхній частині вимоги-доручення.

Банк платника приймає вимогу-доручення від платника протягом 20 календарних днів з дати оформлення її одержувачем. Платіжна вимога-доручення повертається без виконання, якщо сума, зазначена платником, перевищує суму, що є на рахунку платника. Платіжна вимога -розрахунковий документ, що містить вимогу стягувача або при договірному списанні отримувача до банку, що обслуговує платника, переказати без погодження з платником певну суму коштів з рахунку платника на рахунок отримувача. Порядок виконання платіжних вимог на примусове списання (стягнення) коштів з платників, рахунки яким відкриті в органах Державного казначейства, визначається і регулюється нормативно-правовими актами Державного казначейства України. У разі надходження до банку платіжних вимог на примусове списання (стягнення) коштів з цих рахунків вони передаються для виконання відповідному органові Державного казначейства, якщо це передбачено договором між банком та цим органом Казначейства, в іншому разі повертаються без виконання у передбаченому законодавством порядку.

Банки виконують платіжні вимоги на примусове списання (стягнення) коштів з усіх рахунків підприємств (у тому числі поточних, депозитних, відкритих за рахунок цього підприємства для здійснення розрахунків за акредитивами) та платіжні вимоги на примусове списання (стягнення) коштів з вкладних (поточних і депозитних) рахунків фізичних осіб. Банк стягувача приймає платіжні вимоги протягом 10 календарних днів з дати їх складання, а банк платника - протягом 30 календарних днів з дати їх складання. У своєму листі "Про відміну примусового стягнення податкового боргу за рішенням податкового органу" від 10 лютого 2003 р. № 25-110/190-1033 Національний банк України повідомив, що згідно з постановою Київського апеляційного господарського суду від 29 січня 2003 р. № 20/383 набрало чинності рішення Господарського суду м. Києва від 19 вересня 2002 р. у справі № 20/383, згідно з яким визнано недійсними абзац другий п. 4, абзац третій п. 7, п. 13, п. 15 розділу V Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженої постановою Правління НБУ від 29 березня 2001 р. № 135, в , частині встановлення порядку примусового списання (стягнення) коштів на списання податкового боргу за рішенням податкового органу. Зазначене рішення суду підлягає негайному виконанню.

Видаткові операції за рахунками юридичних або фізичних осіб зупиняють уповноважені державні органи відповідно до законів України і виключно у випадках, передбачених ними. Відновлюються такі операції за рахунками тільки органом, який прийняв рішення про їх зупинення, або за рішенням суду. У разі надходження до банку рішення суду про стягнення коштів з рахунків юридичних чи фізичних осіб, за якими уповноваженим державним органом зупинено видаткові операції, воно підлягає негайному виконанню, за винятком випадків введення мораторію згідно з Законом України "Про банки і банківську діяльність".

Списання коштів з рахунку платника, залежно від конкретного випадку, документально оформляється в банку платника розрахунковим документом, а у випадках, передбачених законодавством, - меморіальним ордером або реєстром чеків чи реєстром документів за акредитивом. Розпорядження стягувачів про примусове списання (стягнення) коштів з рахунків платників приймаються банками незалежно від наявності на них достатнього залишку коштів та виконуються ними частково в межах наявного залишку коштів, а у невиконаній сумі повертаються стягувачам.

Банк (установа банку), який не може виконати розрахунковий документ на списання (стягнення) коштів з рахунку клієнта банку у встановлений чинним законодавством термін через відсутність/ недостатність коштів на своєму кореспондентському рахунку, зобов'язаний:

- взяти розрахунковий документ платника /стягувача на обліковування за відповідним позабалансовим рахунком;

- надіслати письмове повідомлення платнику /стягувачу про невиконання його розрахункового документа із зазначенням причини:

"Відсутність/недостатність коштів на кореспондентському рахунку банку";

- вжити заходів для відновлення своєї платоспроможності. Платник/стягувач, отримавши повідомлення банку, для забезпечення своїх прав щодо розрахунків може вжити заходів відповідно до чинного законодавства.

Розрахунковий чек - розрахунковий документ, що містить письмове доручення власника рахунку (чекодавця) банку-емітенту, в якому відкрито його рахунок, про сплату чекодержателю зазначеної в чеку суми коштів. Розрахункові чеки використовуються у безготівкових розрахунках підприємств та фізичних осіб з метою скорочення розрахунків готівкою за отримані товари (виконані роботи та надані послуги). Розрахункові чеки використовуються тільки для безготівкових перерахувань з рахунку чекодавця на рахунок одержувача коштів і не підлягають сплаті готівкою. Як виняток існує можливість фізичних осіб обмінювати розрахунковий чек на готівку або отримувати здачу із суми розрахункового чека готівкою (але не більше 20 % суми цього чека).

Чекову книжку на ім'я чекодавця (фізичної особи) банк-емітент видає на суму, що не перевищує залишок коштів на рахунку чекодавця. Один або кілька розрахункових чеків на ім'я чекодавця (фізичної особи) банк-емітент може видати на суму, що не перевищує залишок коштів на рахунку чекодавця, або на суму, що внесена ним готівкою. Строк дії чекової книжки - один рік, розрахункового чека, який видається фізичній особі для одноразового розрахунку, - три місяці з дати їх видачі. День оформлення чекової книжки або розрахункового чека не враховується. Розрахункові чеки, виписані після зазначеного строку, вважаються недійсними і до оплати не приймаються. Строк дії невикористаної чекової книжки може бути подовжений за погодженням з банком-емітентом, про що він робить відповідну позначку на обкладинці чекової книжки (у правому верхньому куті), яка засвідчується підписом головного бухгалтера і відбитком штампа банку. Чекова книжка може видаватися для розрахунків з будь-яким конкретним постачальником або з різними постачальниками.

Розрахунковий чек обов'язково має містити всі реквізити, що передбачені Інструкцією НБУ№ 135, і заповнюється від руки (кульковою ручкою, чорнилом темного кольору) або з використанням технічних засобів (місяць видачі та сума розрахункового чека мають зазначатися словами). Вносити до розрахункового чека виправлення та використовувати замість підпису факсиміле не дозволяється. Розрахунковий чек, заповнений із порушенням встановлених правил, вважається недійсним і без виконання повертається банку чекодавця у встановленому порядку.

Розрахунковий чек з чекової книжки пред'являється до оплати в банк чекодержателя протягом 10 календарних днів (день виписки розрахункового чека не враховується). Розрахунковий чек приймається чекодержателем до оплати безпосередньо від чекодавця, на ім'я якого оформлено документи, що підтверджують отримання ним товарів (виконання робіт, надання послуг).

Юридичним особам забороняється передавати розрахунковий чек/чекову книжку його/її власником будь-якій іншій юридичній або фізичній особі, а також підписувати незаповнені бланки розрахункового чека і проставляти на них відбиток печатки. За бажанням фізичної особи розрахунковий чек може виписуватися на ім'я іншої особи, яка стає в цьому разі його власником. Видача розрахункових чеків на пред'явника не проводиться.

Акредитив -договір, що містить зобов'язання банку-емітента, за яким цей банк за дорученням клієнта (заявника акредитива) або від свого імені проти документів, які відповідають умовам акредитива, зобов'язаний виконати платіж на користь бенефіціара або доручає іншому (виконуючому) банку здійснити цей платіж. Умови та порядок проведення розрахунків за акредитивами мають бути передбачені в договорі між бенефіціаром і заявником акредитива і не повинні суперечити чинному законодавству, у тому числі нормативно-правовим актам Національного банку. Якщо це передбачено в тексті договору, то розрахунки за акредитивами регулюються Уніфікованими правилами та звичаями для документарних акредитивів в редакції 1993 р. (публікація Міжнародної торгової палати № 500 у частині, що не суперечить чинному законодавству, у тому числі нормативно-правовим актам Національного банку).

За операціями з акредитивами всі заінтересовані сторони мають справу тільки з документами, а не з товарами, послугами або іншими видами виконання зобов'язань, з якими можуть бути пов'язані ці документи.

Банк-емітент може відкривати такі види акредитивів:

покритий - акредитив, для здійснення платежів за яким завчасно бронюються кошти платника в повній сумі на окремому рахунку в банку-емітенті або у виконуючому банку.

непокритий - акредитив, оплата за яким, у разі тимчасової відсутності коштів на рахунку платника, гарантується банком-емітентом за рахунок банківського кредиту.

Акредитив може бути відкличним або безвідкличним. Це зазначається на кожному акредитиві. У разі відсутності такої позначки акредитив вважається безвідкличним. Відкличний акредитив може бути змінений або анульований банком-емітентом у будь-який час без попереднього повідомлення бенефіціара (наприклад, У разі недодержання умов, передбачених договором, дострокової відмови банком-емітентом від гарантування платежів за акредитивом). Усі розпорядження про зміни умов відкличного акредитива або його анулювання заявник може надати бенефіціару тільки через банк-емітент, який повідомляє виконуючий банк, а останній - бенефіціара. Безвідкличний акредитив - це акредитив, який може бути анульований або умови якого можуть бути змінені тільки за згодою на це бенефіціара, на користь якого він був відкритий, і банку-емітента. Безвідкличний акредитив є твердим зобов'язанням банку-емітента сплатити кошти в порядку та в строки, визначені умовами акредитива, якщо документи, що передбачені ним, подано до банку, зазначеному в акредитиві, або банку-емітенту та додержано строків і умов акредитива.

Для відкриття акредитива клієнт подає до банку-емітента заяву на акредитив за встановленою формою не менше ніж у трьох примірниках та в разі відкриття покритого акредитива - відповідні платіжні доручення. Акредитив має містити лише ті умови, які банк може перевірити документально. Реквізити, передбачені формою заяви, є обов'язковими, тому в разі відсутності одного з них акредитив не відкривається і заява повертається заявникові без виконання. Якщо відкривається покритий акредитив, депонований у виконуючому банку, який не є банком-емітентом, то заявник подає до банку-емітента, крім заяви, платіжне доручення на перерахування коштів для бронювання їх у виконуючому банку. Акредитив вважається відкритим після того, як здійснено відповідні бухгалтерські записи за рахунками та надіслано повідомлення про відкриття та умови акредитива бенефіціару.

Дата виконання платіжних доручень, наданих разом із заявою на акредитив, і дата повідомлення бенефіціару мають збігатися. Банк-емітент інформує виконуючий (авізуючий) банк про відкриття акредитива шляхом надсилання йому електронною поштою (електронне повідомлення), або іншими засобами зв'язку, що передбачені договорами між банками, заяви або повідомлення. Заяву або повідомлення банк-емітент надсилає авізуючому банку не пізніше наступного робочого дня після отримання заяви від клієнта. У повідомленні мають бути зазначені номер акредитива, усі його умови, спосіб платежу, місце виконання та строк дії акредитива. Повідомлення має містити повноваження авізуючого банку щодо виду акредитивної операції.

Про відкриття та умови акредитива виконуючий (авізуючий) банк повідомляє бенефіціара (авізує акредитив) протягом 10 робочих днів з дня отримання повідомлення від банку-емітента (авізуючого банку).

Після відвантаження продукції (виконання робіт, надання послуг) бенефіціар подає виконуючому банку потрібні документи, що передбачені умовами акредитива, разом з реєстром документів за акредитивом. Виконуючий банк ретельно перевіряє подані бенефіціаром документи щодо додержання всіх умов акредитива і в разі порушення хоч би однієї з умов не проводить виплати за акредитивом, про що інформує бенефіціара і надсилає повідомлення до банку-емітента для отримання згоди на оплату документів з розбіжностями. Зазначене повідомлення має містити повний перелік розбіжностей з умовами акредитива, виявлених під час перевірки. У разі неотримання відповіді протягом семи робочих днів після відправлення повідомлення або надходження негативної відповіді виконуючий банк повертає бенефіціару всі документи за акредитивом, зазначивши на зворотному боці першого примірника реєстру документів за акредитивом причини повернення документів і засвідчивши цей запис підписами відповідального виконавця та працівника, на якого покладено функції контролера, і відбитком штампа банку.

Меморіальний ордер - розрахунковий документ, який у випадках, передбачених законодавством, складається банком для оформлення внутрішньобанківських операцій, операцій щодо списання коштів з рахунку платника, здійснення договірного списання коштів з рахунку свого клієнта на підставі його письмового доручення або розпорядження стягувача про списання коштів з рахунку платника. За несвоєчасне списання (зарахування) коштів з рахунків (на рахунки) клієнтів банки несуть відповідальність згідно з чинним законодавством та укладеними договорами. Платник несе відповідальність перед банком, що його обслуговує, згідно з укладеним між ними договором.

Банк, що обслуговує ініціатора, у разі виникнення обґрунтованої підозри ініціювання переказу без законних підстав має право дати (письмово або в електронному вигляді) вказівку банку, що обслуговує отримувача, зупинити зарахування суми переказу на рахунок отримувача або, якщо вона вже зарахована, заблокувати на строк до п'яти робочих днів відповідну суму коштів на рахунку отримувача до з'ясування всіх обставин.

За необґрунтованість примусового списання (стягнення) коштів, недостовірність даних, зазначених у розрахункових документах, стягувач несе відповідальність згідно з чинним законодавством та відшкодовує збитки, завдані внаслідок безпідставного примусового списання (стягнення) коштів, у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Як платіжні інструменти можуть також розглядатися банківські платіжні картки та векселі.

Національний банк України своєю постановою від 27 серпня 2001 р. затвердив порядок емісії платіжних карток та здійснення операцій з їх застосуванням. Чинним законодавством передбачено, що на території України застосовуються платіжні картки, емітовані членами внутрішньодержавних платіжних систем, та платіжні картки, емітовані членами міжнародних платіжних систем (резидентами та нерезидентами України). Для здійснення безготівкових розрахунків та видачі готівки із застосуванням платіжних карток в Україні можуть створюватися внутрішньодержавні банківські одноемітентні та багатоемітентні платіжні системи.

Банки, клірингові та інші установи, що надають фінансові послуги із застосуванням платіжних карток, мають право укладати договори з платіжними організаціями міжнародних платіжних систем про членство або про участь у цих системах. Укладення таких договорів здійснюється згідно з чинним законодавством України. Емісія платіжних карток і здійснення операцій з їх використанням у межах України проводиться банками, що мають банківську ліцензію Національного банку України. За наявності такої ліцензії банки мають право здійснювати емісію платіжних карток і проводити операції з їх використанням без отримання дозволу на здійснення цих операцій. Банки-резиденти мають право укладати договори з платіжними організаціями міжнародних платіжних систем і здійснювати емісію платіжних карток міжнародних платіжних систем, призначених для застосування за межами України, за наявності банківської ліцензії і за умови отримання письмового дозволу Національного банку України на здійснення операцій з валютними цінностями.

Строки проведення переказу за допомогою платіжних карток визначаються правилами платіжної системи та договорами, що укладаються між членами та учасниками платіжної системи. При цьому строк виконання міжбанківського переказу, що здійснюється на підставі клірингових вимог, виконується у строк до трьох операційних днів. Внутрішньобанківський переказ виконується у строк, встановлений внутрішніми нормативними актами банку, але не може перевищувати двох операційних днів.

Законодавство передбачає кілька видів платіжних карток. Зокрема, фізичним особам, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, емітент надає особисті платіжні картки, а юридичним особам і фізичним особам-підприємцям - корпоративні платіжні картки. У разі застосування дебетової схеми обслуговування для клієнтів відкриваються окремі картрахунки, що ведуться в режимі поточних рахунків, з урахуванням обмежень, встановлених законодавством. У разі застосування кредитної схеми клієнтам відкриваються окремі картрахунки.

Клієнти-резиденти можуть відкривати картрахунки за межами України й отримувати платіжні картки, емітовані нерезидентами, з урахуванням обмежень, встановлених законодавством України про валютне регулювання.

Отримати готівку можна як у банківській установі, так і через встановлений термінал, а також з банкомата. Законодавство передбачає обов'язкові реквізити чека банкомата: ідентифікатор банку або інші реквізити, що дають змогу його ідентифікувати; номер банкомата; дата здійснення операції; сума та валюта операції; реквізити платіжної картки (допустимі правилами безпеки платіжної системи); код, що ідентифікує операцію у платіжній системі.

Розрахунки за операції з платіжними картками, виконані на території України як резидентами, так і нерезидентами, між еквайрами і торговцями, а також між платіжними організаціями небанківських платіжних систем-нерезидентів і торговцями, здійснюються лише у валюті України згідно з правилами, визначеними платіжною організацією платіжної системи і в порядку, обумовленому в договорі. Міжбанківський переказ між банками - членами платіжних систем за операціями із застосуванням платіжних карток, здійсненими їх держателями в межах України, проводиться лише у валюті України незалежно від того, в якій валюті відкритий картрахунок клієнта. Міжбанківський переказ між банками - членами міжнародних платіжних систем за операціями із застосуванням платіжних карток, здійсненими їх держателями за межами України, а також за операціями, здійсненими в межах України держателями платіжних карток-нерезидентами України, проводиться у валюті, визначеній у відповідних договорах із платіжними організаціями міжнародних платіжних систем.

Якщо валюта розрахунку за операцією, яка здійснюється за допомогою платіжної картки, відрізняється від валюти картрахунку, то уповноважений банк (за результатами оброблення інформації про виконані операції) здійснює перерахунок суми за операцією у валюту картрахунку за курсом, визначеним договором між клієнтом та уповноваженим банком-емітентом.

Одним із заходів, спрямованих на розширення безготівкового обігу коштів, є запровадження системи безготівкової виплати заробітної плати державним службовцям. Зокрема така система передбачається Указом Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2001 року "Про заходи щодо детінізації економіки" від 20 березня 2001 р. № 183/2001.

На виконання зазначеного Указу Президента України міністерства та відомства реалізують за участю комерційних банків зарплатні проекти із застосуванням платіжних карток. У свою чергу Державне казначейство України зазначило, що обслуговування зарплатних проектів може здійснюватися на підставі угоди між бюджетною установою та будь-яким комерційним банком. Для укладання такої угоди статус уповноваженого на готівкове обслуговування бюджетних коштів для банку не потрібний.

Порядок використання та обігу векселів регулюється законами України "Про обіг векселів в Україні", "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", нормативно-правовими актами НБУ.

# ЛЕКЦІЯ 26 Правові засади валютного регулювання та валютного контролю

## § І. Поняття валюти та валютних операцій

Валютний ринок належить до однієї з найважливіших складових грошового ринку держави і тому потребує проведення державного регулювання. За роки незалежності України та формування її валютного ринку було розроблено законодавчу та нормативно-правову базу, створено інституційні форми організації валютних відносин, створена національна валютна система тощо. Водночас динамізм валютних відносин, їх інтернаціоналізація потребують постійного вдосконалення чинного законодавства, приведення його у відповідність із сучасними економічними реаліями, що у кінцевому підсумку спрямовуються на підтримання стабільності національної грошової одиниці України та підвищення авторитету країни на міжнародному ринку.

Чинне законодавство визначає валюту України як грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет та в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти на рахунках, у вкладах у банківських та інших кредитно-фінансових установах на території України.

Відповідно, іноземна валюта - це іноземні грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти у грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, що перебувають на рахунках або вносяться до банківських та інших кредитно-фінансових установ за межами України.

Як інструмент обігу використовуються також платіжні документи та інші цінні папери (акції, облігації, купони до них, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, інші фінансові та банківські документи), виражені в національній чи іноземній валюті або банківських металах.

Банківські метали- це золото, срібло, платина, метали платинової групи, доведені (афіновані) до найвищих проб відповідно до світових стандартів, у зливках і порошках, що мають сертифікат якості, а також монети, вироблені з дорогоцінних металів.

Отже, до валютних цінностей можна віднести іноземну валюту, платіжні документи та фондові цінності в іноземній валюті, дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння, за винятком ювелірних та побутових виробів.

Валютними операціями називають певні банківські та фінансові операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності. Чинне законодавство відносить до валютних операцій такі:

- пов'язані з переходом права власності на валютні цінності, за винятком операцій, що здійснюються між резидентами у валюті України;

- пов'язані з використанням валютних цінностей у міжнародному обігу як засобу платежу з передаванням заборгованостей та інших зобов'язань, предметом яких є валютні цінності;

- пов'язані з ввезенням, переказуванням і пересиланням на територію України та вивезенням, переказуванням і пересиланням за її межі валютних цінностей.

Учасниками валютних операцій виступають центральний банк держави; валютні біржі; банківські установи; підприємства та кредитно-фінансові установи, що здійснюють зовнішньоекономічні операції; підприємства, міжнародні корпорації та фінансові установи, що здійснюють іноземні вкладення активів; фізичні особи; валютні брокерські фірми. Всі вони виступають агентами валютного ринку. Валютний ринок як економічна категорія відображає певну сукупність відносин, пов'язаних зі здійсненням операцій з купівлі-продажу валютних цінностей та руху іноземних капіталів.

Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контрою" та Закону України "Про банки і банківську діяльність" валютні операції здійснюються банками та іншими фінансовими установами на основі ліцензії Національного банку. Залежно від тривалості дії ліцензій, характеру та тривалості валютних операцій можуть видаватися індивідуальні та генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій.

Генеральні ліцензії видаються комерційним банкам та іншим кредитно-фінансовим установам України на здійснення валютних операцій, що не потребують індивідуальної ліцензії, на весь період дії режиму валютного регулювання.

Індивідуальні ліцензії видаються резидентам і нерезидентам на здійснення разової валютної операції на період, необхідний для здійснення такої операції.

Індивідуальної ліцензії потребують такі операції:

а) вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей, за винятком:

- вивезення, переказування і пересилання за межі України фізичними особами - резидентами іноземної валюти на суму, що визначається Національним банком України;

- вивезення, переказування і пересилання за межі України фізичними особами - резидентами і нерезидентами іноземної валюти, яка була раніше ввезена ними в Україну на законних підставах;

- платежів в іноземній валюті, що здійснюються резидентами за межі України на виконання зобов'язань у цій валюті перед нерезидентами щодо оплати продукції, послуг, робіт, прав інтелектуальної власності та інших майнових прав, за винятком оплати валютних цінностей та за договорами (страховими полісами, свідоцтвами, сертифікатами) страхування життя;

- платежів в іноземній валюті за межі України у вигляді процентів за кредити, доходу (прибутку) від іноземних інвестицій;

- вивезення за межі України іноземної інвестиції в іноземній валюті, раніше здійсненої на території України, в разі припинення інвестиційної діяльності;

б) ввезення, переказування, пересилання в Україну валюти України в межах, встановлених законодавством;

в) надання і одержання резидентами кредитів в іноземній валюті, якщо терміни і суми таких кредитів перевищують встановлені законодавством межі;

г) використання іноземної валюти на території України як засобу платежу або як застави;

д) розміщення валютних цінностей на рахунках і у вкладах за медами України, за винятком:

- відкриття фізичними особами - резидентами рахунків у іноземній валюті на час їх перебування за кордоном;

- відкриття кореспондентських рахунків уповноваженими банками;

- відкриття рахунків в іноземній валюті резидентами;

е) здійснення інвестицій за кордон, у тому числі шляхом придбання цінних паперів, за винятком цінних паперів або інших корпоративних прав, отриманих фізичними особами - резидентами як дарунок або у спадщину.

Чинне законодавство забороняє Національному банку обмежувати права суб'єктів валютного ринку на здійснення операцій з іноземною валютою, гарантовані їм законом.

Здійснюючи державне регулювання відносин у сфері обігу валюти, органи державної влади втілюють валютну політику. Валютна політика - це сукупність заходів, що здійснюються у сфері міжнародних економічних відносин відповідно до поточних та стратегічних цілей економічної політики країни. Вона спрямована на розв'язання головних завдань; забезпечення стабільності економічного зростання, стримування зростання безробіття та інфляції, підтримка рівноваги платіжного балансу.

Основою валютної політики країни є вибір режиму валютних курсів, який відповідає економічному стану держав та її зовнішньоекономічним відносинам. Валютний курс, встановлення якого в переважній більшості країн є прерогативою центрального банку, на фінансово-грошовому ринку виконує певні функції, головними з яких є:

- сприяння інтернаціоналізації грошових відносин;

- сприяння об'єднанню та стабільному розвитку фінансових ринків;

- порівняння рівнів та структури цін, а також результатів виробничої діяльності в окремих країнах;

- порівняння національної та інтернаціональної вартості на національних та світових ринках;

- перерозподіл національного продукту між окремими країнами;

- інтернаціоналізації господарських зв'язків тощо.

Валютний курс є своєрідною формою ціни, яка сплачується в національній грошовій одиниці за одиницю іноземної валюти, і визначається співвідношенням між національною грошовою одиницею та відповідно іноземною валютою виходячи насамперед з їх купівельної спроможності. При встановленні валютного курсу значну роль відіграє конвертованість валюти, за якою здійснюється операція, оскільки вона впливає на купівельну спроможність валюти.

Під конвертованістю валюти розуміють її здатність обмінюватися на валюти інших країн та міжнародні платіжні засоби. Розрізняють повну та часткову конвертованість. Головний критерій такого розмежування полягає у відсутності або наявності валютних обмежень у законодавстві країн, що здійснюють емісію цих валют.

Умови та порядок конвертації (обміну) гривні на іноземну валюту встановлюються Національним банком відповідно до законодавства України про валютне регулювання. НБУ запровадив Класифікатор іноземних валют залежно від рівня їх конвертованості, відповідно до якого валюти поділено на три групи: 1) вільно конвертовані валюти, які без обмежень обмінюються на інші валюти; 2) валюти з обмеженою конвертованістю; 3) неконвертовані валюти, які не обмінюються на інші валюти і курси яких НБУ не визначає.

Форми й методи проведення валютної політики залежать від конкретних умов розвитку економіки, стану платіжних балансів, міжнародних відносин, а також внутрішньої та зовнішньої політики держави'. До таких форм та методів валютної політики, як правило, відносять валютні обмеження, зміну паритетів (девальвацію та ревальвацію), регулювання ступеня конвертованості валюти, режиму валютного курсу, дисконтну та девізну політику, в тому числі валютні інтервенції. Валютні обмеження являють собою систему нормативних правил, що встановлені в адміністративному або законодавчому порядку та спрямовані на обмеження операцій з іноземною валютою та іншими валютними цінностями (зокрема, державний контроль над операціями, обмеження переказів за кордон, блокування валютної виручки).

Девальвація - зменшення офіційного золотого змісту грошової одиниці країни або зниження її курсу щодо валют інших країн, яке здійснюється у законодавчому порядку. Ревальвація, навпаки, полягає у збільшенні золотого змісту грошової одиниці або підвищенні її курсу щодо валют інших країн, яке здійснюється державою в офіційному порядку. Валютна інтервенція - втручання центральних банків у валютні операції з метою підвищити або знизити курс валюти своєї країни або іноземної валюти. У тих випадках, коли країна заінтересована у підвищенні курсу своєї валюти, центральний банк вдається до масового продажу іноземної та купівлі національної валюти. Якщо ж ставиться протилежна мета - зниження курсу національної валюти, - здійснюється масова купівля іноземної та продаж національної валюти.

В Україні в останні два роки АКБ " Фінанси і кредит", поряд із банками "Аваль", Укрсоцбанк, Приватбанк, є найбільшим оператором на ринку постачання іноземної готівкової валюти. Адже 28 банків, які вже уклали з ним угоди на придбання євро, пов'язані з банком "Фінанси і кредит" лише звичайними договорами. Євро коштують при завезенні трохи дорожче, ніж долари. Якщо, приміром, з долара сплачують 0,05% від суми, то з євро - 0,07%, хоч євро долають удвічі меншу відстань, ніж долар: євро - з Франкфурта, а долар - з Нью-Йорка.

Аналізуючи положення теорії фінансового та господарського права, можна зробити висновок, що валютна система становить державно-правову форму організації міжнародних валютних (грошових) відносин держав. Національна валютна система складається з таких елементів: 1) національна валюта; 2) умови обрання "мостів" валюти держави; 3) паритет національної валюти; 4) режим курсу національної валюти; 5) наявність або відсутність валютних обмежень у країні; 6) національне регулювання міжнародної валютної ліквідності країни; 7) регламентація використання міжнародних кредитних коштів обігу; 8) режим національного валютного ринку і ринку золота; 9) державні органи, що обслуговують та регулюють валютні відносини країни.

Зокрема, Національний банк забезпечує управління золотовалютними резервами держави, здійснюючи валютні інтервенції шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на валютних ринках з метою впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит та пропозицію грошей в Україні. Економічну суть золотовалютних резервів становить фонди коштів, що створюються для забезпечення стабільності власної грошової одиниці та платоспроможності держави.

## § 2. Організація валютного регулювання

В Україні валютне регулювання базується на Конституції України та Законі України "Про Національний банк України", Декреті Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19 лютого 1993 р., а також нормативних актах НБУ, що визначають правові засади організації валютного регулювання й контролю. Свого часу Україна як незалежна держава заявила про прагнення забезпечити конвертованість національної валюти, підписавши ще в 1992 р. статті Угоди Міжнародного валютного фонду (Статут МВФ) та взявши на себе зобов'язання щодо організації власної валютної системи, передбачені статтею XIV Статуту МВФ. 24 вересня 1996 р. Україна заявила про прийняття зобов'язань за статтею VIII Статуту МВФ, що свідчило про офіційне міжнародне визнання гривні конвертованою за поточними операціями.

Під валютним регулюванням розуміється діяльність держави та уповноважених нею органів, спрямована на регламентацію міжнародних розрахунків та порядок здійснення операцій з валютними цінностями. Ринкове і державне валютне регулювання доповнюють одне одного: при цьому ринкове регулювання основане на конкуренції й породжує стимули розвитку; відповідно валютне регулювання спрямоване на визначення негативних наслідків ринкового регулювання валютних відносин. Починаючи з кінця лютого 2003 р. НБУ поставив за мету лібералізувати валютний ринок країни. Здійснення валютного регулювання покладається чинним законодавством на органи державної влади, що проводять економічну та грошово-кредитну політику.

Кабінет Міністрів України у сфері валютного регулювання:

- визначає і подає на затвердження до Верховної Ради України ліміт зовнішнього державного боргу України;

- бере участь у складанні платіжного балансу України;

- забезпечує виконання бюджетної та податкової політики в частині, що стосується руху валютних цінностей;

- забезпечує формування і виступає розпорядником Державного валютного фонду України;

- визначає порядок використання надходжень у міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, які використовуються у торговельному обороті з іноземними державами, а також у неконвертованих іноземних валютах, які використовуються у неторговельному обороті з іноземними державами на підставі положень міжнародних договорів України.

Однак визначальну роль у проведенні валютного регулювання відіграє центральний банк держави. Згідно з чинним законодавством Національний банк України у сфері валютного регулювання:

- здійснює валютну політику виходячи з принципів загальної економічної політики України;

- складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України;

- контролює додержання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;

- визначає у разі потреби ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;

- видає у межах, передбачених цим Декретом, обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України;

- нагромаджує, зберігає й використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики;

- видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування;

- встановлює способи визначення і використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених в іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях;

- встановлює за погодженням з Міністерством статистики України єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням;

- забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

До функцій центрального банку як учасника валютного ринку належить формування певної стратегії і тактики у здійсненні політики валютного регулювання, управління валютними резервами, вплив на головні чинники курсоутворення через валютні інтервенції, регулювання рівня облікової ставки, нормативів обов'язкових резервів, контроль за обсягами грошової маси в обігу тощо. Операціями відкритого ринку НБУ є купівля-продаж казначейських зобов'язань, власних зобов'язань НБУ (депозитних сертифікатів), а також визначених Правлінням НБУ комерційних векселів, інших цінних паперів та боргових зобов'язань. Національний банк відповідно до законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність та систему валютного регулювання і валютного контролю регулює імпорт та експорт капіталу.

До 23 жовтня 1994 р. в Україні додержувалися системи множинних курсів, включаючи офіційний валютний курс, який визначався НБУ, і ринковий, який встановлювався на валютних аукціонах. З 24 жовтня 1994 р. офіційний курс встановлювався за результатами торгів на Українській міжбанківській валютній біржі. З 19 березня 1999 р. НБУ встановив офіційний обмінний курс гривні щодо долара США як середньозважений між курсами за операціями уповноважених комерційних банків на міжбанківському валютному ринку. У межах своєї загальної відповідальності за забезпечення стабільності національної валюти НБУ може впливати на формування офіційного обмінного курсу шляхом купівлі-продажу іноземної валюти на валютному ринку.

Отже, центробанк використовував кілька режимів - від множинного до фіксованого з подальшим переходом до керованого плаваючого курсу, який і був офіційно запроваджений на початку 2000 р. Введення плаваючого курсу та запровадження на міжбанківському ринку торгової сесії поглибили лібералізацію валютного ринку та зменшили обсяг арбітражних операцій, забезпечили стабілізацію обмінного курсу, подальший розвиток безготівкового і готівкового валютного ринків, а також зовнішньоекономічної діяльності, збільшення припливу валюти в Україну та збереження міжнародних валютних резервів НБУ.

Торгівля іноземною валютою на території України резидентами і нерезидентами - юридичними особами здійснюється через уповноважені банки та інші фінансові установи виключно на міжбанківському валютному ринку України. Структура міжбанківського валютного ринку, а також порядок та умови торгівлі іноземною валютою на міжбанківському валютному ринку України визначені НБУ у Правилах здійснення операцій на міжбанківському валютному ринку України від 18 березня 1999 р. Відповідно до зазначених Правил операції на міжбанківському валютному ринку України дозволяється здійснювати лише суб'єктам цього ринку, до яких належать НБУ, уповноважені банки (комерційні банки, які отримали ліцензію Національного банку України на право здійснення операцій з валютними цінностями); уповноважені кредитно-фінансові установи (які отримали ліцензію Національного банку України на здійснення операцій з валютними цінностями) та валютні біржі. НБУ встановлює офіційний обмінний курс гривні до іноземних валют та міжнародних розрахункових одиниць згідно з порядком встановлення і використання офіційного обмінного курсу гривні до іноземних валют. Після отримання ліцензії НБУ на здійснення валютних операцій уповноважені банки України можуть відкривати кореспондентські рахунки, порядок відкриття та використання яких в іноземній валюті передбачений відповідним Положенням НБУ про відкриття та функціонування кореспондентських рахунків банків - резидентів та нерезидентів в іноземній валюті та кореспондентських рахунків банків - нерезидентів у гривнях, затвердженим постановою Правління НБУ від 26 березня 1998 р. № 118.

Суб'єкти міжбанківського валютного ринку купують іноземну валюту для власних потреб і за дорученням клієнтів (резидентів і нерезидентів). Операції з купівлі-продажу іноземної валюти за іноземну валюту здійснюються суб'єктами ринку на міжнародних валютних ринках та/або на міжбанківському валютному ринку України.

З метою лібералізації і подальшого впорядкування здійснення операцій з банківськими металами на міжбанківському валютному ринку України Правління Національного банку України змінило порядок організації торгівлі банківськими металами на валютному ринку України'. Зокрема, визначено, що до оптової торгівлі банківськими металами належать операції з купівлі-продажу за однією угодою банківських металів на суму, що становить понад 50 тис. грн. на день укладення угоди.

Роздрібну торгівлю банківськими металами здійснюють уповноважені банки та інші уповноважені фінансові установи, які отримали ліцензію Національного банку України на право здійснення операцій з банківськими металами. Зазначені установи проводять операції з роздрібної торгівлі банківськими металами з клієнтами (фізичними особами - резидентами і нерезидентами та юридичними особами-резидентами) через каси уповноважених банків (уповноважених фінансових установ). Роздрібна торгівля банківськими металами здійснюється з їх фізичною поставкою. Якщо учасником роздрібної торгівлі виступає юридична особа-резидент, така торгівля може здійснюватися за умови укладення відповідного договору в письмовій формі. При цьому купівля або продаж банківських металів здійснюється за наявності сертифіката якості цих металів. Громадяни мають право придбавати банківські метали за готівку.

Протягом робочого дня уповноважений банк (уповноважена фінансова установа) може продати одному клієнту банківських металів на суму, що не перевищує 50 тис. грн. Приймання та оцінку банківських металів здійснює експерт (касир-експерт) з банківських металів. Національним банком України встановлено Правила здійснення фізичними особами переказів іноземної валюти в межах України. Відповідно до норм законодавства фізичним особам-резидентам дозволяється переказувати іноземну валюту з їх поточних рахунків в іноземній валюті, відкритих у банках, як на поточні рахунки в іноземній валюті інших фізичних осіб-резидентів, так і на власні поточні або власні вкладні (депозитні) рахунки в іноземній валюті. Зазначені перекази здійснюються виключно в межах коштів, що є на відповідних рахунках.

Без відкриття поточних рахунків фізичним особам-резидентам дозволяється переказувати на користь інших фізичних осіб-резидентів суму, що не перевищує в еквіваленті 1 тис. дол. США за один операційний день. Такі перекази здійснюються без подання фізичною особою документів, що підтверджують родинні стосунки.

До компетенції НБУ належить також встановлення порядку переміщення валюти України, іноземної валюти, банківських металів, платіжних документів, платіжних карток через митний кордон України.

Згідно із затвердженою Правлінням НБУ Інструкцією № 283 фізичним особам дозволяється вивезення за межі України національної волют й:

а) за умови усного декларування митному органу фізичними особами-резидентами на одну особу (незалежно від віку) коштів у сумі, що не перевищує 1 тис. гривень, - з урахуванням ювілейних і пам'ятних монет з недорогоцінних металів, номінал яких виражено в гривнях;

б) з обов'язковим зазначенням у митній декларації фізичними особами - резидентами та нерезидентами на одну особу (незалежно від віку) коштів у сумі, що не перевищує 10 тис. грн., у тому числі:

- коштів у сумі, що не перевищує 5 тис. грн. (за номінальною вартістю) , - з урахуванням ювілейних і пам'ятних монет з недорогоцінних металів, номінал яких виражено у гривнях;

- коштів у вигляді ювілейних і пам'ятних монет із золота та срібла, номінал яких виражено у гривнях, загальна сума яких за номінальною вартістю не перевищує 5 тис. грн.

Вивезення валюти України фізичними особами - резидентами та нерезидентами в сумі, яка перевищує встановлені норми, а також у випадках, не передбачених Інструкцією, дозволяється на підставі індивідуальної ліцензії Національного банку, копія якої надсилається відповідним структурним підрозділом НБУ Державній митній службі України.

Індивідуальні ліцензії на вивезення за межі України валюти України, іноземної валюти, платіжних документів, банківських металів та ввезення в Україну валюти України, а також спеціальні дозволи на ввезення (пересилання) в Україну іноземної валюти, платіжних документів, банківських металів фізичними особами - резидентами та нерезидентами, якщо сума перевищує встановлені цією Інструкцією норми, але не перевищує 25 тис. дол. США або еквівалент цієї суми в іншій іноземній валюті за офіційним курсом гривні до іноземних валют, встановленим Національним банком, видають територіальні управління Національного банку, Операційне управління Національного банку.

Якщо сума іноземної валюти, що переміщується через митний кордон України фізичними особами - резидентами та нерезидентами, перевищує 25 тис. дол. США, то зазначені індивідуальні ліцензії та спеціальні дозволи видає Департамент валютного контролю та ліцензування Національного банку.

Аналогічний порядок передбачається і для ввезення громадянами України готівкової гривні назад у країну.

Юридичні особи-резиденти, яким належать (орендовані, зафрахтовані або ті, що формуються в Україні) транспортні засоби, що здійснюють пасажирські рейси за межі України, можуть вивезти через підзвітну фізичну особу кошти у сумі, що не перевищує 3 тис. грн., для забезпечення розрахунків на транспортних засобах за надані послуги та/або реалізовані товари. Якщо сума буде вищою, необхідна індивідуальна ліцензія НБУ. У зазначених випадках вивезення національної валюти підлягає обов'язковому декларуванню.

Дозволяється вивезення за межі України фізичними особами - резидентами та нерезидентами з обов'язковим зазначенням у митній декларації іноземної валюти, чеків, банківських металів, що ввезені раніше в Україну на законних підставах (за наявності митної декларації на їх ввезення).

Чинним законодавством дозволяється також вивезення за межі України фізичними особами - резидентами та нерезидентами коштів у загальній сумі до б тис. дол. США або еквівалент цієї суми в іншій іноземній валюті за офіційним курсом гривні до іноземних валют, встановленим Національним банком на день перетинання митного кордону.

При цьому за умови усного декларування митному органу іноземної валюти готівкою та/або дорожніми чеками для фізичних осіб- резидентів можна вивозити кошти на суму до 3 тис. дол. США і для фізичних осіб-нерезидентів - на суму до 1 тис. дол. США або еквівалент цієї суми в іншій іноземній валюті. Якщо сума більша, для її вивезення необхідно отримати довідку уповноваженого банку на вивезення іноземної валюти (довідка видається про зняття коштів з власного рахунку фізичної особи, про придбання такої валюти через касу або пункт обміну валюти уповноваженого банку, про придбання дорожніх чеків тощо). У такому разі вивезення валюти зазначається у митній декларації. Готівкова іноземна валюта вивозиться фізичними особами незалежно від віку.

Щодо платіжних карток, то для їх вивезення також існують спеціальні правила. Зокрема, дозволяється вивезення за межі України:

а) за умови усного декларування митному органу фізичними особами - резидентами і нерезидентами - платіжних карток, емітованих банками України (у тому числі міжнародних платіжних систем);

Також платіжні картки вивозяться за межі України за умови усного декларування митному органу:

- фізичними особами-нерезидентами - платіжних карток, емітованих іноземними банками (у тому числі міжнародних платіжних систем) та небанківськими установами, що були ввезені/переслані в Україну з додержанням вимог чинного законодавства України;

- фізичними особами-резидентами, які працюють в іноземних представництвах юридичних осіб-нерезидентів, що зареєстровані в Україні, - корпоративних платіжних карток, емітованих іноземними банками, на підставі документів, що підтверджують факт роботи цих фізичних осіб у зазначених представництвах і організаціях (які засвідчені підписом керівника, головного бухгалтера та відбитком печатки представництв і організацій), або посвідки про відрядження за межі України, виданого представництвом юридичної особи-нерезидента або міжнародною організацією в Україні;

- фізичними особами-резидентами - платіжних карток, емітованих небанківською установою "American Express", що уклала угоду з уповноваженим банком, на підставі довідки цього банку про наявність у ньому картрахунку фізичних осіб;

- фізичними особами-резидентами - іменних ощадних (вкладних) книжок та інших вкладних документів, що засвідчують наявність вкладів у гривнях в уповноважених банках, за умови, що ці документи виписані на ім'я особи, яка виїжджає за межі України;

- фізичними особами - резидентами і нерезидентами - іменних (вкладних) книжок та інших вкладних документів, що засвідчують наявність вкладів в іноземній валюті в уповноважених банках, за умови, що ці документи виписані на ім'я особи, яка виїжджає за межі України.

б) з обов'язковим зазначенням у митній декларації фізичними особами-резидентами - платіжних карток, емітованих іноземними банками, на підставі індивідуальної ліцензії Національного банку на відкриття рахунку в іноземному банку (пред'являється відповідному митному органу).

Слід зазначити, що й самі банківські установи для ввезення або вивезення готівкової іноземної валюти, бланків дорожніх чеків та банківських металів зобов'язані мати індивідуальну ліцензію та спеціальний дозвіл Національного банку відповідно до Правил надання уповноваженим банкам індивідуальних ліцензій на вивезення банкнот іноземних держав, банківських металів і спеціальних дозволів на ввезення банкнот іноземних держав, бланків чеків та банківських металів, затверджених постановою Правління Національного банку від 9 липня 1997 р. № 227.

Для обслуговування фізичних осіб - резидентів та нерезидентів з метою купівлі-продажу іноземної валюти, уповноважені банки та інші фінансові установи, що одержали ліцензію НБУ, а також інші юридичні особи - резиденти, що уклали агентську угоду з уповноваженим банком, організовують пункти продажу іноземної валюти. Правове забезпечення їх діяльності визначається Положенням про пункти обміну іноземної валюти, затвердженим постановою Правління НБУ від 7 липня 1994 р. № 12-9.

Для обмінного пункту банк встановлює ліміт авансу в національній та іноземній валютах у розмірі, що забезпечує додержання пунктами ліміту грошового авансу. Обмінні пункти мають право утримувати у своїй касі залишок розмінних купюр у розмірі до 200 дол. США або еквівалент цієї суми в іншій іноземній валюті за офіційним курсом, встановленим Національним банком України. Щоденно у встановленому банком порядку касир обмінного пункту здає до каси уповноваженого банку залишок іноземної і національної валюти, який перевищує ліміт, необхідний для роботи обмінного пункту з одночасним здійсненням відповідних бухгалтерських записів.

Не допускається відмова у здійсненні валютно-обмінних операцій пунктом обміну іноземної валюти за наявності коштів для здійснення цих операцій. Курси купівлі та продажу готівкової іноземної валюти в обмінних пунктах і банківських касах протягом дня зміні не підлягають. У березні 2003 р. НБУ скасував обмеження на 5%-не відхилення курсу гривні від офіційного при здійсненні операцій купівлі-продажу готівкової іноземної валюти, запроваджене у вересні 2001р.

Використання готівкової іноземної валюти в Україні здійснюється відповідно до Правил використання готівкової іноземної валюти на території України, затвердженими постановою Правління НБУ від 26 березня 1998 р. № 119.

Правове регулювання розрахунків в іноземній валюті здійснюється відповідно до Закону України "Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті". Основними моментами, що характеризують розрахунки в іноземній валюті, є такі:

- обов'язкове зарахування виручки в іноземній валюті на валютні рахунки одержувачів коштів;

- додержання строків, встановлених законодавством, для зарахування валютної виручки; зокрема виручки, що надходить у терміни виплати заборгованостей, зазначені у зовнішньоекономічних контрактах, але не пізніше 90 днів від дати митного оформлення або підписання акта, що засвідчує виконання робіт, надання послуг тощо;

- оплата контрактів резидентами за рахунок придбаної для розрахунків іноземної валюти через уповноважений банк протягом 5 робочих днів з моменту зарахування її на власні валютні рахунки;

- обов'язковий продаж валютної виручки тощо. У 1998 р. в Україні з метою стабілізації ситуації на валютному ринку країни було введено обов'язковий продаж 50 % надходжень в іноземній валюті (першої групи Класифікатора іноземних валют НБУ) на користь резидентів (юридичних осіб та фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності). Продаж валютної виручки здійснюється через уповноважені банки на міжбанківському валютному ринку України в порядку, встановленому Національним банком України. Не підлягають обов'язковому продажу кошти в іноземній валюті, що надходять у вигляді кредитів та інвестицій; придбані на МВР України через уповноважені банки та уповноважені фінансові установи протягом строку, встановленого валютним законодавством України для розрахунків з нерезидентами; кошти, які надійшли на користь резидентів-посередників за договорами комісії, доручення, консигнації або за агентськими угодами і підлягають перерахуванню резидентам та нерезидентам; що належать уповноваженим банкам та уповноваженим фінансовим установам, а також депозити, що розміщені резидентами в уповноважених банках та уповноважених фінансових установах (включаючи проценти, нараховані за ними), та інвестиції, здійснені резидентами за межі України у разі їх повернення власникові.

## § 3. Валютний контроль

Валютні операції, у яких беруть участь резиденти та нерезиденти, а також уповноважені банки та інші фінансові установи, підлягають валютному контролю. Декрет КМУ "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" визначає повноваження державних органів у сфері валютного регулювання і валютного контролю, включаючи до їх складу Національний банк України, який є головним органом валютного контролю, а також уповноважені банки, органи державної податкової служби України, Міністерство зв'язку України та Державну митну службу України.

Компетенція зазначених органів розмежовується так:

Національний банк України:

- здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, не віднесених цим Декретом до компетенції інших державних органів;

- забезпечує виконання уповноваженими банками функцій щодо здійснення валютного контролю згідно з цим Декретом та іншими актами валютного законодавства України.

Уповноважені банки здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами через ці банки. Державна податкова служба України здійснює фінансовий контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами на території України.

Міністерство зв'язку України здійснює контроль за додержанням правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України.

Державна митна служба України здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

Нормативною базою, що регулює валютні відносини і передбачає можливість застосування заходів відповідальності, є закони України "Про зовнішньоекономічну діяльність", "Про порядок здійснення розрахунків у іноземній валюті", "Про банки і банківську діяльність", "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні" та інші закони, Декрет КМУ "Про систему валютного регулювання і валютного контролю", нормативно-правові акти Національного банку України та інших органів державної влади, що уповноважені здійснювати валютний контроль, у першу чергу Державної податкової служби України.

Зокрема, Положення про валютний контроль визначає основні засади здійснення Національним банком України функцій головного органу валютного контролю згідно з повноваженнями, наданими йому Законом України "Про Національний банк України" та Декретом КМУ "Про систему валютного регулювання і валютного контролю". Чинне законодавство передбачає такі санкції за порушення валютного законодавства.

Здійснення комерційними банками або фінансово-кредитними установами операцій з валютними цінностями без одержання генеральної ліцензії НБУ тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, із виключення банку з Державного реєстру банків або без такого виключення.

Здійснення резидентами і нерезидентами операцій з валютними цінностями, що потребують одержання ліцензії НБУ згідно з вимогами законодавства, без одержання індивідуальної ліцензії НБУ тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, за винятком:

- вивезення, переказування і пересилання за межі України фізичними особами - резидентами іноземної валюти на суму, що визначається НБУ;

- вивезення, переказування і пересилання за межі України фізичними особами -резидентами і нерезидентами іноземної валюти, яка була раніше ввезена ними в Україну на законних підставах;

- платежів в іноземній валюті, що здійснюються резидентами за межі України на виконання зобов'язань у цій валюті перед нерезидентами щодо оплати продукції, послуг, робіт, прав інтелектуальної власності та інших майнових прав, за винятком оплати валютних цінностей;

- платежів в іноземній валюті за межі України у вигляді процентів за кредити, доходу (прибутку) від іноземних інвестицій;

- вивезення за межі України іноземної інвестиції в іноземній валюті, раніше здійсненої на території України, в разі припинення інвестиційної діяльності;

- відкриття фізичними особами-резидентами рахунків в іноземній валюті на час їх перебування за кордоном;

- відкриття кореспондентських рахунків уповноваженими банками за межами України;

- відкриття в закордонних банках рахунків в іноземній валюті дипломатичними, консульськими, торговельними та іншими офіційними представництвами України за кордоном, які мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філіями та представництвами підприємств і організацій України за кордоном, що не проводять підприємницької діяльності.

Торгівля іноземною валютою банками та іншими фінансово-кредитними установами без одержання ліцензії НБУ та (або) з порушенням порядку й умов торгівлі валютними цінностями на міжбанківському валютному ринку України, встановлених НБУ, тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій, і виключення банку з Реєстру банків, їх філій та представництв, валютних бірж і фінансово-кредитних установ або без такого виключення.

Невиконання уповноваженими банками зобов'язань щодо купівлі іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за дорученням і за рахунок резидентів з метою забезпечення виконання зобов'язань резидентів тягне за собою позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України на право здійснення валютних операцій або накладення штрафу у розмірі 25% від суми (вартості) іноземної валюти, що була зафіксована у дорученні резидента.

Нездійснення уповноваженими банками функцій агента валютного контролю в частині запобігання проведенню резидентами і нерезидентами через ці банки незаконних валютних операцій тягне за собою позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України на право здійснення валютних операцій або штраф у розмірі 25% від суми (вартості) валютних операцій, здійснених резидентами та нерезидентами через ці банки з порушенням чинного законодавства. Якщо згідно із законодавчими та нормативно-правовими актами дозволено проводити окремі валютні операції у визначених сумах, то розрахунок розміру штрафу здійснюється із суми, що становить різницю між сумою проведеної валютної операції та сумою, що є нормативне визначеною (дозволеною). У разі використання в розрахунках іноземної валюти штраф сплачується у валюті України за обмінним курсом Національного банку України на день складання відповідного протоколу порушення валютного законодавства.

Нездійснення уповноваженими банками функцій агента валютного контролю у частині своєчасного інформування у випадках та порядку, встановленому законодавством, у тому числі нормативно-правовими актами Національного банку України, відповідних державних органів про порушення резидентами і нерезидентами законодавства, пов'язаного з проведенням ними валютних операцій, тягне за собою накладення штрафу у розмірі 5% від суми (вартості) валютних операцій, про які уповноважений банк згідно зі встановленим порядком зобов'язаний був поінформувати відповідні державні органи.

Здійснення розрахунків між резидентами і нерезидентами у межах торговельного обороту без участі уповноваженого банку або здійснення розрахунків між резидентами і нерезидентами у межах торговельного обороту у валюті України без одержання індивідуальної ліцензії НБУ тягне за собою накладення штрафу на резидента в розмірі, еквівалентному сумі валютних цінностей, що використовувалися при розрахунках, перерахованій у валюту України за обмінним курсом НБУ на день здійснення таких операцій (при розрахунках у валюті України - на суму таких розрахунків).

Якщо нерезиденти мають на території України представництва, яким відкрито рахунки типу "Н" або типу "П" у валюті України, то здійснення розрахунків у валюті України через ці рахунки між резидентами і нерезидентами у межах торговельного обороту не потребує індивідуальної ліцензії НБУ. Використання іноземної валюти у зазначених розрахунках за участю таких представництв є використанням іноземної валюти як засобу платежу на території України і потребує індивідуальної ліцензії НБУ.

Невиконання резидентами вимог щодо порядку та строків декларування валютних цінностей та іншого майна тягне за собою таку відповідальність:

- порушення строків декларування - накладення штрафу в розмірі 1 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян за кожний день порушення;

- порушення порядку декларування - накладення штрафу в розмірі 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порушенням порядку декларування є подання недостовірної інформації або перекручення даних, що відображаються у відповідній декларації, якщо такі дії свідчать про приховування резидентами валютних цінностей та майна, що перебувають за межами України. Неподання або несвоєчасне подання резидентами України декларації (за відсутності валютних цінностей та майна за межами України) не тягне за собою застосування фінансових санкцій.

Несвоєчасне подання, приховування або перекручення встановленої Національним банком України звітності про валютні операції тягне за собою накладення штрафу у розмірі 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Одержання резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів без реєстрації договорів тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній 1 % розміру одержаного кредиту чи позики і перерахованій у національну валюту України за офіційним обмінним курсом Національного банку України на день одержання кредиту, позики, з подальшою обов'язковою реєстрацією зазначених договорів. Штрафні санкції застосовуються в кожному випадку порушення. Нормами Закону України "Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті" від 23 вересня 1994 р. № 185/94-ВР передбачено обов'язковість зарахування виручки резидентів у іноземній валюті на їх валютні рахунки в уповноважених банках у встановлені терміни. Перевищення зазначених термінів потребує індивідуальної ліцензії Національного банку України. Відповідно до ст. 4 зазначеного Закону порушення резидентами встановлених термінів тягне за собою стягнення пені за кожний день прострочення у розмірі 0,3 % від суми неодержаної виручки (митної вартості недопоставленої продукції) в іноземній валюті, перерахованої у грошову одиницю України за валютним курсом Національного банку України на день виникнення заборгованості. Пеня застосовується у разі порушення 90-денного терміну надходження на валютний рахунок в уповноваженому банку виручки (митної вартості недопоставленої продукції) в іноземній валюті, відлік якого починається з моменту оформлення вивізної вантажної митної декларації.

Крім того, ст. 73 Закону України "Про банки і банківську діяльність" передбачено, що у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки НБУ відповідно до цього Закону, банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ, або здійснення речових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, НБУ має право застосовувати такий засіб впливу, як накладення штрафу на банки відповідно до положень, затверджених Правлінням НБУ, в розмірі не більше 1 % від суми зареєстрованого статутного фонду.

Положення про валютний контроль визначає порядок притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства та застосування штрафу. У разі виявлення порушень валютного законодавства з боку банків або фінансово-кредитних установ уповноважені працівники НБУ складають протокол, який вручають керівникові (посадовій особі, яка виконує його обов'язки) банку, фінансово-кредитної установи, чи їх відокремленого структурного підрозділу, де безпосередньо проводилася відповідна перевірка. У разі виявлення державними органами валютного контролю та державними контрольними і правоохоронними органами порушення банками або фінансово-кредитними установами валютного законодавства складається акт чи довідка про перевірку, які разом з копіями документів, що підтверджують факт порушення, надсилаються до територіальних управлінь НБУ за місцем проведення зазначених перевірок. Уповноважені працівники територіальних управлінь НБУ аналізують отримані матеріали та за наявності складу правопорушення протоколюють їх.

Санкції у вигляді позбавлення ліцензії, виключення з Державного реєстру банків, застосування штрафу, що перевищує суму (вартість), еквівалентну 100 тис. доларів США, перераховану у валюту України за обмінним курсом НБУ на день складання відповідного протоколу порушення валютного законодавства, застосовуються виключно на підставі постанови Правління НБУ.

Постанову про стягнення штрафу, складену за встановленою формою, територіальне управління НБУ надсилає порушникові, який протягом п'яти днів після її отримання має перерахувати суму штрафу до Державного бюджету України. В разі несплати комерційним банком або фінансовою установою штрафу в зазначений строк постанова підлягає примусовому виконанню органами державної виконавчої служби.

Постанова про притягнення до відповідальності може бути оскаржена в судовому порядку. Відповідачем виступає Національний банк України. Оскарження постанови не припиняє її виконання.

Згідно з чинним законодавством незаконні скуповування, продаж, обмін чи використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави, тобто вчинення цих дій без відповідного дозволу (ліцензії),якщо наявність такого дозволу (ліцензії) є обов'язковою, тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність.

# ГЛОСАРІЙ

**Акт ревізії (перевірки)** *- службовий двосторонній документ, який підтверджує факт проведення комплексної, фінансової чи тематичної ревізії (перевірки), відображає її результати стосовно наслідків окремих фінансово-господарських операцій чи діяльності підприємства в цілому і є носієм доказової інформації про виявлені й систематизовані за економічною однорідністю недоліки в господарюванні і порушення законів та інших нормативно-правових актів.*

**Аудиторський (недержавний) фінансовий контроль** *- контроль, що його здійснюють незалежні аудитори або аудиторські фірми, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення. Аудит може проводитися як за ініціативою суб'єкта господарювання, так і за рішенням органу державної влади.*

**Банк** *- юридична особа, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати у сукупності такі операції: залучення до вкладів коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення цих коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб.*

**Банківська діяльність** *- набір посередницьких операцій на грошовому ринку, який виконують спеціальні інститути (банки) як виключну діяльність на підставі закону та під особливим наглядом держави; являє собою залучення до вкладів грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення цих коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб.*

**Банківське законодавство** *- система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері банківської діяльності.*

**Банківське регулювання** *- розробка та видання уповноваженими органами на основі законів нормативно-правових актів, що регламентують види і способи банківської діяльності.*

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

**Бюджетна класифікація** *- єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.*

**Бюджетна політика -** *діяльність органів державної влади щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподілу й перерозподілу бюджетних ресурсів та забезпечення всеохоплюючого контролю за їх використанням.*

**Бюджетна система України** *- врегульована нормами права сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, що побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою.*

**Бюджетне асигнування** *- повноваження, надане розпорядникові бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення взяти бюджетне зобов'язання та здійснити платежі з конкретною метою у процесі виконання бюджету.*

**Бюджетне зобов'язання-** *будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи проведення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього періоду або у майбутньому.*

**Бюджетне планування** *- централізований розподіл та перерозподіл внутрішнього валового продукту та національного доходу за всіма ланками бюджетної системи України та за всіма видами фінансових планів, включаючи кошториси бюджетних установ, що здійснюються на основі чинного законодавства про бюджет та державних програм економічного і соціального розвитку держави. Бюджетне право України - сукупність фінансово-правових норм, що регулюють фінансові відносини, які виникають у зв'язку з бюджетною діяльністю, тобто утворенням, розподілом та використанням коштів державного та місцевих бюджетів.*

**Бюджетне призначення***-повноваження, надане головному розпорядникові бюджетних коштів бюджетним кодексом, Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.*

**Бюджетний запит***- документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.*

**Бюджетний період** *- період дії акта про бюджет, затвердженого представницьким органом.*

**Бюджетний процес** *- сукупність дій уповноважених на підставі норм бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання.*

**Бюджетний розпис** *- оперативний план виконання державного бюджету, на підставі якого відкриваються асигнування, перераховуються кошти місцевим бюджетам, розпорядникам коштів; зараховуються кошти на реєстраційні рахунки в установах казначейства, тобто здійснюється весь процес перерахування коштів та фінансування витрат шляхом оплати рахунків, що супроводжується всебічним фінансовим контролем.*

**Бюджетний устрій України** *- визначена правовими нормами система бюджетів України, розмежування доходів і видатків між ними, повноваження органів законодавчої та виконавчої влади у сфері бюджету.*

**Бюджетний цикл** *- проміжок часу, що охоплює діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування починаючи з розробки й складання проекту акта про бюджет, його розгляд і затвердження, виконання та складання, розгляд і затвердження звітності про виконання відповідного бюджету.*

**Бюджетні повноваження** *- права та обов'язки органів державної влади і місцевого самоврядування у галузі бюджетної діяльності, що визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними атами.*

**Валюта України** *- грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет та в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України.*

**Валютна політика** *- сукупність заходів, що здійснюються у сфері міжнародних економічних відносин відповідно до поточних та стратегічних цілей економічної політики країни.*

**Валютна система** *-державно-правова форма організації міжнародних валютних (грошових) відносин держав.*

**Валютне регулювання** *- діяльність держави та уповноважених нею органів, спрямована на регламентацію міжнародних розрахунків та порядок здійснення операцій з валютними цінностями.*

**Валютні операції** *- певні банківські та фінансові операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності.*

**Валютні цінності** *- іноземна валюта, платіжні документи та фордові цінності в іноземній валюті, дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння, за винятком ювелірних та побутових виробів.*

**Відомчий фінансовий контроль** *- контроль, який здійснюють конкретні контрольно-ревізійні управління (відділи, групи) міністерств, відомств, державних комітетів та інших органів державного управління. Спрямований на забезпечення законності та фінансової дисципліни як підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями, так і всередині самого відомства.*

**Внутрішньогосподарський фінансовий контроль** *- контроль, що здійснюється економічними службами підприємств, установ, організацій (бухгалтеріями, фінансовими відділами, службами фінансового менеджменту та внутрішнього аудиту, відділами планування тощо) та супроводжує повсякденну фінансово-господарську діяльність.*

**Готівкові розрахунки** *- платежі готівкою підприємств, підприємців і фізичних осіб між собою за реалізовану продукцію (товари, виконані роботи, надані послуги) і за операціями, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією продукції (товарів, робіт, послуг) та іншого майна.*

**Грошово-кредитна політика** *- визначена сукупність заходів у сфері грошового обігу та кредиту, що спрямовані на забезпечення стабільності національної валюти, стримування інфляційних процесів в економіці країни, регулювання економічного зростання, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу країни.*

**Державний фінансовий контроль** *- контроль, що його здійснюють органи державної влади, в першу чергу законодавчої й виконавчої. Спрямований на об'єкти, що підлягають контролю незалежно від їх відомчого підпорядкування.*

**Договір банківського рахунку** *- складна правова категорія, яка передбачає публічний обов'язок клієнта зберігати кошти на рахунку в банківській установі; двостороннє зобов'язання банку і клієнта на умовах консенсуальності та платності.*

**Закон про Державний бюджет України** *- закон, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.*

**Зведений бюджет** *- сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного й соціального розвитку держави. Зведений бюджет не затверджується.*

**Іноземна валюта** *- іноземні грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави.*

**Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування** *- сукупність податків і зборів (обов'язкових платежів), що закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.*

**Лімітування витрат** *- обмеження витрачання коштів, передбачених окремими статтями бюджетної класифікації.*

**Метод владних приписів** *- основний метод фінансово-правового регулювання, що становить органічно цілісну систему безперервного впливу на учасників фінансово-правових відносин з метою реалізації ними своїх функцій.*

**Міжбюджетні відносини** *- відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.*

**Міжбюджетні трансферти***- кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Вони поділяються на: дотацію вирівнювання; субвенцію; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.*

**Наука фінансового права** *- сукупність теоретичних понять, тлумачень і уявлень про чинне фінансове право, його предмет і метод, правові підгалузі та інститути, що входять до його складу.*

**Об'єкти фінансових правовідносин***- фонди коштів, які формуються, розподіляються та використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників фінансових відносин.*

**Обіг готівки** *- обіг законних платіжних засобів (банкнот та розмінної монети) у формі готівки, які обслуговують потреби економіки країни.*

**Платіжна система** *- платіжна організація, члени платіжної системи та сукупність відносин, що виникають між ними при переказуванні грошей.*

**Платіжні документи та інші цінні папери** *- акції, облігації, купони до них, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, інші фінансові та банківські документи, виражені в національній чи іноземній валюті або банківських металах.*

**Податкова політика** *- діяльність держави у сфері встановлення і стягнення податків, головними критеріями якої є економічна ефективність і соціальна справедливість.*

**Податкова система** *- це сукупність встановлених у країні податків, зборів та обов'язкових платежів, які взаємопов'язані, органічно доповнюють один одного та мають різну спрямованість.*

**Податкове законодавство** *- система законодавчих актів, що містить правові норми, які встановлюють правила поведінки сторін у податковій сфері суспільних відносин.*

**Податкове право як фінансово-правовий інститут** *- сукупність норм, що регулюють суспільні відносини у сфері справляння податків та обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів, встановлюючи при цьому права, обов'язки та відповідальність сторін.*

**Податкові правовідносини** *- відносини, що виникають на підставі податкових норм, які встановлюють, змінюють чи відміняють податкові платежі, тау зв'язку з юридичними фактами, учасники яких наділені суб'єктивними правами та несуть юридичні обов'язки, пов'язані зі сплатою податків та зборів до бюджетів і цільових фондів та поданням податкової звітності.*

**Податок** *- встановлений законом для досягнення загальнодержавних або місцевого значення цілей обов'язковий індивідуально безоплатний грошовий платіж, який вноситься юридичними та фізичними особами у державний чи місцевий бюджет за наявності матеріальних передумов (доходу, прибутку чи майна) у чітко визначені строки та у передбачених законодавством розмірах і не призначений для конкретних витрат.*

**Ревізія** *- метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації з додержанням законодавства з фінансових питань, достовірності обліку і звітності, способу документального викриття недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням.*

**Розпорядники бюджетних коштів** *- бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.*

**Суб'єкти фінансових правовідносин** *- юридичні та фізичні особи, які можуть бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків.*

**Суб'єкти фінансового права** *- юридичні та фізичні особи, які мають правосуб'єктність, тобто правоздатність й дієздатність у сфері фінансових відносин.*

**Фінанси** *- сукупність відносин, що мають розподільчий характер і опосередковуються через доходи й видатки громадян та юридичних осіб - суб'єктів господарської діяльності, фінансово-кредитних установ, держави, міжнародних фінансових організацій тощо.*

**Фінанси держави***- економічні відносини з мобілізації, розподілу й витрачанню централізованих і децентралізованих фондів коштів держави та органів місцевої влади й місцевого самоврядування; підприємств, установ й організацій і громадян - суб'єктів підприємницької діяльності для забезпечення розширеного відтворення та соціально-культурних потреб.*

**Фінансова діяльність держави** *- планована діяльність у сфері мобілізації, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави.*

**Фінансова система** *- 1) сукупність фінансових інститутів, кожний з яких сприяє утворенню та використанню відповідних централізованих та децентралізованих фондів коштів для здійснення фінансової діяльності держави; 2) сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють в межах своєї компетенції керівництво фінансовою діяльністю держави та підприємств, установ, організацій, що беруть у ній участь.*

**Фінансове законодавство** *- галузь законодавства, що є сукупністю законів та інших нормативно-правових актів, у яких фінансово-правові норми мають своє зовнішнє вираження і становлять джерело фінансового права.*

**Фінансове право** *- публічна галузь права, яка містить сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі створення, розподілу й використання фондів коштів (фінансових ресурсів) держави та органів місцевого самоврядування, необхідних для реалізації їх завдань та функцій.*

**Фінансовий контроль** *- цілеспрямована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямована на додержання законності, фінансової дисципліни і раціональності у забезпеченні реалізації фінансової діяльності держави та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.*

**Фінансові правовідносини** *- врегульовані фінансово-правовими нормами суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав та обов'язків у сфері мобілізації, розподілу й витрачання централізованих та децентралізованих фондів коштів.*

**Фінансово-правова норма** *- писане, встановлене державою в суворо визначеному порядку і формі і забезпечене заходами державного примусу, виражене у категоричній формі правило поведінки суб'єктів фінансово-правових відносин, що виникають з приводу мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, яке закріплює права та обов'язки їх учасників.*