

Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет  
Навчально-науковий інститут права

М. В. Плотнікова

## **ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

конспект лекцій

Суми  
Сумський державний університет  
2019

Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет  
Навчально-науковий інститут права

## **ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

конспект лекцій  
*для студентів спеціальності 081 «Право»  
освітнього ступеня «бакалавр»*

Затверджено на засіданні кафедри  
міжнародного, європейського права  
та цивільно-правових дисциплін  
як конспект лекцій із дисципліни  
«Фінансове право».  
Протокол № 6 від 05.03.2019

Суми  
Сумський державний університет  
2019

Фінансове право : конспект лекцій / укладач М. В. Плотнікова. – Суми : Сумський державний університет, 2019. – 253 с.

Кафедра міжнародного, європейського права та цивільно-правових дисциплін ННП

## ЗМІСТ

|  | С. |
|--|----|
| ВСТУП.....   | 8  |
| ТЕМА 1. ФІНАНСОВЕ ПРАВО В СИСТЕМІ<br>ПРАВА УКРАЇНИ .....   | 9  |
| 1.1. Поняття фінансів, структура фінансової системи<br>України .....   | 9  |
| 1.2. Фінансова діяльність держави та місцевих утворень .....   | 11 |
| 1.3. Фінансово-правове регулювання: поняття та зміст .....   | 14 |
| 1.4. Предмет, метод, система та джерела<br>фінансового права .....   | 16 |
| 1.5. Поняття та особливості фінансово-правових норм.....   | 20 |
| 1.6. Класифікація фінансово-правових норм.....   | 22 |
| 1.7. Фінансово-правові відносини, їхній зміст і<br>особливості.....  | 23 |
| 1.8. Суб'єкти фінансового права<br>і фінансових правовідносин .....  | 26 |
| Контрольні питання для самоконтролю.....   | 27 |
| ТЕМА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ<br>ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ .....   | 28 |
| 2.1. Поняття, сутність і призначення<br>фінансового контролю .....   | 28 |
| 2.2. Види фінансового контролю .....   | 31 |
| 2.3. Методи фінансового контролю .....   | 32 |
| 2.4. Загальна характеристика організації<br>фінансового контролю в Україні .....   | 34 |
| 2.5. Правові засади здійснення державного<br>фінансового контролю органами державної влади<br>загальної компетенції.....   | 36 |
| 2.6. Правові засади здійснення державного<br>фінансового контролю органами державної влади<br>спеціальної компетенції..... | 44 |
| 2.7. Правові засади здійснення<br>муніципального фінансового контролю.....   | 59 |
| 2.8. Поняття та правове регулювання<br>аудиторської діяльності в Україні .....   | 63 |

|  |            |
|--|------------|
| 2.9. Громадський фінансовий контроль:<br>поняття та проблеми реалізації .....                          | 65         |
| Контрольні питання для самоконтролю .....  | 68         |
| <b>ТЕМА 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....</b>                                 | <b>70</b>  |
| 3.1. Юридична відповідальність<br>за порушення фінансового законодавства .....                         | 70         |
| 3.2. Поняття, принципи та функції<br>фінансово-правової відповідальності .....                         | 76         |
| 3.3. Загальна характеристика<br>фінансового правопорушення .....                                       | 77         |
| 3.4. Поняття та особливості фінансово-правових санкцій .....   | 79         |
| 3.5. Процедура застосування<br>фінансово-правової відповідальності .....                               | 82         |
| 3.6. Правові засади застосування заходів<br>фінансової відповідальності в окремих сферах .....         | 83         |
| Контрольні питання для самоконтролю .....  | 90         |
| <b>ТЕМА 4. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ<br/>БЮДЖЕТНОГО ПРАВА .....</b>   | <b>91</b>  |
| 4.1. Поняття бюджету, та його значення для<br>функціонування держави та місцевого самоврядування ..... | 91         |
| 4.2. Правове регулювання структури бюджету .....   | 94         |
| 4.3. Джерела бюджетного права.<br>Бюджетне законодавство .....   | 98         |
| 4.4. Бюджетно-правові норми та правовідносини .....  | 101        |
| 4.5. Суб'єкти бюджетних правовідносин .....  | 102        |
| 4.6. Бюджетна система України та принципи її побудови ....   | 107        |
| 4.7. Бюджетні повноваження України<br>та місцевого самоврядування .....                                | 108        |
| 4.8. Бюджетні призначення та бюджетні асигнування .....  | 110        |
| 4.9. Застосування програмно-цільового методу<br>в бюджетному процесі .....                             | 111        |
| Контрольні питання для самоконтролю .....  | 113        |
| <b>ТЕМА 5. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ<br/>БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ .....</b>                               | <b>114</b> |
| 5.1. Поняття бюджетного процесу та його принципи .....   | 114        |

|  |            |
|--|------------|
| 5.2. Складання проекту Державного бюджету України .....  | 118        |
| 5.3. Розгляд і затвердження Державного бюджету<br>України .....  | 121        |
| 5.4. Правові засади виконання<br>Державного бюджету України .....  | 125        |
| 5.5. Бухгалтерський облік і звітність<br>про виконання Державного бюджету України .....                          | 130        |
| 5.6. Особливості бюджетного процесу<br>для місцевих бюджетів .....   | 133        |
| 5.7. Правові засади здійснення державних (місцевих)<br>запозичень та управління державним (місцевим) боргом..... | 144        |
| Контрольні питання для самоконтролю.....   | 147        |
| <b>ТЕМА 6. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ<br/>ТА КОНТРОЛЮ ЗА ЙОГО ВИКОНАННЯМ .....</b>                         | <b>148</b> |
| 6.1. Принципи виконання Державного бюджету України ...   | 148        |
| 6.2. Правові засади виконання Державного бюджету<br>України за доходами .....                                    | 154        |
| 6.3. Правові засади виконання Державного бюджету<br>України за видатками.....                                    | 157        |
| 6.4. Правові засади розмежування видатків і доходів<br>між бюджетами .....                                       | 164        |
| 6.7. Правове регулювання міжбюджетних відносин .....   | 174        |
| 6.8. Поняття, система та особливості<br>бюджетного контролю .....  | 182        |
| 6.9. Заходи впливу за порушення<br>бюджетного законодавства.....   | 185        |
| Контрольні питання для самоконтролю.....   | 190        |
| <b>ТЕМА 7. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ<br/>ДІЯЛЬНОСТІ, ГРОШОВОГО ОБІГУ ТА РОЗРАХУНКІВ.....</b>               | <b>192</b> |
| 7.1. Ринки фінансових послуг як предмет<br>фінансово-правового регулювання.....                                  | 192        |
| 7.2. Поняття банківської діяльності. Поняття та склад<br>банківської системи України.....                        | 194        |
| 7.3. Правові засади організації банківського регулювання<br>та банківського нагляду .....                        | 199        |
| 7.4. Правові основи грошової системи України .....   | 202        |

|  |     |
|--|-----|
| 7.5. Правове регулювання відносин у сфері готівкового обігу та здійснення розрахунково-касового обслуговування ..... | 204 |
| 7.6. Правові засади здійснення безготівкових розрахунків...  | 210 |
| 7.7. Заходи боротьби з «відмиванням брудних грошей».....   | 213 |
| Контрольні питання для самоконтролю.....   | 223 |
| <b>ТЕМА 8. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ .....</b>                             |     |
| 8.1. Поняття валюти та валютних операцій .....   | 225 |
| 8.2. Правові засади валютного регулювання .....  | 233 |
| 8.3. Правові засади валютного нагляду в Україні .....  | 239 |
| Контрольні питання для самоконтролю.....   | 241 |
| Список джерел фінансового права.....   | 242 |

## ВСТУП

Завдяки вивченню курсу «Фінансове право» студенти одержують теоретичні та практичні знання про механізм регулювання відносин у сфері утворення, розподілу та використання публічних фондів грошових коштів, здійснення фінансового контролю та притягнення до відповідальності за порушення фінансового законодавства.

Завданнями курсу «Фінансове право» є формування у студентів знань із теоретичних основ фінансового права; вивчення механізму фінансово-правового регулювання; засвоєння та набуття навичок аналізу нормативно-правових актів, що регулюють фінансові відносини; ознайомлення з науковими працями з фінансового права; аналіз практики застосування фінансового законодавства, а також формування навичок застосування фінансово-правових норм.

Після закінчення вивчення дисципліни студенти повинні *знати*:

- чинне фінансове законодавство та підзаконні фінансово-правові акти;
- визначення термінів, що використовуються у фінансовому праві;
- основні положення наукових праць із фінансового права;
- правові засади фінансового контролю в Україні;
- правові засади бюджетного устрою та бюджетного процесу;
- основи правового регулювання державних доходів;
- основи правового регулювання державних витрат і бюджетного фінансування;
- основи правового регулювання кошторисно-бюджетного фінансування;
- правові основи грошового обігу, розрахунків і валютних операцій.

Студенти повинні *вміти* аналізувати чинне законодавство та виявляти прогалини в ньому, вирішувати практичні ситуації та застосовувати набуті знання в практичній діяльності.



# ТЕМА 1. ФІНАНСОВЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

## 1.1. Поняття фінансів, структура фінансової системи України

Для розуміння змісту фінансового права насамперед потрібно з'ясувати зміст категорії «фінанси».

*Фінанси як економічна категорія* – це економічні грошові відносини щодо формування, розподілу і використання фондів грошових коштів держави, її адміністративно-територіальних утворень, а також підприємств, установ та організацій, необхідних для забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб, у процесі здійснення яких відбувається розподіл і перерозподіл суспільного продукту та контроль за задоволенням суспільних потреб.

Необхідно розуміти, що поняття «фінанси» не є тотожним таким поняттям, як «гроші», «грошові кошти» чи «грошові ресурси».

*Ознаки фінансів:*

- завжди грошові відносини;
- ці грошові відносини існують в державі, яка управляє ними;
- ці відносини виникають у разі перерозподілу вже розподіленого суспільного продукту.

*Функції фінансів:*

- розподільча функція фінансів гарантує забезпечення державою суб'єктів відносин потрібними грошовими ресурсами, підтримку суспільних пропорцій;
- контролююча функція фінансів органічно пов'язана з розподільчою – здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їхні розміри, співвідношення, пропорції.

Фінанси становлять цілісну систему, яка має певну внутрішню структуру.

*Фінансову систему* характеризують за двома аспектами:

1) як сукупність державних органів та установ, які здійснюють у межах своєї компетенції фінансову діяльність (характеристика фінансової діяльності);

2) як сукупність фінансових інститутів, які опосередковують формування й використання грошових фондів.

*Фінансовий інститут* – це група однорідних економічних відносин, урегульованих фінансово-правовими нормами, які взаємопов'язані за формами та методами акумуляції або розподілу грошових коштів.

Якщо розглядати фінансову систему як сукупність фінансових інститутів, то до її складу більшість дослідників додає такі елементи:

- бюджетна система України;
- кредитна система;
- обов'язкове державне страхування;
- фінанси підприємств, установ, організацій.

Функціонування зазначених елементів фінансової системи здійснюється на основі правил, установлених відповідними нормами фінансового законодавства. Причому необхідно наголосити, що предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі, а лише публічні фінанси. Під *публічними фінансами* маються на увазі суспільні відносини, які: 1) пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу та виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів та здійснення контролю за цим процесом; 2) регулюються за допомогою встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування.

Публічні фінанси поділяються на *державні* та *місцеві фінанси*.

Фінансове право справляє вплив на кошти юридичних і фізичних осіб в умовах виконання ними імперативних обов'язків перед державою та територіальними громадами, проте не регулює як їх утворювати та використовувати. Наприклад, всі юридичні та фізичні особи зобов'язані сплачувати по-

датки, для цього юридичні особи ведуть детальний облік результатів своєї діяльності та зберігають свої кошти на рахунках в банківських установах; для фізичних осіб визначено граничний розмір готівкових розрахунків; гривня визначена єдиним законним платіжним засобом на території України.

## **1.2. Фінансова діяльність держави та місцевих утворень**

Фінанси історично невіддільні від держави, водночас держава постійно впливає на процес формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів, тобто керує ними. За допомогою фінансової діяльності створюється матеріальна основа, необхідна для функціонування органів державної влади і управління, правоохоронних органів, забезпечення обороноздатності та безпеки країни тощо. Фінансові ресурси також необхідні і для реалізації завдань місцевого значення, тому фінансова діяльність притаманна і органам місцевого самоврядування з урахуванням обмежень визначених на законодавчому рівні (наприклад, установлюючи місцеві податки, міська рада не може вийти за межі переліку, визначеного в Податковому кодексі України).

*Завдання* фінансової діяльності держави та місцевих утворень:

- формування публічних державних і місцевих централізованих і децентралізованих фондів;
- розподіл публічних державних і місцевих ресурсів;
- використання публічних державних і місцевих ресурсів;
- державний і муніципальний контроль за фінансовою діяльністю усіх суб'єктів грошово-кредитних відносин;
- емісія грошових знаків та організація грошового обігу – *це завдання виключно держави.*

*Фінансова діяльність держави (місцевих утворень)* – це врегульована нормами права організаційна діяльність уповноважених органів держави (органів місцевого самоврядування) щодо утворення, перерозподілу і використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів із метою забезпе-

чення безперервного функціонування держави та її складових частин (адміністративно-територіальних утворень).

| Стадія фінансової діяльності                                 | Методи фінансової діяльності  |
|--|---|
| Формування централізованих і децентралізованих фондів коштів | Мобілізації (формування) грошових ресурсів: <ul style="list-style-type: none"> <li>– обов’язкові (зокрема сплата податків, зборів);</li> <li>– добровільні (наприклад, придбання облігацій державної позики)</li> </ul>   |
| Розподілу фондів коштів                                      | Розподілу грошових ресурсів: <ul style="list-style-type: none"> <li>– фінансування – безоплатне, безповоротне й цільове надання грошових коштів із відповідних фондів;</li> <li>– кредитування – грошові кошти надаються на умовах строковості, повернення та платності</li> </ul>  |
| Використання фондів коштів                                   | Використання грошових ресурсів: <ul style="list-style-type: none"> <li>– встановлення цільового призначення для використання коштів;</li> <li>– визначення порядку використання коштів;</li> <li>– встановлення порядку й нормативів розподілу прибутку;</li> <li>– встановлення лімітів використання коштів;</li> <li>– використання згідно із затвердженими планами;</li> <li>– ефективності використання (досягнення максимального ефекту за мінімальних затрат) та інші методи</li> </ul> |
| Контроль за рухом грошових коштів                            | Фінансового контролю – сукупність прийомів і способів визначити відповідність фактичної фінансової діяльності нормативно встановленим вимогам ( <i>див. докладно підрозділ 2.3</i> )  |

Рисунок 1.1 – Стадії та методи фінансової діяльності

Фінансова діяльність держави та місцевих утворень у галузі публічних фінансів достатньо різноманітна, властива як законодавчим, так і виконавчим органам, кожен із яких реалізує свої повноваження на різних її стадіях. Вибір того чи іншого методу фінансової діяльності залежить від: стадії фінансової діяльності держави (Рисунок 1); форми власності на грошові кошти; мети

використання коштів; співвідношення між доходами і витратами, на покриття яких вони направляються.

До *принципів фінансової діяльності* держави та місцевих утворень належать:

- законності;
- публічності фінансової діяльності;
- гласності;
- плановості;
- розподілу функцій представницької та виконавчої влади;
- пріоритетності представницьких органів влади перед виконавчими органами;
- пріоритетності публічних видатків щодо доходів бюджету;
- обліку та контролю.

Управління фінансами реалізується у відповідності до фінансової політики, що розробляє та реалізує законодавча та виконавча влада та Президент України.

*Фінансова політика* визначається як система державних заходів, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їхній розподіл і використання в процесі здійснення державою своїх функцій. Головним її завданням є забезпечення відповідними фінансовими ресурсами реалізації тієї чи іншої державної програми економічного і соціального розвитку, зовнішньополітичної діяльності. Фінансова політика містить бюджетну, податкову, грошову, кредитну, цінову та митну політику.

Державні органи, що здійснюють фінансову діяльність, можна поділити на такі групи:

- *органи загальної компетенції* – реалізують повноваження в галузі фінансової діяльності разом з іншими типами повноважень (Верховна Рада та місцеві ради, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та ін.);
- *органи спеціальної компетенції* – створені державою й наділені повноваженнями виключно для здійснення фінансової діяльності (Міністерство фінансів, Націо-

нальний банк України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Рахункова палата України та ін.).

Фінансова діяльність держави (місцевих утворень) здійснюється у *правовій формі*, що передбачає *ухвалення та реалізацію фінансово-правових актів*.

*Фінансово-правовий акт* – це ухвалене у встановленій формі рішення компетентного органу державної влади або органу місцевого самоврядування, що регулює питання фінансової діяльності.

За *юридичними властивостями* поділяються на:

– *нормативні фінансово-правові акти* (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» від 16 лютого 2011 року № 110);

– *індивідуальні фінансово-правові акти* (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про виділення коштів із резервного фонду державного бюджету» від 26 липня 2018 року № 531-р).

Характерною особливістю системи фінансово-правових актів є наявність у ній *фінансово-планових актів*, які ухвалюються на відповідний період і містять показники фінансової діяльності держави, органу місцевого самоврядування, бюджетної установи (наприклад, Закон України про державний бюджет на відповідний рік, державна цільова програма, кошторис бюджетної установи).

### **1.3. Фінансово-правове регулювання: поняття та зміст**

Правове регулювання відносин, що складаються у зв'язку з формуванням, розподілом і використанням публічних фондів грошових коштів, є різновидом правового регулювання і спрямоване на досягнення відповідного порядку в цій сфері суспільних відносин.

*Фінансово-правове регулювання* здійснюється за допомогою норм фінансового права для управління поведінкою суб'єктів фінансових правовідносин із метою організації, впорядкування цих відносин.

Зміст правового регулювання становлять: а) об'єкт; б) предмет; в) метод; г) принципи; ґ) цілі; д) способи; е) механізм правового регулювання; є) процесуальні (динамічні) елементи правового регулювання, тобто його стадії.

*Об'єктом фінансово-правового регулювання* є вольова поведінка суб'єктів, наділених відповідною фінансовою правосуб'єктністю, які потенційно можуть бути учасниками фінансових правовідносин.

*Предмет фінансово-правового регулювання* – це суспільні відносини, які виникають у процесі мобілізації коштів у публічні централізовані й децентралізовані фонди держави й органів місцевого самоврядування та інші фонди, що визначаються державою як публічні, їхнього розподілу і використання, а також під час контролю за рухом цих коштів, їхнім ефективним і цільовим використанням, а також з емісією й оборотом грошових знаків

У теорії права виділяється три основних способи правового регулювання: 1) надання учаснику правових відносин суб'єктивних прав (уповноваження або дозвіл), тобто надання права на активні дії; 2) зобов'язання як припис виконувати певні активні дії; 3) заборона, тобто покладання зобов'язання утримуватися від заборонених дій.

Фінансово-правовому регулюванню властиве встановлення обов'язків та заборон, повноваження надаються переважно суб'єктам, що представляють інтереси держави чи відповідного адміністративно-територіального утворення.

*Метод правового регулювання* – визначається загальною теорією права як сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання якісно однорідних, відокремлених відносин.

Фінансовому праву притаманний *метод владних приписів*, тому що лише за допомогою цього методу можна забезпечити

ефективне формування, справедливий розподіл і використання публічних фондів грошових коштів і забезпечити дотримання публічного фінансового інтересу.

*Метою* правового регулювання фінансових відносин є:

- створення фінансової основи для виконання державою своїх основних функцій;
- забезпечення планомірного утворення публічних фондів грошових коштів;
- справедливий розподіл і використання публічних фондів грошових коштів.

До галузевих *принципів фінансового права* належить:

- пріоритетність публічних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин;
- соціальна спрямованість фінансово-правового регулювання;
- самостійність фінансової діяльності органів місцевого самоврядування;
- принцип розподілу функцій у сфері фінансової діяльності між представницькими і виконавчими органами влади;
- гласність фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування;
- плановість та ін.

#### **1.4. Предмет, метод, система та джерела фінансового права**

*Фінансове право* розглядається як: 1) самостійна галузь права; 2) навчальна дисципліна; 3) як галузева правова наука.

Самостійність галузі права в системі права підтверджується наявністю *предмета* та *метода* правового регулювання (див. підрозділ 1.3.).

Прийоми і засоби впливу на суб'єктів фінансових відносин розкриваються через правовий статус суб'єктів (правоздатність, дієздатність, компетенцію, відношення підпорядкування). У фінансових відносинах суб'єкти нерівні. Сторона, що виражає публічний фінансовий інтерес, завжди наділена владними повно-



важеннями, тому основний спосіб впливу – імперативне регулювання. У фінансовому праві використовуються й інші методи регулювання відносин, але вони, зазвичай, застосовуються як додаткові: *рекомендації, узгодження*.

Основним методом у фінансовому праві є *метод владних приписів*, який характеризується тим, що держава, уповноважений нею орган або місцевий орган як обов'язкова сторона фінансових правовідносин, підтримуючи публічний фінансовий інтерес, дає примусовий припис у галузі фінансів другій стороні.

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

Фінансове право складається з великої кількості фінансово-правових норм, сукупність яких виражається у складній цілісній системі.

Під *системою фінансового права* мають на увазі об'єктивно обумовлену внутрішню його побудову, об'єднання і розміщення фінансово-правових норм у певному взаємозв'язку і послідовності, що склалася об'єктивно як відображення реальних і потенційних суспільних відносин у фінансовій сфері.

Аналогічно з іншими галузями права фінансове право поділяється на Загальну і Особливу частини.

У *Загальну частину* сьогодні входять фінансово-правові норми, які закріплюють основи фінансової діяльності держави, її принципи, методи, правові форми; фінансова система, коло і компетенція органів держави і органів місцевого самоврядування в галузі фінансів і розмежування їхніх повноважень, види, форми і методи фінансового контролю. Положення, що містяться в Загальній частині фінансового права, мають однакове значення під час здійснення фінансової діяльності як органами держави, так і органами місцевого самоврядування.

*Особлива частина* фінансового права поділяється на розділи або підрозділи, які складаються з фінансово-правових інститу-

тів і субінститутів, у яких згруповані норми, що регулюють відносини щодо:

- 1) державного і місцевих бюджетів;
- 2) державних позабюджетних цільових фондів;
- 3) державних і місцевих доходів;
- 4) державних і місцевих видатків;
- 5) державного і місцевого боргу;
- 6) обов'язкового страхування;
- 7) валютного регулювання та контролю;
- 8) грошової емісії та грошового обігу;
- 9) фінансово-правового регулювання банківської діяльності.

*Джерела фінансового права* – це зовнішня форма вираження фінансово-правових норм, які видає держава, її органи та органи місцевого самоврядування.

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

- Конституція України;
- закони, що регулюють фінансові відносини. До них належать насамперед власне фінансові закони, наприклад, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Предмет їхнього регулювання переважно перелічений у ч. 2 ст. 92 Конституції України. Причому необхідно відмітити конституційну заборону референдуму щодо законопроектів із питань податків та бюджету (ст. 74 Конституції України). Фінансово-правові норми можуть міститися і в законах, предмет регулювання яких не обмежується фінансовими відносинами, наприклад, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII містить норми, що визначають загальні засади фінансування судової влади;
- Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України;
- щорічні закони про державний бюджет;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України з фінансових питань;
- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що стосуються фінансової діяльності;

– акти органів Автономної Республіки Крим, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій.

Джерела фінансового права характеризуються множинністю, відсутністю центрального законодавчого акта, який визначає засади здійснення фінансової діяльності держави та місцевих утворень, великою кількістю підзаконних актів, а також актів місцевих органів влади, ухвалених у межах їхньої компетенції.

*За юридичною силою* джерела фінансового права поділяються на законодавчі та підзаконні.

*За територіальною ознакою* джерела фінансового права поділяються на загальнодержавні та місцеві.

Немає одностайної думки у фінансово-правовій науці чи вважати судові рішення джерелом фінансового права.

Формою реалізації фінансового права є фінансове законодавство, структура якого має свої особливості. *Вертикальна структура* системи фінансового законодавства України визначається за критеріями суб'єктів правотворчості та юридичної сили фінансово-правових норм. *Горизонтальна структура системи фінансового законодавства* переважно збігається зі структурою системи фінансового права. У ній виділяються статті нормативно-правових актів, субінститути, інститути, підгалузі.

Фінансове право потрібно розглядати не лише як галузь права, навчальну дисципліну, але й науку.

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

*Наука фінансового права* – внутрішньо цілісна система узагальнених специфічних знань про фінансове право і фінансову діяльність держави, а також закономірності розвитку цих знань.

## 1.5. Поняття та особливості фінансово-правових норм

Основними призначеннями фінансово-правових норм є регулювання відносин у галузі фінансів.

Нормами фінансового права закріплюються:

- загальні принципи і форми фінансової діяльності держави та її місцевих утворень;
- методи акумуляції коштів до державних і місцевих грошових фондів;
- види обов'язкових платежів, що використовуються для формування цих фондів;
- порядок отримання і використання державних і місцевих грошових коштів;
- джерела утворення фінансових ресурсів державних підприємств, організацій, установ;
- порядок отримання та використання державних і місцевих грошових коштів;
- створення й розподіл кредитних ресурсів і страхових фондів тощо.

Специфічні ознаки фінансово-правової норми проявляються в:

1) *особливостях змісту* фінансово-правових норм. Зміст фінансово-правових норм становлять правила поведінки в суспільних відносинах, що виникають у процесі фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Зміст фінансово-правових норм зумовлює здебільшого їхній імперативний характер;

2) *характері встановлених у них приписів*. Нормам фінансового права притаманна імперативність, виражена в категоричній формі, – це зумовлено предметом регулювання. Імперативність – це обов'язковість виконання і застосування примусової сили, що вміщені в нормі, властивість правових норм, яка відрізняє їх від інших, недержавних приписів. Категоричність припису унеможливорює зміну умов норм за волевиявленням суб'єктів відносин. Норма фінансового права безпосередньо визначає поведінку осіб за певних обставин і не ставить цю поведінку в залежність від їхньої згоди;

3) *мірах відповідальності за порушення передбачених правил*. За порушення приписів, фінансово-правових норм може застосовуватися дисциплінарна, адміністративна, цивільна, кримінальна та фінансова відповідальність. Застосування до порушників фінансових санкцій передбачено бюджетним, податковим, банківським, валютним законодавством. Причому передбачається відповідальність не лише фізичних і юридичних осіб, але й державних органів та органів місцевого самоврядування в галузі фінансів (наприклад, відповідальність за порушення бюджетного планування місцевих бюджетів);

4) *способах захисту прав учасників фінансових відносин*. Це, наприклад, проявляються в тому, що оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (ст. 124 Бюджетного кодексу України) не зупиняє виконання оскаржуваного рішення; не можна також зупинити дію рішення Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як засіб забезпечення позову в разі їхнього оскарження (ст. 117 Кодекс адміністративного судочинства України).

*Структура* фінансово-правової норми традиційна, але особливості методу правового регулювання зумовили специфіку окремих її елементів.

*Гіпотеза* – визначає умови та обставини, за яких у юридичних і фізичних осіб виникають фінансові правовідносини.

Гіпотези фінансово-правових норм вказують на суб'єктів і визначають юридичні права та обов'язки (майбутню поведінку). Зазвичай мають складну форму і можуть формулюватися в кількох статтях.

*Диспозиція* – вказує, якою повинна бути поведінка сторін фінансового відношення за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин. Характеризується докладністю, щоб уникати двозначного тлумачення.

*Санкція* – визначає міру державного примусу, яка застосовується в разі порушення правової норми, спрямована на попередження неправомірних дій у відповідній сфері за допомогою встановлення юридичної відповідальності.

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що норми фінансового права для досягнення мети фінансово-правового регулювання повинні бути матеріально обґрунтованими та економічно виправданими.

## **1.6. Класифікація фінансово-правових норм**

Фінансові норми містяться в різних за юридичною силою нормативно-правових актах і неоднаково регулюють поведінку учасників фінансових відносин, відрізняються й іншими ознаками, тому для кращого усвідомлення особливостей і ролі фінансово-правових норм здійснюють їхню класифікацію. Класифікація фінансово-правових норм відбувається за різними підставами.

*Залежно від способу впливу на учасників фінансових правовідносин, що визначає характер їхніх юридичних прав та обов'язків, фінансово-правові норми поділяються на: зобов'язувальні, заборонювальні та уповноважувальні.*

*Зобов'язувальні* – приписують здійснювати певні дії, скеровані на мобілізацію або витрачання коштів державою. Вони містяться у всіх законах і нормативних актах.

*Заборонювальні* – приписують не чинити дій, які порушують або підривають фінансову дисципліну (наприклад, забороняють використовувати бюджетні кошти не за призначенням).

*Уповноважувальні* – норми, у яких міститься дозвіл певному органу чи посадовій особі конкретизувати ті чи інші приписи, що містяться в нормі відповідно до певних умов. У цих нормах імперативність поєднується з чітко визначеними посадовими повноваженнями.

*За своїм змістом* норми фінансового права поділяються на *матеріальні* та *процесуальні*.

*Матеріальні* фінансово-правові норми закріплюють види і обсяг коштів, які повинні надійти в централізовані й децентралізовані фонди коштів від юридичних і фізичних осіб, і обсяги видатків, які будуть профінансовані за кошт цих фондів, джерела утворення кредитних ресурсів, тобто вони вміщують матеріаль-

ний зміст юридичних прав і обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин.

*Процесуальні* фінансово-правові норми визначають процедуру діяльності органів держави з акумуляції коштів у централізовані й децентралізовані фонди та порядок реалізації обов'язків з внесення коштів і витрачання їх із боку другої сторони фінансових правовідносин – юридичних і фізичних осіб.

*За функціональним призначенням у механізмі правового регулювання* фінансово-правові норми поділяються на:

– *первинні фінансово-правові норми*, які, зі свого боку поділяються на:

*а) норми-принципи;*

*б) норми-дефініції;*

– *норми-правила поведінки*, які за своєю функціональною спрямованістю поділяються на

*а) регулятивні;*

*б) охоронні.*

*За терміном дії* фінансово-правові норми поділяються на *постійні* та *тимчасові*. Норми постійної дії ухвалюються і є чинними до моменту скасування, а як приклад норм тимчасової дії можна навести норми Закону України «Про державний бюджет України на 2019 рік», які є чинними лише впродовж одного бюджетного періоду.

*За дією в просторі* фінансово-правові норми поділяються на *загальнодержавні* та *місцеві*. Так, дія рішення відповідної міської ради про встановлення ставок місцевих податків і зборів поширюється виключно на території цього міста, тоді як дія норм Податкового кодексу поширюється на територію всієї України.

## **1.7. Фінансово-правові відносини, їхній зміст і особливості**

Відповідний рівень економіки держави зумовлює розвиток фінансових відносин, які потребують відповідного правового впливу з метою їхнього упорядкування. Завдяки впливу право-

вих норм на поведінку суб'єктів відбувається регулювання суспільних відносин, які набувають ознак правовідносин.

Фінансово-правові відносини є *юридичною формою прояву й закріплення фінансових відносин*. Це означає, що формування, розподіл і використання публічних фондів грошових коштів відбувається на підставі чинних фінансово-правових норм.

*Фінансові правовідносини* – це врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких є носіями юридичних прав і обов'язків, реалізують приписи цих норм з формування, розподілу і використання публічних фондів грошових коштів.

Фінансові правовідносини в механізмі правового впливу на державні фінанси виконують такі *функції*:

- вказують на коло осіб, на яких у конкретний час розповсюджується дія фінансово-правової норми;
- закріплюють конкретну поведінку юридичних осіб і громадян у галузі утворення, розподілу і використання фондів коштів, якої вони повинні додержуватися;
- є умовою для можливості приведення в дію юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і правових обов'язків учасників фінансових правовідносин.

Фінансові правовідносини характеризуються низкою *специфічних ознак*:

- виникають у зв'язку із здійсненням фінансової діяльності держави та мають грошовий характер;
- одним із суб'єктів завжди є сама держава (або орган місцевого самоврядування) в особі уповноваженого органу;
- їхнє виникнення, зміна чи припинення завжди відбувається на підставі нормативно-правового акта, а не у зв'язку з волевиявленням суб'єктів.

Фінансово-правові відносини достатньо неоднорідні, тому для кращої їхньої характеристики здійснюють їхню класифікацію за декількома критеріями.

*Залежно від інституційної належності виділяються такі відносини:*

- бюджетні;



- з приводу утворення державних і місцевих фінансів;
- з приводу використання державних чи місцевих фінансів;
- що виникають у процесі фінансової діяльності підприємств, установ та організацій;
- податкові;
- кредитні;
- страхові;
- з приводу грошового обігу і розрахунків;
- з приводу валютного регулювання.

на підставі *основних функцій права* фінансові правовідносини можна поділити на:

– *регулятивні* – забезпечують реалізацію регулятивної функції права, поділяються на:

а) *абсолютні* – уповноваженій особі протистоїть як зобов'язана будь-яка особа;

б) *відносні* – двосторонньо індивідуалізовані;

– *охоронні* – забезпечують реалізацію охоронної функції права, у фінансовому праві виконують допоміжну роль, виникають у зв'язку з порушенням фінансово-правових норм.

*За структурою юридичного змісту* фінансово-правові відносини можна поділити на:

– *прості* – їхній зміст складається з одного права й одного обов'язку. У фінансовому праві трапляється рідко, наприклад, встановлення податку, у цьому випадку праву держави встановлювати податок кореспондує обов'язок інших не заважати його здійсненню;

– *складні* – складаються з декількох взаємопов'язаних суб'єктивних прав та обов'язків, наприклад, міжбюджетні відносини, податкові правовідносини.

Характеристика фінансових правовідносин передбачає і визначення їхньої структури, тобто сукупності таких взаємопов'язаних елементів, як *суб'єкт, об'єкт і зміст*.

*Суб'єкт фінансових правовідносин* – це реальний учасник конкретного фінансового правовідношення, який є носієм фінансових прав та обов'язків.

*Об'єкт фінансових правовідносин* – це фонди коштів, які формуються, розподіляються і використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав уповноважених суб'єктів і юридичних обов'язків зобов'язаних суб'єктів фінансових правовідносин.

Зміст фінансових правовідносин можна характеризувати з матеріальної та юридичної сторони. *Матеріальним змістом* фінансових правовідносин є конкретна поведінка суб'єктів цих відносин. *Юридичним змістом* фінансових правовідносин є суб'єктивні юридичні права чи обов'язки.

*Суб'єктивні права* – це міра дозволеної (можливої) поведінки органу державної влади або місцевого самоврядування для задоволення публічного фінансового інтересу, яка забезпечена юридичними обов'язками другої сторони відносин.

*Юридичний обов'язок* у фінансових правовідносинах – це приписана зобов'язаному суб'єкту і забезпечена можливістю державного примусу міра необхідної поведінки, якої повинен дотримуватися цей суб'єкт. Завдяки виконанню юридичних обов'язків здійснюється задоволення публічного інтересу.

## **1.8. Суб'єкти фінансового права і фінансових правовідносин**

Необхідно розрізняти такі поняття, як «суб'єкт фінансових правовідносин» і «суб'єкт фінансового права».

*Суб'єкт фінансового права* – це особа, учасник фінансових відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків.

Суб'єктами фінансового права є:

– *адміністративно-територіальні утворення* – держава і адміністративно-територіальні одиниці. Держава загалом є суб'єктом фінансового права, коли постає як держава-власник. Держава є суб'єктом таких матеріальних бюджетних прав, як право на власний бюджет, право на отримання бюджетних доходів і внесення їх до бюджету, право на використання бюджетних коштів, право на розподіл бюджетних доходів між бюджетами певних територій, права на утворення і використання в межах бюджету цільових і резервних фондів; емісії грошових знаків;

– *колективні суб'єкти* – органи державної влади й управління, територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування, підприємства й установи різних форм власності, громадські організації. Колективні суб'єкти – це організовані, відокремлені, самоврядні групи людей, наділені правами вступати у відносини з іншими суб'єктами персоніфіковано як єдине ціле. Це найбільша група суб'єктів фінансового права. Підставою для визнання органів державної влади суб'єктами фінансового права є наявність у них *компетенції в галузі фінансової діяльності держави*. Підприємства, установи, організації наділяються переважно обов'язками;

– *індивідуальні суб'єкти* – фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни й особи без громадянства, права й обов'язки яких більшою мірою пов'язані зі сплатою податків і неподаткових платежів.

Суб'єкти фінансового права стають суб'єктами фінансових правовідносин, коли реалізують свою *фінансову правосуб'єктність*. Для органів влади фінансова правосуб'єктність виявляється в їхній *фінансовій компетенції*. Фінансова правосуб'єктність інших осіб охоплює *правоздатність і дієздатність*.

*Фінансова правоздатність* – це здатність мати фінансові права та обов'язки, передбачені в законі.

*Фінансова дієздатність* (і деліктоздатність) – це здатність особи самостійно або через законних представників набувати, здійснювати, змінювати і припиняти фінансові права та обов'язки, а також відповідати за їхнє невиконання або неправомірну реалізацію.

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. Що являє собою фінансова система України?
2. Назвіть принципи фінансової діяльності держави.
3. У чому полягає зміст фінансово-правового регулювання?
4. Охарактеризуйте предмет фінансового права.
5. Яким є основний метод фінансово-правового регулювання?

6. Визначте склад та особливості фінансового законодавства.
7. Назвіть та охарактеризуйте види фінансово-правових норм.
8. Які функції виконують фінансові правовідносини?
9. У чому полягає юридичний зміст фінансових правовідносин?
10. Охарактеризуйте суб'єктів фінансового права.

### **Список використаної літератури**

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – Київ : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 440 с.
2. Лучковська С. І. Фінансове право : навч. посібник / С. І. Лучковська. – Київ : КНТ, 2010. – 296 с.
3. Нагребельний В. П. Фінансове право : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос. – Суми : університетська книга, 2004. – 320 с.
4. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Нечай ; НДІ фінансового права Національної академії податкової служби України та Академії правових наук України. – Київ, 2005. – 578 с.
5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
6. Пивовар Ю. І. Поняття та зміст фінансово-правового регулювання державних закупівель / Ю. І. Пивовар, В. М. Новаковець // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 6 (85). – С. 54–65.
7. Роль В. Ф. Фінансове право : навч. посібник / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
8. Романенко О. Р. Фінанси : підручник. – 4-те вид. / О. Р. Романенко. – Київ : Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.

## **ТЕМА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Поняття, сутність і призначення фінансового контролю**

Фінансовий контроль є складовою державного управління та інструментом реалізації політики держави. У ньому проявляється контрольна функція фінансів.

Фінансовий контроль проводиться в конкретних напрямках діяльності держави: бюджетній, податковій, банківській, державному кредиті, страхуванні, у сфері грошового та валютного обігу. Він покликаний забезпечувати законність і фінансову дисципліну.

*Фінансова дисципліна* – це чітке дотримання встановлених приписів і порядку утворення, розподілу та використання грошових фондів держави, суб'єктів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ.

*Сутність* фінансового контролю полягає в тому, що наділений відповідними владними повноваженнями суб'єкт здійснює перевірку державного органу, місцевого органу, бюджетної установи, підприємства будь-якої організаційно-правової форми та форми власності на предмет дотримання ними приписів фінансово-правових норм.

Кінцевою метою фінансового контролю є встановлення правопорядку.

*Фінансовий контроль* – це регламентована правовими нормами діяльність уповноважених державою органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямована на перевірку своєчасності й точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні публічні фонди, правильності та ефективності їхнього використання.

Якщо розглядати фінансовий контроль як діяльність відповідних суб'єктів, які взаємодіють з певною метою, то його потрібно характеризувати як певну систему. *Систему фінансового контролю* можна уявити у вигляді сукупності таких елементів:

– *суб'єкти фінансового контролю*, які поділяються на дві групи:

а) *контрольовальні суб'єкти* – уповноважені фінансовим законодавством на здійснення контролю за дотриманням приписів фінансового законодавства органи;

б) *підконтрольні суб'єкти* – особи, фінансова діяльність яких підлягає контролю;

- *об'єкт контролю* – це фінансова діяльність учасників щодо здійснення дій, передбачених фінансовим законодавством;
- *предмет контролю* – фінансові операції, пов'язані зі створенням і використанням фондів коштів.

Основними *принципами* фінансового контролю є законність, об'єктивність, поєднання державних і приватних інтересів тощо.

На міжнародному рівні принципи, на яких повинен організовуватися фінансовий контроль, були сформульовані в *Лімській декларації керівних принципів контролю* (ухвалена IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів INTOSAI у 1977 році). У статті 1 цього документа зазначається, що контроль є обов'язковим елементом управління публічними фінансовими ресурсами, тому що таке управління зумовлює відповідальність перед суспільством. Контроль не повинен бути самометою. До основних принципів фінансового контролю в Лімській декларації належать:

- закріплення основ правового статусу вищого органу фінансового контролю в конституції, деталі якого можуть бути визначені на законодавчому рівні;
- поєднання попереднього контролю та контролю за інформацією про здійснення порушення;
- ефективна організація внутрішнього та зовнішнього контролю в державі;
- обов'язковий контроль законності діяльності, до якого повинен додаватися контроль за ефективністю та економністю витрачання бюджетних коштів;
- незалежність вищих контрольних органів, зокрема й фінансова;
- надання вищому органу фінансового контролю достатніх прав для здійснення контрольних заходів, зокрема право визначати план власної діяльності, право доступу до документів та інформації, право контролювати використання бюджетних коштів державними органами, публічні закупівлі, підприємства з часткою державної власності, а також сплату податків та ефективність її організації;

- наявність законодавчої вимоги до кваліфікації співробітників вищого контрольного органу;
- звітність вищого контрольного органу перед парламентом.

Аналіз українського фінансового законодавства стосовно діяльності фінансових контрольних органів дає можливість стверджувати, що зазначені принципи переважно дотримані.

## 2.2. Види фінансового контролю

Фінансовий контроль, щоб виконати завдання, які на нього покладені, повинен здійснюватися:

- безперервно, регулярно й систематично;
- бути своєчасним за терміном здійснення, якісним і повним щодо охоплення своїх об'єктів;
- бути оперативним, дієвим, гласним, різнобічним.

Для реалізації зазначеного створюється дієва система органів фінансового контролю, наділених повноваженнями здійснювати контроль у різних сферах фінансової діяльності.

Для кращого розуміння його суті у фінансово-правовій науці розроблено його розгорнуту класифікацію за видами.

Розглянемо насамперед такий критерій, як *фактор часу*, за яким підставою для розмежування видів фінансового контролю є порівняння часу контрольних дій і процесу формування і використання фондів грошових коштів. За цим критерієм фінансовий контроль поділяється на:

- *попередній фінансовий контроль* реалізується на етапі розгляду і ухвалення рішень із фінансових питань, зокрема здійснюється кваліфіковане експертне оцінювання фінансових результатів впровадження того чи іншого рішення, що може бути ухваленим. Наприклад, аналіз проекту бюджету, кошторису, бюджетного запиту;

- *поточний фінансовий контроль* – це контроль за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю. Він полягає в систематичній перевірці дотримання фінансової дисципліни, тобто дотримання вимог фінансово-правових норм і фінансових

нормативів. Наприклад, дотримання встановлених показників з обов'язкових платежів до бюджету і позабюджетних фондів, у разі взяття на облік бюджетного зобов'язання тощо;

– *наступний фінансовий контроль* – це контроль за фінансовими результатами діяльності. Він провадиться після здійснення фінансових операцій (виконання фінансових зобов'язань перед державою, одержання і використання грошових коштів від держави на певні потреби) і, зазвичай, після завершення певних етапів діяльності з метою з'ясування її ефективності.

Залежно від *підстави проведення контролю* виділяється:

– *обов'язковий фінансовий контроль*, який може здійснюватися:

*а) з огляду на нормативні акти* (наприклад, контроль із боку Рахункової палати Верховної Ради України за виконанням бюджету за підсумками року, що завершився);

*б) за рішенням компетентних органів держави* (наприклад, за рішенням органу, що контролює сплату податків, з метою з'ясування повноти виконання платниками податків фінансових обов'язків перед державою);

– *ініціативний фінансовий контроль* здійснюється на підставі власних рішень суб'єктів господарювання.

*За сферою фінансової діяльності* фінансовий контроль буває: бюджетний, податковий, валютний, кредитний, страховий, інвестиційний, у сфері протидії корупції тощо.

### **2.3. Методи фінансового контролю**

Під *методом* фінансового контролю мають на увазі засоби, прийоми і способи його здійснення.

Метод фінансового контролю *обираються залежно від сукупності факторів*: суб'єкта контролю, об'єкта контролю, мети і завдань, що стоять перед суб'єктом контролю, підстав виникнення контрольних правовідносин, а також від інших обставин. Законодавство *закріплює для кожного суб'єкта контролю відповідні методи його здійснення*, які повинні сприяти виконанню завдань фінансового контролю.



Фінансове законодавство передбачає можливість застосування *таких методів* фінансового контролю:

1. *Ревізія* – це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб документального розкриття недоліків, розтрат, привласнень і крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань.

*За змістом ревізії* поділяють на *фактичні* та *документальні*.

*За критерієм періоду діяльності, який обслідується*, ревізії поділяються на *вибіркові* і *фронтальні*.

2. *Перевірка* – метод фінансового контролю, що являє собою одиничну контрольну дію або дослідження стану справ на окремій ділянці діяльності організації, що перевіряється.

3. *Інспекція* – це перевірка стану фінансів підприємств на місцях, що періодично здійснюється суб'єктами – представниками держави загалом чи її окремих органів.

4. *Обстеження* – метод фінансового контролю, що полягає в ознайомленні на місці з окремими ділянками фінансової роботи.

5. *Спостереження* – це метод фінансового контролю, який зводиться переважно до загального ознайомлення зі станом фінансової діяльності бюджетної установи, підприємства, відомства.

6. *Аналіз* – спрямований на виявлення порушень фінансової дисципліни і проводиться на підставі поточної та річної звітностей.

7. *Нагляд* – особливий метод фінансового контролю, який полягає у спостереженні за дотриманням підконтрольним суб'єктом встановлених чинними нормативно-правовими актами правил і нормативів.

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

9. *Моніторинг* – метод фінансового контролю, що передбачає постійне ознайомлення із загальним станом фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю.

10. *Облік* – метод фінансового контролю, що передбачає реєстрацію уповноваженим суб'єктом певних фактів, фінансових чи господарських операцій, суб'єктів фінансових відносин, а також оброблення та аналіз цієї інформації (наприклад, бухгалтерський облік на підприємстві, облік платників податків).

11. *Фінансово-економічна експертиза* – надання експертного висновку уповноваженим суб'єктом (наприклад, Рахунковою палатою України).

12. *Заслуховування доповідей*, інформації посадових осіб про фінансову діяльність на сесіях органів місцевого самоврядування, засіданнях органів державної виконавчої влади.

Не потрібно ототожнювати такі поняття, як «метод контролю» та «методика контролю». Всі методи фінансового контролю передбачають застосування тієї чи іншої методики його здійснення. Методикою є технології (правила) проведення контролю різними суб'єктами відповідних об'єктів, які передбачають застосування конкретних прийомів і способів, тобто як саме і в якій послідовності починати, здійснювати й закінчувати контрольний захід. *Методику фінансового контролю* визначають як сукупність технічних (методичних) прийомів контролю, що дають можливість всебічно, повно і об'єктивно провести дослідження господарських і фінансових операцій підприємства, установи чи організації незалежно від форми і часу їх здійснення з метою виявлення, усунення й попередження недоліків і порушень у використанні фінансових ресурсів.

#### **2.4. Загальна характеристика організації фінансового контролю в Україні**

Ефективність фінансового контролю залежить від правильної його організації та розподілу контрольних повноважень між контролювальними суб'єктами.

*Організація фінансового контролю більшості країн передбачає функціонування декількох незалежних гілок фінансового контролю.*

1. *Державний фінансовий контроль (державний аудит)* – посідає провідне місце в системі фінансового контролю будь-якої країни. Державний фінансовий контроль реалізується відповідними державними органами, наділеними для цього фінансово-контрольними повноваженнями. Залежно від того, які повноваження покладаються на той чи інший орган державної влади, вони можуть здійснювати фінансовий контроль як основну чи допоміжну функцію. Тому серед *суб'єктів державного фінансового контролю* можна виділити:

а) *органи державної влади загальної компетенції* – наділені повноваженнями в багатьох сферах, однією з яких є загальне управління фінансами, а також здійснення фінансового контролю переважно із застосуванням аналізу, спостереження чи заслуховування доповідей посадових осіб (див. підрозділ 2.5);

б) *органи державної влади спеціальної компетенції* – наділені спеціальними повноваженнями з управління та контролю за фінансами (див. підрозділ 2.6);

2. *Муніципальний фінансовий контроль* – здійснюють місцеві органи представницької та виконавчої влади через відповідні комісії місцевих рад і місцеві фінансові органи. Об'єктом фінансового контролю є місцеві бюджети, місцеві фонди коштів, господарсько-фінансова діяльність підприємств, установ комунальної форми власності.

3. *Внутрішньогосподарський фінансовий контроль* – здійснюється самим суб'єктом господарювання, зокрема головним бухгалтером, відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 року № 996-XIV.

4. *Незалежний фінансовий контроль* – здійснюється суб'єктами, які організаційно чи фінансово не пов'язані з підконтрольними суб'єктами. Незалежний фінансовий контроль здійснюється як аудиторський (див. підрозділ 2.8) і громадський фінансовий контроль (див. підрозділ 2.9).

## 2.5. Правові засади здійснення державного фінансового контролю органами державної влади загальної компетенції

Насамперед серед органів державної влади загальної компетенції, які здійснюють фінансовий контроль, потрібно охарактеризувати повноваження **Верховної Ради України** та її органів (комітет із питань бюджету, комітет із питань податкової та митної політики, комітет із питань фінансів і банківської діяльності).

На підставі аналізу положень Конституції України можна виділити такі *повноваження Верховної Ради України у сфері фінансового контролю*:

- у процесі розгляду проекту закону про Державний бюджет України;
- на етапі затвердження Державного бюджету України;
- розгляд звітів про виконання Державного бюджету України та ухвалення рішення щодо нього;
- під час проведення спеціальних парламентських слухань Кабінету Міністрів України;
- під час заслуховування Програм діяльності Уряду;
- обговорення й ухвалення спеціального фінансового законодавства.

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI регулює порядок:

- затвердження Державного бюджету та контроль за його виконанням – глава 27;
- розгляду питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України – ст. 227;
- розгляду Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України – ст. 228;
- організації проведення «години запитань до Уряду» – ст. 229;
- проведення парламентських слухань – глава 39.

У ст. 109 БК конкретизуються контрольні повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Контроль здійснюється в процесі:

- визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період
- розгляду проекту та ухвалення закону про Державний бюджет України;
- внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- виконання закону про Державний бюджет України, зокрема через шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (разом із звітами головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів і результатами виконання відповідних бюджетних програм);
- розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;
- використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Парламентський контроль за витрачанням державних фінансових ресурсів органами і установами виконавчої влади здійснюють також усі **постійні комітети Верховної Ради України, кожен у своїй сфері**. Права і обов'язки комітетів Верховної Ради України під час здійснення контрольної функції визначені у главі 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. Окремо потрібно виділити повноваження таких комітетів Верховної Ради України: Комітет із питань бюджету, Комітет із питань податкової та митної політики, Комітет із питань фінансів і банківської діяльності.

До повноважень *Комітету Верховної Ради України з питань бюджету* відповідно до ч. 2 ст. 109 Бюджетного кодексу України належать:

- підготовка питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет України;

- надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновків щодо їхнього впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;

- попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховної Ради України;

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

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

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2014 року № 22-VIII. Так, *до предмета відання Комітету з питань бюджету належить:*

- державна бюджетна політика та міжбюджетні відносини;
- Державний бюджет України (включно з питаннями доходів, видатків бюджету, контролю за виконанням бюджету);

- бюджетний процес;

- державний внутрішній і зовнішній борг;

- проведення експертизи щодо впливу законопроектів, проектів інших актів на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;

- діяльність державних фінансових органів;

- діяльність Рахункової палати

До предмета відання *Комітету з питань податкової та митної політики* зокрема належать:

- організація та діяльність податкових органів, податкової міліції;

- діяльність митних органів.

До предмета відання *Комітету з питань фінансів і банківської діяльності* зокрема належить грошово-кредитна політика; банки та банківська діяльність; валютне регулювання; правовий режим цінних паперів і фондового ринку; діяльність небанківських фінансових установ (і суб'єктів) страхової діяльності; функціонування фінансових ринків і запобігання легалізації (відмиццю) доходів, одержаних злочинним шляхом; функціонування платіжних систем та електронної комерції; повернення заощаджень населенню.

Контрольні функції *Президента України* у сфері фінансової діяльності впливають із його статусу як глави держави. Він безпосередньо здійснює свої контрольні функції, наприклад, підписує закон про державний бюджет на відповідний рік або будь-які інші закони у сфері організації й регулювання фінансової діяльності, справляння податків тощо.

Відповідно до ст. 106 Конституції Президент зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їхньої конституційності.

*Рада національної безпеки і оборони України* відповідно до Конституції України є координаційним органом із питань нацбезпеки і оборони при Президентові України. У Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР визначені функції та компетенція Ради національної безпеки і оборони України, яка ухвалює рішення, зокрема щодо:

- визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки і оборони в політичній, економічній та інших сферах;

- проекту Закону України про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України.

Рада національної безпеки і оборони України залучає до аналізу інформації посадових осіб і фахівців органів виконавчої

влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, Рада національної безпеки й оборони України здійснює координацію у сферах національної безпеки і оборони. У Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, визначаються основні напрями державної політики національної безпеки, зокрема, забезпечення *економічної безпеки*, а також шляхи її забезпечення, серед яких:

- ефективне застосування механізму спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), унеможливлення контролю стратегічних галузей капіталом держави-агресора;

- ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної економічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій, дієвого контролю за станом державного боргу;

- стабілізації банківської системи, забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів.

Порядок практичної реалізації повноважень Ради національної безпеки і оборони визначений у Законі України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. Так, пропозиції щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій виносяться на розгляд Ради національної безпеки і оборони Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України, Службою безпеки України. Рішення про їхнє запровадження вводиться в дію Указом Президента (персональні санкції) або Указом Президента та затверджується впродовж 48 годин із дня видання указу Президента України постановою Верховної Ради України (секторальні санкції).

Повноваження *Кабінету Міністрів України* у сфері фінансового контролю зумовлені його статусом вищого органу в системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України) і



тією роллю, яку він виконує в управлінні публічними фінансами.

Повноваження Кабінету Міністрів України визначені в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, серед них у сфері фінансового контролю реалізують такі:

- розробляє проекти законів про Держбюджет і про внесення змін до нього, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України державного бюджету, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; ухвалює рішення про використання коштів резервного фонду Держбюджету України;

- здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів;

- відповідно до законодавства координує та контролює діяльність зазначених державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій;

- забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади;

- визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів і забезпечує їхнє виконання.

**Центральні органи виконавчої влади** – здійснюють *відомчий фінансовий контроль* лише за підпорядкованими суб'єктами.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюються за кошт Державного бюджету України, крім випадків, визначених законом. Зазначені ресурси центральні органи виконавчої влади отримують із бюджету як *головні розпорядники бюджетних коштів*. Контрольні повноваження головних розпо-

рядників бюджетних коштів визначені в ч. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України:

- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;
- здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
- здійснює оцінювання ефективності бюджетних програм;
- здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою, та коштів, наданих під державні гарантії;
- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів.

Отже, відомчий контроль здійснюється через: а) реалізацію повноважень самого центрального органу виконавчої влади – використовуються такі методи контролю, як аналіз, моніторинг, спостереження тощо за діяльністю підпорядкованих суб'єктів; б) проведення внутрішнього аудиту відповідним підрозділом цього органу.

Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їхніх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001. Стандарти внутрішнього аудиту затверджені Наказом Міністерства фінансів України 4 жовтня 2011 року № 1247.

Ще одним органом, наділеним повноваженнями здійснювати фінансовий контроль у досить специфічній сфері, є *Національне агентство з питань запобігання корупції*. Агентство є

центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. У межах виконання своїх повноважень також забезпечує здійснення фінансового контролю як одного із засобів протидії корупції. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII до фінансово-контрольних повноважень цього органу належить:

- здійснення в порядку, визначеному цим законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- здійснення в порядку та межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їхнього оформлення встановленим вимогам, достовірністю внесених до них відомостей;

- затвердження розподілу коштів, виділених із державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій відповідно до закону;

- забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

## 2.6. Правові засади здійснення державного фінансового контролю органами державної влади спеціальної компетенції

Основним органом виконавчої влади, який здійснює управління державними фінансами, є **Міністерство фінансів України**, яке для ефективності виконання управлінських повноважень наділено і відповідними контрольними повноваженнями.

Правовий статус Міністерства фінансів України визначається в Постанові Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375 «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України». Згідно з цим положенням Міністерство фінансів реалізує:

- державну політику у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- державний внутрішній фінансовий контроль;
- державну політику у сфері державного пробірного контролю;
- запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Повноваження Міністерства фінансів із контролю за дотриманням бюджетного законодавства згідно з положеннями ст. 111 Бюджетного кодексу України містять:

- здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України;
- забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, упо-

вноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінювання функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством;

– одержання від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснень, матеріалів та інформації з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів і звітування про їхнє виконання.

Повноваження Міністерства фінансів України реалізуються застосуванням різних методів фінансового контролю, зокрема:

– фінансово-економічна експертиза – Міністерство фінансів України готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України;

– аналіз – здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету; здійснює підготовку аналітичних матеріалів до закону про Державний бюджет України; проводить оцінювання відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проектів зведених кошторисів для складення розпису державного бюджету; проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, стосовно його відповідності меті, пріоритетності та ефективності використання бюджетних коштів.

Контрольні повноваження Міністерства фінансів України реалізуються через здійснення:

– *попереднього контролю*, зокрема міністерство затверджує разом з головними розпорядниками бюджетних коштів паспорти бюджетних програм; проводить оцінювання відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів

бюджетних програм, проектів зведених кошторисів для складення розпису державного бюджету;

– *поточного контролю*, зокрема міністерство здійснює контроль за виконанням зобов'язань за угодами про реструктурування простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою; здійснює оперативний облік державного та гарантованого державою боргу; веде реєстр державних гарантій;

– *наступного контролю*, зокрема, міністерство здійснює внутрішній контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

Будучи головним розпорядником бюджетних коштів, на рівні з іншими центральними органами виконавчої влади Міністерство фінансів України:

– здійснює внутрішній контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

– забезпечує здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України, центральних органах виконавчої влади, діяльність яких координується та спрямовується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів.

Контрольні повноваження Міністерства фінансів України у сфері фінансового контролю стосуються як *Державного бюджету* (організовує роботу, пов'язану із складенням та управлінням виконання Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету), так і *місцевих бюджетів* (погоджує обсяги та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій, здійснює реєстрацію місцевих запозичень і місцевих гарантій; погоджує залучення на поворотній основі коштів єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам).

*Державна казначейська служба України* здійснює свою діяльність відповідно до Положення про Державну казначейську

службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215. Її повноваження з контролю за дотриманням бюджетного законодавства визначені у ст. 112 Бюджетного кодексу України.

Державна казначейська служба України здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за:

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

- бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету;

- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

- відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу);

- відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням і відповідним бюджетним асигнуванням;

- дотриманням правил за операціями із бюджетними коштами в іноземній валюті;

- дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу;

- дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель у частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів.

Казначейський контроль має такі специфічні риси:

- 1) *системність* – здійснювані Держказначейством контрольні дії не є відокремленими одна від одної, сформовані в єдину систему, функціонування якої спрямовано на досягнення однієї мети;

- 2) *поелементність* – контроль, спрямований на кожний окремо взятий елемент системи, якою управляють, – показники

кошторисів, планів асигнувань, суми взятих зобов'язань, перерахованих коштів, здійснених видатків, обсяги доходів за їхніми видами тощо;

3) *поєднання попереднього та поточного характеру контролю* – відсутність ретроспективних повноважень ДКСУ;

4) *оперативність* – застосування казначейської, а не банківської системи виконання бюджету дає можливість оперативно контролювати процеси в бюджетній сфері.

**Рахункова палата України** відповідно до ст. 98 Конституції здійснює від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються Законом України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року № 576-VIII.

Діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості.

Відповідно до ст. 110 Бюджетного кодексу України визначені повноваження Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства – здійснення контролю за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України, зокрема за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету.

Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

Згідно зі ст. 4 зазначеного закону повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються *через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)*.

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою *через здійснення*: фінансового



аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

*Фінансовий аудит* полягає в перевірці, аналізі та оцінюванні правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами.

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

Напрямки діяльності Рахункової палати України визначені в ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату», а перелік підконтрольних суб'єктів у ч. 2 ст. 7, до них належать: державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, зокрема закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи, якщо діяльність зазначених суб'єктів пов'язана із здійсненням надходжень чи витрат державного бюджету або діяльність має фінансові наслідки для державного бюджету

Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

- регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), зокрема факти порушень бюджетного законодавства;

- подає Верховній Раді України висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України;

– щокварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

– подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Рахункова палата проводить:

– *планові контрольні заходи* – план затверджується на засіданні Рахункової палати України. До нього можуть вноситися зміни за зверненням Верховної Ради України, депутатів, комітетів, Кабінету Міністрів України, Президента (у разі відмови надається аргументована відповідь);

– *позапланові заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)*, рішення про здійснення яких ухвалюється на засіданні Рахункової палати України:

а) проводяться з власної ініціативи;

б) проводяться на підставі звернень, зазначених вище суб'єктів.

Підстави та порядок проведення контрольних заходів визначені в розділі V Закону України «Про Рахункову палату України». Зокрема у ст. 32 – права і обов'язки осіб, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, а у ст. 33 – права та обов'язки посадових осіб об'єкта контролю.

Порядок, правила та процедура здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) визначаються зазначеним законом і, відповідно, Регламентом Рахункової палати. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджені Рішенням Рахункової палати від 22 вересня 2015 року № 5-5.

**Державна аудиторська служба** є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Правовий статус регулюється Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року № 2939-XII та Положенням про Державну

аудиторську службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43.

Головними завданнями Державної аудиторської служби є здійснення державного фінансового контролю за:

– підконтрольними установами щодо:

а) використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;

б) правильності визначення потреби в бюджетних коштах і взяттям зобов'язань;

в) ефективного використання коштів і майна;

г) стану і достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності;

– дотриманням бюджетного законодавства (повноваження визначені у ст. 113 Бюджетного кодексу України);

– дотриманням законодавства про закупівлі (порядок реалізації зазначених повноважень врегульовано в розділі II Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII);

– діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Відповідно до ст. 2 Закону України № 2939-XII підконтрольними установами для Державної аудиторської служби є:

– міністерства та інші органи виконавчої влади;

– державні фонди, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування;

– бюджетні установи;

– суб'єкти господарювання державного сектору економіки;

– підприємства, установи та організації, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно.

Права Державної аудиторської служби визначені у ст. 10 Закону України № 2939-ХІІ, обов'язки та відповідальність – у ст. 12.

Державний фінансовий контроль забезпечується Державною аудиторською службою через проведення:

– *державного фінансового аудиту*, який відповідно до ст. 3 Закону України № 2939-ХІІ полягає в перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їхнє оцінювання викладаються у звіті. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 року № 361 «Питання проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту» регламентується порядок проведення контрольних заходів;

– *інспектування*, яке згідно з ст. 4 Закону України № 2939-ХІІ здійснюється у формі ревізії. Порядок проведення ревізій регламентовано на загальному рівні у ст. 11 зазначеного закону, а деталізовано в Постанові Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами»;

– *перевірки закупівель та моніторингу закупівлі*, порядок проведення яких визначено у ст. 5 Закону України № 2939-ХІІ та Постанові Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 631 «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України».

**Державна податкова служба** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адмі-

ністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на Державну податкову службу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року ухвалено рішення про створення Державної податкової служби України та Державної митної служби України, реорганізувавши Державну фіскальну службу за допомогою поділу. Після завершення процесу поділу функції Державної фіскальної служби будуть поділені між цими двома органами. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227 затверджено «Положення про Державну податкову службу України» та «Положення про Державну митну службу». Отже, правовий статус Державної податкової служби визначається Податковим кодексом і зазначеним положенням.

У ст. 41 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) Державна податкова служба визнається контролювальним органом, який наділяється правом проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів.

*Податковий контроль* – система заходів, що вживаються Державною податковою службою та координуються Міністерством фінансів України з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових і касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролювальні органи (ст. 61 ПКУ).

*Способи здійснення податкового контролю* (ст. 62 ПКУ):

- ведення обліку платників податків (глава 6 розділу 2 ПКУ);
- інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролювальних органів (глава 7 розділу 2 ПКУ);
- перевірки та звірки відповідно до вимог ПКУ, а також перевірки щодо дотримання законодавства, контроль за дотри-

манням якого покладено на контролювальні органи, в порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин (глава 8 розділу 2 ПКУ);

– моніторинг контрольованих операцій та опитування посадових, уповноважених осіб та/або працівників платника податків відповідно до статті 39 ПКУ.

Державна податкова служба відповідно до Податкового кодексу має право проводити:

– камеральні перевірки (порядок визначено у ст. 76 ПКУ);

– документальні перевірки, видами яких є:

а) планові (ст. 77 ПКУ) або позапланові (ст. 78 ПКУ) перевірки;

б) виїзні (ст. 77–78 ПКУ) або невиїзні (ст. 79 ПКУ) перевірки;

в) електронні перевірки – це документальна невиїзна позапланова електронна перевірка за заявою платника податків;

– фактичні перевірки (порядок і підстави проведення визначені у ст. 80 ПКУ).

Умовами допуску посадових осіб Державної податкової служби до проведення документальних виїзних і фактичних перевірок є, по-перше, наявність підстав для їхнього проведення, визначених ПКУ, та, по-друге, надання або надіслання таких документів: а) направлення; б) копії наказу про проведення перевірки; в) службового посвідчення осіб, які зазначені в направленні на проведення перевірки.

Строки проведення перевірок, підстави продовження цих строків і підстави для продовження визначені у ст. 82 ПКУ, вони залежать від платника податків і є різними для великих платників податків, суб'єктів малого підприємництва та інших платників податків (Таблиця 2.1).

Таблиця 2.1 – Строки проведення податкових перевірок

| <i>Вид платника податків</i> | <i>Вид перевірки</i> | <i>Строки проведення, робочих днів</i> | <i>Продовження строків проведення, робочих днів</i> |
|------------------------------|----------------------|--|---|
| Великий                      | Планова              | 30                                     | 15  |

|          |             |   |    |
|----------|-------------|---|----|
|          | Позапланова | 15  |    |
| Середній | Планова     | 20  | 10 |
|          | Позапланова | 10  |    |
| Малий    | Планова     | 10  | 5  |
|          | Позапланова | 5/3 (для фізичних осіб – підприємців, які не мають найманих працівників, за наявності умов, визначених в абзацах 3–8 п. 82.2 ПКУ) | 2  |

Проведення документальної виїзної планової та позапланової перевірки великого платника податків може бути зупинено за рішенням керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролювального органу на загальний строк, що не перевищує 30 робочих днів, а в разі необхідності проведення експертизи, отримання інформації від іноземних державних органів щодо діяльності платника податків, завершення розгляду судом позовів із питань, пов'язаних із предметом перевірки, відновлення платником податків втрачених документів перевірка може бути зупинена на строк, необхідний для завершення таких процедур.

Тривалість фактичної перевірки не повинна перевищувати 10 діб. Продовження строку може здійснюватися за рішенням керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролювального органу не більш як на 5 діб.

Відповідно до ст. 86 Податкового кодексу України за результатами проведення перевірок оформлюється довідка, а в разі встановлення порушень – акт. Якщо платник податків не погоджується з висновками перевірки чи фактами і даними, викладеними в акті (довідці) перевірки, він має право подати свої заперечення та/або додаткові документи в порядку, визначеному п. 44.7 ст. 44 ПКУ.

*Державна митна служба* реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи. Її повноваження визначаються Митним кодексом, Податковим кодексом і Положенням про Державну митну службу,

затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227.

*Митний контроль* – сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм Митного Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів із питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку. Це сукупність здійснюваних митними органами України режимних заходів із метою забезпечення дотримання законодавства про митну справу, законодавства України та міжнародних угод України, контроль за виконанням яких покладено на органи доходів і зборів.

Главою 47 Митного кодексу України регламентується організація митного контролю, що здійснюється безпосередньо посадовими особами Державної митної служби. Зокрема у ст. 346 кодексу визначені підстави та порядок проведення документальних виїзних перевірок, ст. 347 – права митних органів під час проведення виїзних перевірок, ст. 349 – умови допуску посадових осіб до проведення таких перевірок, ст. 350 – права платників підприємства під час проведення виїзних документальних перевірок, а ст. 351 – порядок проведення документальні невиїзних перевірок.

Одним із завдань митного контролю є контроль правильності визначення митної вартості товарів (ст. 54 Митного кодексу України). Контроль правильності визначення митної вартості товарів здійснюється органами Державної митної служби під час проведення митного контролю і митного оформлення за допомогою перевірки числового значення заявленої митної вартості. За результатами здійснення цього контролю орган Державної митної служби визнає заявлену декларантом або уповноваженою ним особою митну вартість чи ухвалює письмове рішення про її коригування відповідно до положень статті 55 Митного кодексу України.

*Державний фінансовий контроль на ринках фінансових послуг* здійснюється відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» 12 липня 2001 року № 2664-III.



*Фінансова послуга* – операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний кошт чи за кошт цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за кошт залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів.

Державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг відповідно до ст. 20 Закону № 2664-III здійснюється через:

- ведення державних реєстрів фінансових установ і реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;

- нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;

- *нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг* (крім споживачів фінансових послуг);

- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;

- проведення інших заходів із державного регулювання ринків фінансових послуг.

Державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

- щодо ринку банківських послуг і діяльності з переказу коштів – Національним банком України;

- щодо ринків цінних паперів і похідних цінних паперів (деривативів) – Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку;

- щодо інших ринків фінансових послуг – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Правовий статус *Національного банку України* визначено у ст. 99 Конституції України, Законі України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV та Законі України «Про банки і банківську діяльність» 7 грудня 2000 року № 2121-III.

Національний банк України здійснює *постійний нагляд* за дотриманням банками, їхніми підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими групами, представництвами та філіями іноземних банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України та економічних нормативів. Національний банк не здійснює перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності зазначених осіб.

*Банківський нагляд* – система контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку (ст. 1 Закону України «Про Національний банк України»). Мета, порядок організації, підстави та обсяг нагляду визначені у ст. 67 цього закону.

Організація, повноваження та порядок діяльності *Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг*, визначені в розділі V Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-III та Указі Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» від 23 листопада 2011 року № 1070/2011.

Відповідно до ст. 29 Закону України № 2664-III *пруденційний нагляд* є складовою загальної системи нагляду, що проводиться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, і базується на регулярному оцінюванні загального фінансового стану фінансової установи, результатів діяльності системи та якості управління нею, дотриманні обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами. Порядок інспектування визначено у ст. 30 цього закону.

Статус *Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку* визначено Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР (ст. 6–8) та Положенням про Національну комісію з цінних паперів і фондового ринку, затвердженим Указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1063/2011. Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку здійснює пруденційний нагляд за професійними учасниками фондового ринку, види яких визначені у ст. 4 зазначеного.

## **2.7. Правові засади здійснення муніципального фінансового контролю**

Формування, розподіл і використання фондів грошових коштів на рівні адміністративно-територіальних одиниць також потребує здійснення контролю за цими процесами.

Контроль за місцевими фінансами здійснюється:

– *державними органами* – їхніми територіальними підрозділами державних органів, наділених повноваженнями здійснювати державний фінансовий контроль. Контроль державних органів за місцевими фінансами реалізується через повноваження таких органів влади:

а) територіальні органи Державної казначейської служби – здійснюють облік надходжень і витрат місцевих бюджетів;

б) територіальні органи Державної аудиторської служби – контролюють здійснення витрат бюджетними установами, що утримуються за коштів місцевих бюджетів, витрати комунальних підприємств, а також підприємств, які отримують кошти з місцевих бюджетів чи використовують комунальне майно;

в) Міністерство фінансів України – здійснює координацію та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

г) Рахункова палата України – здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам;

г) територіальні органи Державної податкової служби – здійснюють контроль за сплатою місцевих податків і зборів;

– *місцевими органами влади* – місцеві ради, місцеві державні адміністрації, виконкоми місцевих рад; місцеві фінансові органи, повноваження яких поширюються на лише ті фонди грошових коштів, що формуються на відповідному рівні.

Фінансовий контроль, який здійснюють місцеві органи влади, формує систему **муниципального фінансового контролю**.

Повноваження *місцевих рад* здійснювати фінансовий контроль визначені в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.

Так, відповідно до ст. 143 Конституції України місцеві ради:

– затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;

– затверджують відповідні місцеві бюджети і контролюють їх виконання;

– утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю.

Згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затвердження відповідного бюджету та звіту про його виконання належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Такі самі положення містяться у ст. 43 цього закону для районних та обласних рад щодо затвердження відповідних бюджетів і заслуховування звітів про їхнє виконання. Контрольними повноваженнями також наділені постійні комісії місцевих рад – вони розглядають проекти місцевих бюджетів, звіти про виконання програм і бюджету (ст. 47 зазначеного закону). Підзвітними відповідним районним, обласним радам у питанні виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів згідно із ст. 72 цього самого закону є місцеві державні адміністрації.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV *місцеві дер-*

*жовні адміністрації* в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності;
- виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням збитків, заподіяних державі.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень (ст. 34 Закону України № 586-XIV). Голова місцевої державної адміністрації в межах затверджених бюджетів є розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням (ст. 39 Закону України № 586-XIV).

Повноваження *виконкомів місцевих рад* здійснювати фінансовий контроль визначені у статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування»:

а) власні (самоврядні) повноваження – складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про процес і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

б) делеговані повноваження – здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України *місцевий фінансовий орган* – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції із складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бю-

джетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Для цілей Бюджетного кодексу України орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом. Повноваження місцевих фінансових органів здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів визначені у ст. 111 Бюджетного кодексу України. Місцеві фінансові органи у встановленому законодавством порядку одержують від місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів і звітування про їхнє виконання.

Наприклад, відповідно до Положення про департамент фінансів, економіки та бюджетних відносин Сумської міської ради, затвердженого рішенням Сумської міськради від 29 січня 2014 року № 3012-МР цей департамент є місцевим фінансовим органом, який наділений визначеними Бюджетним кодексом повноваженнями. До повноважень цього органу у сфері фінансового контролю, належить:

- проводити на будь-якому етапі складання і розгляду проекту міського бюджету аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;

- ухвалювати рішення про внесення бюджетного запиту до пропозиції проекту міського бюджету перед поданням його на розгляд виконавчого комітету міської ради;

- затверджувати паспорти бюджетних програм (у разі запровадження на державному рівні програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

- перевіряти правильність складання і затвердження кошторисів і планів використання коштів установами і організаціями, які фінансуються з міського бюджету;
- погоджувати кошториси, плани асигнувань і штатні розписи структурних підрозділів Сумської міської ради;
- здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу;
- у межах повноважень та в установленому порядку здійснювати погодження фінансових планів підприємств, які належать до комунальної власності територіальної громади м. Сум і звітів про їхнє виконання;
- здійснювати аналіз показників роботи підприємств, які належать до комунальної власності територіальної громади м. Сум;
- розглядати звернення та готує пропозиції для ухвалення рішень виконавчим комітетом Сумської міської ради щодо виділення коштів із резервного фонду міського бюджету.

## **2.8. Поняття та правове регулювання аудиторської діяльності в Україні**

Незалежним фінансовим контролем, який проводиться спеціальними суб'єктами, що мають право надавати аудиторські послуги, є аудиторський контроль.

*Аудиторська діяльність* – незалежна професійна діяльність аудиторів і суб'єктів аудиторської діяльності, зареєстрованих у Реєстрі аудиторів і суб'єктів аудиторської діяльності, з надання аудиторських послуг. До аудиторських послуг належать: аудит, огляд фінансової звітності, консолідованої фінансової звітності, виконання завдань з іншого надання впевненості та інші професійні послуги, що надаються відповідно до міжнародних стандартів аудиту. Ця діяльність здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII.

Аудиторська діяльність може здійснюватися виключно суб'єктами аудиторської діяльності, до яких належать:

– аудиторські фірми – юридичні особи, які провадять виключно аудиторську діяльність та/або надають неаудиторські послуги на підставах і в порядку, передбаченому Законом України № 2258-VIII і міжнародними стандартами аудиту;

– аудитор, що відповідає таким критеріям: 1) провадить аудиторську діяльність як фізична особа – підприємець або провадить незалежну професійну діяльність; 2) набув права на провадження аудиторської діяльності на підставах та в порядку, передбачених Законом України № 2258-VIII; 3) внесений до Реєстру як суб'єкт аудиторської діяльності.

Аудиторські послуги надаються на підставі договору про надання аудиторських послуг, укладеного між суб'єктом аудиторської діяльності та замовником. У договорі про надання аудиторських послуг передбачаються предмет, обсяг аудиторських послуг, розмір та умови оплати, відповідальність сторін та інші умови відповідно до вимог законодавства та міжнародних стандартів аудиту. Права та обов'язки суб'єкта аудиторської діяльності і замовника під час надання аудиторських послуг визначаються в договорі відповідно до вимог Закону України № 2258-VIII та інших нормативно-правових актів. Замовник має право вільного вибору суб'єкта аудиторської діяльності із дотриманням вимог зазначеного Закону України № 2258-VIII та інших нормативно-правових актів. Наприклад, обмеження щодо надання послуг суб'єктами аудиторської діяльності визначені у ст. 27 цього закону, що стосуються надання послуг з обов'язкового аудиту фінансової звітності підприємству, що становить суспільний інтерес.

Посадові особи юридичної особи, фінансова звітність якої перевіряється, зобов'язані створити для суб'єкта аудиторської діяльності належні умови для якісного надання аудиторських послуг. За результатами проведення аудиту фінансової звітності (консолідованої фінансової звітності) складається аудиторський звіт.

Законодавством встановлено особливості проведення аудиту фінансової звітності для *підприємств, що становлять суспільний інтерес*, – це підприємства-емітенти цінних паперів,



цінні папери яких допущені до торгів на фондових біржах або щодо цінних паперів яких здійснено публічну пропозицію, банки, страховики, недержавні пенсійні фонди, інші фінансові установи (крім інших фінансових установ і недержавних пенсійних фондів, що належать до мікропідприємств і малих підприємств) і підприємства, які відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 року № 996-XIV належать до великих підприємств.

Обов'язковий аудит фінансової звітності – це аудит фінансової звітності (консолідованої фінансової звітності) суб'єктів господарювання, які відповідно до законодавства зобов'язані оприлюднити або надати фінансову звітність (консолідовану фінансову звітність) користувачам фінансової звітності разом з аудиторським звітом, що проводиться суб'єктами аудиторської діяльності на підставах та в порядку, передбачених Законом № 2258-VIII. Призначення та відсторонення суб'єкта аудиторської діяльності від надання послуг з обов'язкового аудиту фінансової звітності здійснюється відповідно до ст. 29 цього Закону.

Якщо під час проведення обов'язкового аудиту фінансової звітності підприємства, що становить суспільний інтерес, в аудитора будуть достатні підстави підозрювати, що могли бути або були порушення, зокрема шахрайство щодо фінансової звітності такого підприємства, він повинен поінформувати про них орган управління підприємства та спонукати орган управління розслідувати таке питання та вжити відповідних заходів щодо усунення цих порушень і недопущення їх повторного вчинення в подальшому. У разі нерозслідування цих питань суб'єкт аудиторської діяльності зобов'язаний поінформувати про це орган, який згідно із законодавством здійснює нагляд за діяльністю відповідного підприємства, що становить суспільний інтерес.

## **2.9. Громадський фінансовий контроль: поняття та проблеми реалізації**

*Громадський фінансовий контроль* – діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян без участі

державних органів щодо контролю за фінансовою діяльністю держави та органів місцевого самоврядування.

Наявність громадського фінансового контролю є важливим показником розвитку громадянського суспільства. Водночас, його ефективне функціонування є запорукою ефективної діяльності органів державної влади у сфері здійснення фінансового контролю.

Громадський фінансовий контроль на різних стадіях фінансової діяльності здійснюють такі *організації громадянського суспільства*, як неурядові громадські організації, соціальні рухи, дослідні центри тощо. Зазначені суб'єкти відрізняються своїми можливостями та здатністю реалізувати свої контрольні функції.

Діяльність організацій громадянського суспільства у сфері фінансового контролю передбачає здійснення аналізу опублікованих бюджетних документів, моніторинг публічних закупівель, а також відстоювання інтересів соціально незахищених верств населення в бюджетному процесі. За результатами такого аналізу може відбуватися проведення інформаційних кампаній, що спрямовані на підтримку або критику політики в бюджетній сфері.

Нормативну основу громадського фінансового контролю становлять окремі норми Конституції та інших законів, зокрема Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 року № 183-VIII та Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII.

Так, згідно із статтями 5 і 38 Конституції народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР передбачає таку форму громадського контролю, як *громадські слухання* (ст. 13).

У Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII закріплюється обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою

діяльність та ухвалені рішення (ст. 10). Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13). Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43 цього закону).

Відповідно до статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлена підзвітність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, *звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.*

У Законі України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI для здійснення своєї мети (цілей) *громадське об'єднання має право одержувати в порядку, визначеному законом, публічну інформацію, яку мають суб'єкти владних повноважень, інші розпорядники публічної інформації (ст. 21 закону).* Згідно із Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР встановлено *обов'язок надавати відповіді на звернення громадян.*

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація про розпорядження бюджетними коштами не може бути обмежена, а розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок і механізм їхнього витрачання тощо). Деталізуються положення щодо розкриття інформації такого виду в Законі України «Про відкритість використання публічних коштів» 11 лютого 2015 року № 183-VIII. На виконання норм цього закону функціонує *Єдиний веб-портал використання публічних коштів* (<https://spending.gov.ua/>).

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII створені *веб-портал уповнова-*

женого органу з питань закупівель (<https://tender.me.gov.ua/>) та електронна система закупівель (<https://prozorro.gov.ua/>).

Розділом VII Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII визначено засади здійснення фінансового контролю з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень. Для цього передбачено обов'язок подавати декларації особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Подані декларації вносяться до *Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування*. Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечує відкритий цілодобовий доступ до цього реєстру на своєму офіційному веб-сайті. Зазначені дані також можуть використовуватися організаціями громадянського суспільства для аналізу діяльності посадових осіб.

Саме *принцип гласності фінансової діяльності*, закріплений у нормах зазначених законів «Про відкритість використання публічних коштів» і «Про публічні закупівлі» дає можливість здійснювати громадський фінансовий контроль.

Дослідники визначають такі основні *проблеми* реалізації громадського фінансового контролю:

- недостатньо ефективна система реагування органів влади щодо виявлених інститутами громадянського суспільства зловживань;
- надання неповних або формальних відповідей на запити про доступ до публічної інформації;
- за наявності веб-сторінки органів влади інформація про бюджет може викладатися фрагментарно;
- у деяких міських і селищних рад відсутні офіційні веб-сторінки, і відповідно, не оприлюднюється інформація щодо їхньої бюджетної діяльності.

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. Поясніть сутність і призначення фінансового контролю.

2. Охарактеризуйте види фінансового контролю за часом та формою проведення, сферою фінансової діяльності, суб'єктивним складом органів, що його здійснюють.
3. Чим поняття «метод фінансового контролю» відрізняється від поняття «методика фінансового контролю»?
4. Яких сфер стосується повноваження органів законодавчої влади у сфері фінансового контролю?
5. Охарактеризуйте повноваження органів виконавчої влади у сфері фінансового контролю.
6. Порівняйте порядок реалізації повноважень спеціальних контрольних органів у сфері фінансового контролю.
7. Що являє собою державний фінансовий аудит, які органи вправі його проводити?
8. Які органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями у сфері фінансового контролю?
9. Які суб'єкти мають право проводити аудиторські перевірки суб'єктів господарювання?
10. Як реалізується громадський фінансовий контроль?

### **Список використаної літератури**

1. Амосов О. Ю. Роль Державного казначейства України в системі державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / О. Ю. Амосов, Т. П. Іванова // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2011\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2011_1_3).
2. Дмитренко Г. Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю [Електронний ресурс] / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 1. – С. 89–96. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-13.pdf>.
3. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право : навч. посібник / О. А. Музика-Стефанчук ; Державна податкова адміністрація України, Академія правових наук України, Науково-дослідний ін-т фінансового права. – Київ : Атіка, 2007. – 264 с.
4. Нагребельний В. П. Фінансове право : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2004. – 320 с.
5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
6. Роль В. Ф. Фінансове право : навч. посібник / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.

7. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук / Л. А. Савченко ; Академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2002. – 455 с.

## **ТЕМА 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

### **3.1. Юридична відповідальність за порушення фінансового законодавства**

Неналежне виконання суб'єктами фінансових правовідносин обов'язків, закріплених для них фінансово-правовими нормами, порушує публічні інтереси держави, тому з метою захисту суспільних відносин у фінансовій сфері до порушників застосовуються заходи юридичної відповідальності.

*Відповідальність за порушення фінансового законодавства* є формою реалізації державного примусу, що виникає в разі вчинення порушення приписів фінансово-правових норм і полягає в застосуванні спеціально уповноваженими державними органами до правопорушника передбачених законом санкцій.

За останні роки в Україні сформувався законодавство, що визначає підстави відповідальності та санкції за порушення фінансово-правових норм, а також врегульовано процедуру застосування цих санкцій.

Норми, що передбачають настання відповідальності за порушення фінансового законодавства:

- містяться як у законах, так і підзаконних нормативних актах;
- мають різне галузеве закріплення.

За порушення фінансового законодавства може наставати відповідальність:

- кримінальна;
- адміністративна;
- фінансова;
- дисциплінарна.

Питання виділення фінансово-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності є найбільш дискусійним у фінансово-правовій науці.

*Відповідальність за порушення фінансового законодавства* залежно від інституційної належності фінансово-правових норм, що порушуються під час вчинення протиправного діяння, поділяється на такі види:

1) *відповідальність за порушення бюджетного законодавства*:

– *заходи впливу за порушення бюджетного законодавства* передбачені у главі 18 Бюджетного кодексу України;

– *кримінальна відповідальність* установлена у ст. 210 Кримінального кодексу України (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їхнім перевищенням); ст. 211 (видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону);

– *адміністративна відповідальність* за порушення бюджетного законодавства передбачена в Кодексі України про адміністративні правопорушення: ст. 164-12 (порушення бюджетного законодавства), 164-14 (порушення законодавства про закупівлі);

2) *відповідальність за порушення податкового законодавства*:

– *фінансові санкції* – глава 11 розділу II ПКУ;

– *адміністративна відповідальність*: ст. 163-1 (порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків), ст. 163-2 (неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків і зборів, обов'язкових платежів), ст. 163-3 (невиконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби), ст. 163-4 (порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи), ст. 164-1 (порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат), ст. 164-5 (збері-

гання або транспортування алкогольних напоїв чи тютюнових виробів, на яких немає марок акцизного збору встановленого зразка) Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– *кримінальна відповідальність* визначена у ст. 212 Кримінального кодексу (ухилення від сплати податків, зборів, обов'язкових платежів), одночасно ухилення повинно здійснюватися значним розміром;

3) *відповідальність за порушення законодавства про загальнообов'язкове державне страхування:*

– *фінансові санкції* – визначені у ст. 25 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 8 липня 2010 року № 2464-VI;

– *адміністративна відповідальність* передбачена у ст. 165-3 (порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття), ст. 165-4 (порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності), ст. 165-5 (порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності) Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– *кримінальна відповідальність* – ст. 212-1 Кримінального кодексу України (ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування);

4) *відповідальність за порушення у сфері готівкового обігу:*

– *фінансові санкції* за порушення правил здійснення розрахункових операцій із застосуванням реєстраторів рахункових операцій передбачені ст. 17-24 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» від 6 липня 1995 року № 265/95-ВР, а за порушення встановленого порядку обігу готівки – Указом Президента України «Про застосування штраф-



них санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки» від 12 червня 1995 року № 436/95;

– *адміністративна відповідальність* передбачена в ч. 1 ст. 155-1 (порушення порядку проведення розрахунків у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг); ст. 164-4 (несвоечасне здавання виторгу), ст. 163-13 (порушення порядку приймання готівки для подальшого її переказу), ст. 163-15 (порушення порядку проведення готівкових розрахунків і розрахунків із використанням електронних платіжних засобів за товари, послуги) Кодексу України про адміністративні правопорушення;

5) відповідальність за порушення валютного законодавства:

– *фінансові санкції* передбачені ст. 16 Закону України «Про валюту і валютні операції» від 21 червня 2018 року № 2473-VIII та ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III, п. 42–52 Положення про валютний нагляд, затвердженому Постановою Національного банку України від 3 січня 2019 року № 13;

– *кримінальна відповідальність* скасована Законом України від 27 лютого 2018 року № 2293-VIII;

– *адміністративна відповідальність* передбачена в Кодексі України про адміністративні правопорушення: ст. 162 (порушення правил про валютні операції), 162-1 (ухилення від повернення виручки в іноземній валюті);

б) відповідальність за порушення банківського законодавства:

– *заходи впливу* визначені у ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III та Положенні про застосування Національним банком України до заходів впливу, затвердженому Постановою Правління Національного банку України від 17 серпня 2012 року № 346;

– *кримінальна відповідальність* передбачена ст. 200 (незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їхнього виготовлення); ст. 218-1 (доведення банку до неплатоспроможності), ст. 220-1 (порушення порядку ведення бази

даних про вкладників або порядку формування звітності) Кримінального кодексу;

– *адміністративна відповідальність* передбачена в ч. 3 ст. 155-1 (порушення встановленого законом порядку проведення розрахунків під час здійснення операцій із купівлі-продажу іноземної валюти); ст. 166-5 (порушення банківського законодавства, законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку); ст. 166-7 (протидія тимчасовій адміністрації або ліквідації банку); ст. 166-8 (здійснення банківської діяльності без банківської ліцензії), ст. 166-19 (порушення законодавства у сфері гарантування вкладів фізичних осіб) Кодексу України про адміністративні правопорушення;

7) відповідальність за порушення порядку надання фінансових послуг:

– *штрафні санкції* за такі порушення встановлені відповідно до ст. 41 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-III, а також заходи впливу визначені в Положенні про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги, затвердженому Розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 20 листопада 2012 року № 2319;

– *адміністративна відповідальність* передбачена у 166-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг);

– *кримінальна відповідальність* встановлена ст. 220-2 Кримінального кодексу України (фальсифікація фінансових документів і звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи);

8) відповідальність за порушення на ринку цінних паперів:

– *фінансові санкції* визначені у ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР;

– *адміністративна відповідальність* передбачена у ст. 163 (розміщення цінних паперів без реєстрації їхнього випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів), ст. 163-5 (приховування інформації про діяльність емітента), ст. 163-6 (неподання документів, подання яких передбачено законодавством про депозитарну систему), ст. 163-7 (діяльність на фондовому ринку без ліцензії), ст. 163-8 (маніпулювання на фондовому ринку), ст. 163-9 (незаконне використання інсайдерської інформації), ст. 163-10 (порушення порядку внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів), ст. 163-11 (порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку), ст. 163-12 (порушення умов видачі векселів) Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– *кримінальна відповідальність* установлена у ст. 222-1 (маніпулювання на фондовому ринку), ст. 223-1 (підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів), ст. 223-2 (порушення порядку ведення реєстру власників іменних цінних паперів), ст. 224 (виготовлення, збут і використання підроблених недержавних цінних паперів), ст. 232-1 (незаконне використання інсайдерської інформації), ст. 232-2 (приховування інформації про діяльність емітента) Кримінального кодексу України.

*Дисциплінарна відповідальність* настає в разі вчинення працівником дисциплінарного проступку. Безпосередні обов'язки працівників закріплені в ст. 139 КЗпП і правилах внутрішнього трудового розпорядку. Саме за невиконання або неналежне виконання працівником із його вини трудових обов'язків може настати дисциплінарна відповідальність цього працівника. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII визначає особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Зазначені види юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства в комплексі забезпечують фінансову дисципліну.

### **3.2. Поняття, принципи та функції фінансово-правової відповідальності**

*Фінансово-правова відповідальність* є формою реалізації державного примусу за порушення приписів фінансово-правових норм і полягає в застосуванні до правопорушника наслідків, передбачених санкціями фінансово-правових норм.

Підставою фінансово-правової відповідальності, як і у разі настання інших видів відповідальності, є вчинення правопорушення, однак це порушення посягає на встановлений порядок у фінансовій сфері.

*Принципи* фінансово-правової відповідальності – це основоположні засади, вихідні ідеї, що відображають її сутність, природу і призначення, відповідно до яких здійснюється діяльність законодавця і правозастосовних органів щодо реалізації охоронних фінансових правовідносин.

До таких принципів відносять:

- законності;
- одноразовості притягнення до фінансово-правової відповідальності;
- співвідношення фінансово-правової відповідальності з іншими видами відповідальності;
- відмежування фінансової санкції від фінансового обов'язку, суть якого полягає в тому, що притягнення до відповідальності не звільняє порушника від виконання свого фінансового обов'язку;
- презумпції невинуватості – є загальним конституційним принципом, проте вчені відзначають, що у фінансовій сфері склад всіх правопорушень сформульований так, що насправді відповідальність настає без встановлення вини порушника.

*Функції фінансово-правової відповідальності* відображають призначення фінансово-правової відповідальності:

– *регулятивна* – проявляється в закріпленні й оформленні динаміки фінансових правовідносин, що становлять предмет фінансового права;

– *превентивна* – полягає в тому, що фінансово-правова відповідальність спрямована на попередження порушень відносин, що існують у процесі діяльності держави та муніципальних утворень щодо планомірного утворення, розподілу і використання грошових фондів (фінансових ресурсів);

– *каральна*;

– *відновлювальна*.

*Фінансово-правова відповідальність* – це міра державного осуду, яка виявляється в нормативному обов’язку суб’єкта фінансового правопорушення зазнавати заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій за вчинене ним правопорушення у сфері публічної фінансової діяльності.

Фінансово-правова відповідальність має спільні ознаки з такими видами юридичної відповідальності, як *адміністративна* (спрощена процедура накладення стягнення, органи, які застосовують заходи юридичної відповідальності), *кримінальна* (схожість проявляється в суб’єктах, об’єктах, суб’єктивній та об’єктивній сторонах правопорушення), *цивільно-правова* (майновий характер). Проте *відрізняється* від *адміністративної* за колом суб’єктів, нормативними, фактичними підставами та процесуальними підставами, правовими наслідками застосування, процедурою застосування; від *кримінальної* – за порядком реалізації та наслідками; від *цивільно-правової* тим, що виникає у відносинах, що супроводжують публічну фінансову діяльність, на відміну від цивільно-правової.

### **3.3. Загальна характеристика фінансового правопорушення**

Фінансово-правова відповідальність має такі три підстави:

– *формальну (нормативну)*, яка проявляється в наявності системи норм фінансового законодавства, що встановлює склад фінансових правопорушень, прав і обов’язків учасників охоронного фінансового правовідношення і регулює відповідальність за порушення норм фінансового права, принципи, порядок і

процесуальну форму притягнення до фінансово-правової відповідальності;

– *фактичну*, яка являє собою здійснення суб'єктом фінансового правовідношення протиправного діяння, що порушує норми фінансового законодавства;

– *процесуальну*, яка полягає у винесенні уповноваженим органом рішення щодо застосування санкції за здійснене фінансове порушення.

Настання фінансово-правової відповідальності можливе лише за наявності усіх перерахованих підстав і саме в такій послідовності: норма права – фінансове правопорушення – застосування санкції.

*Фінансове правопорушення* це винне діяння, що порушує приписи, які містяться в актах фінансового законодавства, внаслідок чого заподіюється шкода фінансовій системі держави, за здійснення якого законодавством встановлено фінансово-правову відповідальність.

Сукупність передбачених законом юридичних ознак, які визначають вчинене діяння правопорушенням, охоплено таким теоретичним поняттям, як *склад правопорушення*.

Склад фінансового правопорушення містить такі елементи:

– *об'єкт правопорушення* – суспільні відносини, врегульовані нормами фінансового права, які охороняються засобами фінансово-правового примусу і яким заподіюється шкода. Залежно від об'єкта серед фінансових правопорушень треба виділити *бюджетні, податкові, валютні та інші види правопорушень*;

– *об'єктивна сторона правопорушення* – характеризує його зовнішній прояв. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є *діяння у формі дії* (активної поведінки, наприклад, нецільове використання бюджетних коштів) *або бездіяльності* (пасивної поведінки, наприклад, невиконання обов'язку щодо оприбутковування готівки). Закріплення об'єктивної сторони правопорушення є практичною реалізацією його протиправності;

– *суб'єкт правопорушення* – особа (фізична чи юридична), яка здійснила порушення фінансового законодавства і від-

повідно до чинного законодавства може бути притягнутою до фінансово-правової відповідальності. Серед суб'єктів фінансових правопорушень можна виділити загальних суб'єктів (які визначаються нормами фінансового права) і спеціальних суб'єктів (це особа, яка безпосередньо вказана у фінансовому законі). Коло суб'єктів відрізняється залежно від виду фінансових правовідносин;

– *суб'єктивна сторона правопорушення* – сукупність ознак, що відображають внутрішню сторону протиправного діяння і характеризують внутрішні психічні процеси, що відбуваються у свідомості правопорушника стосовно заподіяного та його наслідків.

Проблемним питанням, на яке звертають увагу науковці, є відповідальність без вини у фінансових відносинах. Такий склад правопорушення трапляється, наприклад, у цивільному праві – цивільна відповідальність для власника джерела підвищеної небезпеки. Для фінансового права усічений (без суб'єктивної сторони) склад правопорушення – це правило.

### **3.4. Поняття та особливості фінансово-правових санкцій**

Поняття «фінансова санкція» в юридичній літературі розглядається:

– як елемент структури фінансово-правової норми;  
– як конкретно визначена міра фінансово-правової відповідальності, тобто засіб державного примусу, передбачений фінансово-правовою нормою, що покладає на правопорушника додаткові обтяження у вигляді впливу на його фінансовий стан.

На відміну від цивільно-правових санкцій, фінансово-правові мають публічну природу, а на відміну від кримінально-правових й адміністративно-правових, фінансово-правові санкції мають виключно грошово-майновий характер.

Основними ознаками фінансово-правових санкцій визначають те, що вони:

– застосовуються у сфері фінансово-правового регулювання;  
– мають владний характер;

- формально визначені;
- накладаються уповноваженими законом органами державної влади – органами управління у фінансовій сфері;
- застосовуються у разі порушення приписів фінансово-правових норм;
- застосовуються в судовому або позасудовому порядку, причому позасудовий порядок превалює;
- мають як каральний, так і правовідновлювальний характер – завдяки реалізації санкцій відновлюється порушена фінансова дисципліна. Саме тому санкції дають змогу відшкодувати збитки, завдані правопорушенням і відновити становище, що існувало до вчинення правопорушення;
- виражаються у грошовій формі;
- вилучені кошти зараховуються до публічного грошового фонду;
- мають власні процесуальні норми – законодавство передбачає специфічне провадження щодо застосування фінансових санкцій, власні процесуальні норми, строки давності та специфіку доказування. Наприклад, санкції (пеня та штраф) застосовуються у безспірному або судовому порядку за результатами проведених податкових перевірок, перевірок отримувачів і розпорядників бюджетних коштів тощо;
- не можуть бути встановлені угодою сторін;
- фінансово-правові санкції є додатковим обтяженням майнового характеру.

*Фінансово-правові санкції* – це конкретно визначені міри фінансово-правової відповідальності, що мають грошовий характер, забезпечені примусовою силою держави, застосовуються в спеціальному процесуальному порядку уповноваженими на це державними органами та їхніми посадовими особами у разі невиконання або неналежного виконання суб'єктом фінансової діяльності вимог фінансового законодавства з метою відновлення фінансових інтересів держави (місцевого самоврядування) та покарання порушників.

*Підставою* для застосування фінансової санкції є вчинення фінансового правопорушення



*Суб'єктами*, до яких застосовуються фінансові санкції можуть бути всі суб'єкти фінансової діяльності – фізичні чи юридичні особи, зокрема органи державної влади та місцевого самоврядування.

*Види фінансово-правових санкцій:*

– *залежно від видів фінансових правопорушень* санкції можна класифікувати на податкові, валютні, банківські, а також санкції за порушення грошово-касових операцій та у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування;

– *за суб'єктами, що їх застосовують*, – на санкції, що застосовуються судом, органами, що контролюють сплату податків, Національним банком України, органами Державної аудиторської служби, органами валютного регулювання й валютного контролю тощо;

– *залежно від різновидів нормативно-правових актів* санкції можна класифікувати на такі, що містяться в кодексах і законах України, а також підзаконних актах;

– *залежно від визначеності розмірів покарання* фінансові санкції можна поділити на абсолютно визначені (із чітким встановленням покарання – у неоподаткованих мінімумах доходів громадян, гривнях) і відносно визначені (передбачають лише мінімальний і максимальний розміри);

– *з урахуванням способу призначення та пріоритету застосування* – основні та додаткові;

– *за суб'єктами правопорушення* – застосовуються до фізичних і юридичних осіб;

– *застосовуються в судовому та позасудовому порядках*;

– *залежно від мети застосування* – відновлювальні (пеня, що має компенсаційний, відновлювальний характер) і каральні (штраф, що має функцію покарання за вчинене).

Реалізація *каральних (штрафних) санкцій* спрямована на попередження фінансового правопорушення, а також на виправлення і перевиховання порушників фінансового законодавства. Встановлюються за фінансові правопорушення з метою покарання правопорушника, а також попередження нових правопорушень. Штраф як фінансово-правова санкція відрізняється від

адміністративного штрафу тим, що не може бути замінений іншим стягненням на розсуд уповноваженого органу, та цивільно-правового штрафу тим, що не може встановлюватися угодою сторін.

*Правовідновлювальні санкції* спрямовані на усунення шкоди, заподіяної протиправними діяннями фінансовим інтересам держави, примусове виконання невиконаних фінансових обов'язків, а також на відновлення порушених фіскальних (бюджетних) прав держави. Функція пені – компенсування державі чи місцевому утворенню тієї шкоди (збитків), які вони мають через несвоєчасну сплату податків та інших обов'язкових платежів, несвоєчасним поверненням бюджетних коштів тощо. Пеня як фінансова санкція не може встановлюватися угодою сторін, перераховується виключно в дохід держави чи місцевого утворення, її стягнення здійснюється у безспірному порядку уповноваженими державними органами.

### **3.5. Процедура застосування фінансово-правової відповідальності**

*Процедура фінансово-правової відповідальності* – це імперативні, процесуальні правовідносини, що виникають із юридичного факту вчинення фінансового правопорушення між правопорушником і державою в особі її компетентних органів, в межах яких у правопорушника з'являється обов'язок зазнати несприятливих обмежень майнового характеру, а в уповноважених органів – обов'язок піддати правопорушника несприятливим правообмеженням, передбаченим санкцією порушеної фінансово-правової норми.

*Стадії фінансово-правової відповідальності:*

- фіксація факту фінансового правопорушення і кваліфікація діяння;
- притягнення до відповідальності;
- реалізація заходів несприятливого для порушника характеру.

Процесуальні фінансово-правові норми суворо регламентують процедурну сторону фінансово-правової відповідальності.

Під час притягнення до фінансово-правової відповідальності контролювальні органи повинні *чітко дотримуватися визначеної нормативно процедури*, тому що формальне недотримання контролювальними органами порядку фінансового контролю (у процесі якого і відбувається виявлення фінансових правопорушень) і притягнення до відповідальності є підставою для відмови в застосуванні фінансових санкцій.

Застосування фінансово-правової відповідальності повинно здійснюватися з дотриманням таких засад:

- стимулювання підприємницької та виробничої діяльності;
- обов'язковість;
- рівнозначність і пропорційність;
- забезпечення однакового підходу до різних суб'єктів господарювання;
- стабільність і доступність законодавства;
- економічна обґрунтованість фінансово-правових санкцій.

Дослідники відзначають, що чинне законодавство, яке регулює застосування фінансово-правової відповідальності за фінансові правопорушення в галузі оподаткування, грошово-касових операцій у сфері публічних банківських відносин, не відповідає вимогам сьогодення.

### **3.6. Правові засади застосування заходів фінансової відповідальності в окремих сферах**

Особливістю застосування фінансово-правової відповідальності є відсутність єдиного нормативного акта, який би регулював порядок застосування фінансово-правових санкцій.

Порядок застосування фінансових санкцій визначений у Податковому, Бюджетному кодексах, законах із фінансових питань, підзаконних актах Кабінету Міністрів України, Національного банку України тощо.

Порядок застосування *заходів впливу за порушення бюджетного законодавства* визначено у главі 18 Бюджетного кодексу України. Так, рішення про застосування заходів впливу за

порушення бюджетного законодавства ухвалюється Міністерством фінансів України, органами Казначейства України, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень *на підставі* протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Наказом Міністерства фінансів України від 15 листопада 2010 року № 1370 затверджено Порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства та форму протоколу про порушення бюджетного законодавства. Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства набирає чинності з дня його підписання, причому не можна застосовувати заходи впливу за раніше виявлені й усунені порушення бюджетного законодавства. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді впродовж 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом, причому оскарження не зупиняє виконання зазначеного рішення (див. докладно підрозділ 6.9).

Порядок застосування *фінансових санкцій за порушення податкового законодавства* визначено у главі 11 розділу II Податкового кодексу України. Податковими правопорушеннями є протиправні діяння (дія чи бездіяльність) платників податків, податкових агентів, та/або їхніх посадових осіб, а також посадових осіб контролювальних органів, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених Податковим кодексом України та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролювальні органи.

Фінансова відповідальність за порушення законів із питань оподаткування та іншого законодавства встановлюється та застосовується згідно з Податковим кодексом України та іншими законами. Фінансова відповідальність застосовується у вигляді *штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені*.

Суми штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) за податкові правопорушення зараховуються до бюджетів, до яких згідно із законом зараховуються відповідні податки та збори. Застосування штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) не звільняє

платників податків від обов'язку сплатити до бюджету належні суми податків і зборів. Граничні строки застосування штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) до платників податків відповідають строкам давності для нарахування податкових зобов'язань, визначених у ст. 102 Податкового кодексу України.

*Підставою для застосування є вчинення податкового правопорушення, яке виявляється під час здійснення податкового контролю. Порядок* передбачає фіксацію порушення (складається акт), складання податкового повідомлення-рішення та надсилення його платнику податків.

Наказом Міністерства фінансів України від 20 серпня 2015 року № 727 затверджено Порядок оформлення результатів документальних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи, податкового, валютного та іншого законодавства платниками податків – юридичними особами та їхніми відокремленими підрозділами. Якщо внаслідок податкової перевірки виявлене порушення, складається *акт*, якщо порушення відсутнє – *довідка*.

Наказом Міністерства фінансів України від 28 грудня 2015 року № 1204 «Про затвердження Порядку надіслання контролюючими органами податкових повідомлень-рішень платникам податків» визначено форму рішення контролювальних органів залежно від виду допущеного порушення. За одне податкове правопорушення застосовується лише один вид штрафної (фінансової) санкції (штрафу), передбаченої Податковим кодексом України.

Застосування *пені* врегульовано главою 12 розділу II Податкового кодексу України, відповідно до якої пенею визнається сума коштів у вигляді відсотків, нарахована на суми грошових зобов'язань у встановлених Податковим кодексом України випадках і не сплачена у встановлені законодавством строки. Нараховані контролювальним органом суми пені самостійно сплачуються платником податків. Суми пені зараховуються до бюджетів або державних цільових фондів, до яких згідно із законом зараховуються відповідні податки.

Правила нарахування пені за порушення податкового законодавства:

– під час нарахування суми грошового зобов'язання, визначеного контролювальним органом – нарахування пені здійснюється починаючи з першого робочого дня, наступного за останнім днем граничного строку сплати платником податків податкового зобов'язання (зокрема за період адміністративного та/або судового оскарження), її розмір дорівнює 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, чинної на кожний такий день;

– під час нарахування суми податкового зобов'язання, визначеного платником податків або податковим агентом, нарахування пені здійснюється після спливу 90 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку сплати податкового зобов'язання, розміром 100 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, чинної на кожний такий день.

Порядок застосування фінансових санкцій *за порушення законодавства про загальнообов'язкове державне страхування* визначений у ст. 25 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 8 липня 2010 року № 2464-VI. Так, у разі виявлення своєчасно не сплачених сум страхових внесків платники єдиного внеску зобов'язані самостійно обчислити ці внески і сплатити їх із нарахуванням пені в порядку і розмірах, визначених у цій статті. Суми недоїмки стягуються з нарахуванням *пені* та застосуванням *штрафів*.

Підставою для ухвалення рішення про застосування фінансових санкцій є *акт про виявлене порушення*, на підставі якого ухвалюється відповідне *рішення про застосування штрафних санкцій* і надсилається платнику збору. На суму недоїмки платнику єдиного внеску нараховується *пеня* з розрахунку 0,1 відсотка на суму фактично сплаченої недоїмки за кожний день прострочення платежу.

Розділ VII Наказу Міністерства фінансів України від 20 квітня 2015 року № 449 «Про затвердження Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальноо-

бов'язкове державне соціальне страхування» присвячений застосуванню фінансових санкцій. Так, факти порушень законодавства, виявлених під час документальної перевірки, фіксується в акті перевірки; факти інших порушень посадова особа органу доходів і зборів оформлює актом довільної форми, у якому чітко викладається зміст порушення з обґрунтуванням порушених норм законодавчих актів. Такий акт про порушення надсилається (вручається) платнику разом із рішенням про застосування штрафних санкцій.

Рішення про нарахування пені та застосування штрафів за наслідками розгляду акта та інших матеріалів про порушення ухвалює посадова особа органу Державної податкової служби. Рішення приймається за встановленою формою у двох примірниках. Перший примірник рішення впродовж трьох робочих днів із дня його винесення надсилається платнику в порядку, встановленому для надсилання вимог, чи вручається під підпис керівнику або головному бухгалтеру платника, банку чи фізичній особі – платнику єдиного внеску. Другий примірник залишається в органі Державної податкової служби.

Порядок застосування *фінансових санкцій за порушення у сфері готівкового обігу* визначено:

– *за порушення правил здійснення розрахункових операцій із застосуванням реєстраторів рахункових операцій* – ст. 17–24 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг». Суми зазначених фінансових санкцій підлягають перерахуванню суб'єктами господарювання до Державного бюджету України в десятиденний термін із дня ухвалення органами Державної податкової служби рішення про застосування таких фінансових санкцій. У разі виявлення правопорушень органи Державної податкової служби мають право застосовувати фінансові санкції, направивши (вручивши) порушнику податкове повідомлення-рішення (відповідно до ст. 116 Податкового кодексу України). Такі порушення виявляються під час проведення документальних виїзних і фактичних перевірок;

– за порушення встановленого порядку обігу готівки на підставі положень Указу Президента України «Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки». Зазначені штрафні санкції застосовуються до порушників органами Державної податкової служби на підставі матеріалів проведених ними перевірок і подань Державної аудиторської служби, фінансових органів та органів Міністерства внутрішніх справ України в установленому законодавством порядку та в розмірах, чинних на день завершення перевірок або на день одержання органами Державної податкової служби зазначених подань. Суб'єктами порушень можуть бути юридичні особи всіх форм власності, фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які є суб'єктами підприємницької діяльності, а також постійні представництва нерезидентів, через які повністю або частково здійснюється підприємницька діяльність.

*Фінансові санкції як відповідальність за порушення валютного законодавства* передбачені ст. 16 Закону України «Про валюту і валютні операції» від 21 червня 2018 року № 2473-VIII та ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III і застосовуються в порядку, визначеному Положенням про валютний нагляд, затверджене Постановою Національного банку України від 3 січня 2019 року № 13.

Зазначені санкції застосовуються:

- Національним банком України до банків, інших фінансових установ і національного оператора поштового зв'язку;
- органами Державної податкової служби до інших осіб, які не належать до уповноважених установ.

Рішення Національного банку про застосування до установи заходу впливу у вигляді штрафу є виконавчим документом і набирає законної сили з дати його ухвалення. Таке рішення повинно містити відомості, передбачені статтею 4 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. Національний банк України передає рішення про застосування штрафу до органів державної виконавчої служби



для примусового виконання в разі невиконання установою такого рішення в добровільному порядку.

*Заходи впливу за порушення банківського законодавства* застосовуються на підставі ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» і Положення про застосування Національним банком України заходів впливу, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 17 серпня 2012 року № 346. Так, рішення Національного банку України про застосування заходу впливу у вигляді накладення штрафу є виконавчим документом та набирає законної сили з дня його ухвалення. У разі невиконання такого рішення воно передається Національним банком України до органів державної виконавчої служби для примусового виконання. Заходи впливу до банків, філій іноземних банків, фізичних осіб можуть бути застосовані Національним банком України впродовж шести місяців із дня виявлення порушення, але не пізніше ніж через три роки з дня його вчинення.

*Відповідальність за порушення порядку надання фінансових послуг* застосовується в порядку, визначеному ст. 42 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» і Положенням про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги, затвердженим Розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 20 листопада 2012 року № 2319. Штрафи накладаються Головою, іншими членами Нацкомфінпослуг, а також уповноваженими комісією посадовими особами після розгляду матеріалів, що засвідчують факт правопорушення.

Про вчинення правопорушення уповноважена особа, яка його виявила, складає акт, який разом з поясненнями та документами, що стосуються справи, впродовж 3 днів надсилається посадовій особі, яка має право накладати штраф. Посадові особи Нацкомфінпослуг ухвалюють рішення про накладення штрафу впродовж 30 днів після надходження зазначених документів.

Рішення про накладення штрафу оформляється постановою, що надсилається учаснику ринків фінансових послуг.

Фінансові санкції як *відповідальність за порушення на ринку цінних паперів* застосовується на підставі ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» та Рішення національної комісії з цінних паперів і фондового ринку від 16 жовтня 2012 року № 1470 «Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій». Уповноважена особа Комісії під час виявлення правопорушення виносить постанову про порушення справи про правопорушення на ринку цінних паперів. Після розгляду справи складається акт про правопорушення на ринку цінних паперів.

Узагальнюючи порядок застосування фінансових санкцій за порушення фінансового законодавства, можна зазначити, що він має спільні риси і передбачає фіксацію порушення за результатами проведення заходів фінансового контролю (акт, довідка, протокол), ухвалення уповноваженим органом рішення про застосування фінансових санкцій (рішення, постанова, повідомлення-рішення тощо), повідомлення порушника про застосування фінансових санкцій на надання йому права на оскарження цього рішення, добровільна чи примусова сплата сум фінансових санкцій порушником. Відсутність законодавства про адміністративні процедури має наслідком множинність актів, які визначають порядок застосування фінансових санкцій, що певною мірою ускладнює правозастосування та можливість захисту прав суб'єктами фінансових відносин.

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. Як співвідноситься поняття «фінансово-правова відповідальність» і «відповідальність за порушення фінансового законодавства»?
2. Фінансова відповідальність як категорія фінансового права.
3. Визначте стадії фінансово-правової відповідальності.
4. Охарактеризуйте ознаки фінансово-правової відповідальності.

5. Визначте принципи фінансово-правової відповідальності.
6. Надайте загальну характеристику фінансового правопорушення.
7. Охарактеризуйте підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства.
8. Який порядок реалізації фінансово-правової відповідальності передбачає українське фінансове законодавство?
9. Назвіть органи, які уповноважені накладати стягнення за порушення фінансового законодавства.
10. У чому проявляються особливості фінансово-правових санкцій?

### **Список використаної літератури**

1. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження : автореф. ... д.ю.н. ; спец. : 12.00.07 / А. Й. Іванський. – Одеса, 2009. – 43 с.
2. Нагребельний В. П. Фінансове право : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2004. – 320 с.
3. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець ; Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші. – Харків : Екограф, 2015 – 496 с.
4. Фінансове право України : навч. посібник / за вимогами кредит.-модул. системи орг. навч. процесу / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. К. Воронової ; НДІ фін. права. – 2-ге вид., стер. – Київ : Правова єдність, 2010. – 393 с.

## **ТЕМА 4. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА**

### **4.1. Поняття бюджету, та його значення для функціонування держави та місцевого самоврядування**

Центральною категорією бюджетного права є бюджет, який зараз є невід’ємним атрибутом будь-якої держави, хоча період щорічності його формування в європейській історії налічує менше ніж три століття.

Бюджет посідає центральне місце в системі публічних фінансів і традиційно розглядається як *економічна*, так і *правова* категорія.

Фактично бюджет являє собою *баланс доходів і видатків*, який відображає соціально-економічну, міжнародну, управлінську, оборонну та фінансову політику держави загалом. У ньому відображається *запланований обсяг* очікуваних доходів і видатків, які будуть здійснюватися впродовж року. Ні на початок, ні на кінець року зазначеної в бюджеті суми доходів у *цілісному вигляді не існує*, тому що зарахувавши на відповідний бюджетний рахунок, казначейство розподіляє ці кошти між бюджетними установами та програмами, які повинні бути профінансовані в цьому році. Бюджет є *кошторисом*, у якому міститься *розпис всіх доходів і витрат держави за певний період*, причому необхідно враховувати як обсяги доходів і видатків, так і те, що доходи держава отримує нерівномірно, а поточні видатки потрібно здійснювати постійно.

*Бюджет як економічна категорія* – це сукупність грошових відносин між державою (територіальною громадою) і юридичними та фізичними особами з приводу формування, розподілу та використання централізованого фонду коштів, призначеного для забезпечення виконання державою (органом місцевого самоврядування) функцій, спрямованих на задоволення публічних інтересів.

Як економічна категорія бюджет має такі ознаки:

- історичність;
- плановість;
- строковість.

*За матеріальним змістом* бюджет є централізованим фондом коштів держави або територіальної громади.

*Політичне значення бюджету* проявляється у волевиявленні законодавчого органу (місцевого представницького органу), що визначає обсяг доходів і видатків бюджету, яким уряд (орган місцевого самоврядування) зобов'язується виконувати закон (рішення місцевої ради) і бере його діяльність під свій контроль.

У юридичному аспекті бюджет розглядається як нормативно-правовий акт, який закріплює бюджетні повноваження суб'єктів бюджетних відносин.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України *бюджет* – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування впродовж бюджетного періоду.

*Бюджетний період* в Україні дорівнює одному календарному року, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того самого року (ст. 3 Бюджетного кодексу України). Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Проте бюджетне законодавство передбачає *особливі обставини*, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший бюджетний період, такими обставинами є:

- введення воєнного стану;
- оголошення надзвичайного стану в Україні.

У разі затвердження Державного бюджету України на інший, ніж передбачено частиною першою статті 3 Бюджетного кодексу України, бюджетний період місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період.

*Значення* бюджету для функціонування держави проявляється через його сутність і функції. *Сутність* бюджету полягає в тому, що він є найважливішим засобом розподілу й перерозподілу грошових коштів між виробничою та невиробничою сферами. У бюджетних правовідносинах відображається розподільча й контрольна функції фінансів. Розподіляючи бюджетні ресурси між виробничою та невиробничою сферами у процесі надходження й використання коштів, бюджет слугує засобом контролю за цими процесами, а також за функціонуванням фінансів загалом.

*Функції бюджету:*

- *накопичувальна*, тобто акумуляція бюджетних надходжень;
- *розподільча*, тобто використання накопичених коштів з найбільшою ефективністю;
- *контрольна*, яка полягає в тому, що суспільство в особі спеціальних державних або недержавних структур контролює і вирівнює бюджетний розподіл;
- *забезпечення економічної безпеки держави*;
- *забезпечення існування держави* – доходи створюють фінансову базу діяльності держави, а видатки забезпечують економічні та соціальні потреби всього суспільства.

#### **4.2. Правове регулювання структури бюджету**

Структура бюджету як фінансового плану відображає *склад і питому вагу доходів і видатків*.

Стан бюджету як фінансового плану характеризується трьома показниками:

- рівновага доходів і видатків;
- перевищення доходів над видатками – *профіцит бюджету*;
- перевищення видатків над доходами – *дефіцит бюджету*.

*Бюджетна класифікація* – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Відповідно до ст. 8 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) бюджетна класифікація має такі складові:

- класифікація доходів бюджету (ст. 9 БКУ);
- класифікація видатків і кредитування бюджету (ст. 10 БКУ);
- класифікація фінансування бюджету (ст. 11 БКУ);
- класифікація боргу (ст. 12 БКУ).

Бюджетна класифікація:

- застосовується для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України;
- використовується на всіх стадіях бюджетного процесу;
- обов'язкова для застосування всіма учасниками бюджетного процесу.

Складові бюджету визначені в ст. 13 Бюджетного кодексу України, так бюджет може складатися із *загального* та *спеціального* фондів.

*Складовими загального фонду* бюджету є:

- всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;
- всі видатки бюджету, що здійснюються за кошт надходжень загального фонду бюджету;
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за кошт надходжень загального фонду бюджету);
- фінансування загального фонду бюджету.

*Складовими спеціального фонду* бюджету є:

- доходи бюджету (зокрема власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
- видатки бюджету, що здійснюються за кошт конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (зокрема власних надходжень бюджетних установ);
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів із бюджету, що здійснюється за кошт конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);
- фінансування спеціального фонду бюджету.

*Передання коштів* між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється лише в межах бюджетних призначень за допомогою внесення змін до закону про Державний бюджет України, ухвалення рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього (крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 57 Бюджетного кодексу України).

Основна відмінність між загальним і спеціальним фондом бюджету полягає в порядку здійснення платежів. Так, *платежі за кошт спеціального фонду* бюджету здійснюються в межах коштів, що *фактично надійшли* до цього фонду з відповідною метою (з дотриманням вимог ч. 2 ст. 57 БКУ), якщо Бюджетним кодексом України та/або законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше.

У структурі бюджету передбачається створення *резервного фонду*, який формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Загальні засади його створення та використання визначені у ст. 24 Бюджетного кодексу України та Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29 березня 2002 року № 415. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету ухвалюються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. У державному бюджеті резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету ухвалює відповідна місцева рада.

*Створення позабюджетних фондів* органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами *не допускається*.

В межах бюджету можуть створюватися *спеціальні цільові фонди*, наприклад, у бюджеті 2019 році передбачено створення:

- 1) *державного фонду регіонального розвитку* (ст. 24-1 Бюджетного кодексу України). Під час складання проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менш ніж 1 відсоток прогнозного обсягу доходів загального фонду



проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Створення цього фонду дозволило здійснювати фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів із їхньої реалізації. Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196, Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24 квітня 2015 року № 80, визначені питання підготовки, оцінювання та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за кошт державного фонду регіонального розвитку;

2) *державного дорожнього фонду* (ст. 24-2 Бюджетного кодексу України). Джерелами формування державного дорожнього фонду є: частина акцизного податку; ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них; плата за проїзд автомобільними дорогами; плата за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення; цільові державні запозичення та інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України. Кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на: фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та пов'язаних із цим заходів; фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах (у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам); виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою, або під державні гарантії на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування; фінансове забезпечення заходів із убезпечення дорожнього руху відповідно до державних програм. У ч. 4 ст. 24-2 Бюджетного кодексу України визначено принципи розподілу коштів цього фонду, але в Законі України

«Про Державний бюджет на 2019 рік» визначено особливості застосування цієї норми.

Особливим структурним елементом бюджету місцевих громад є *бюджет розвитку* – своєрідний цільовий фонд, що входить до складу спеціального фонду місцевих бюджетів і має чітко визначений, притаманний лише йому перелік доходів і видатків. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази. Склад доходів і видатків бюджету розвитку визначається у ст. 71 Бюджетного кодексу України.

#### **4.3. Джерела бюджетного права. Бюджетне законодавство**

Джерелами бюджетного права України є нормативно-правові акти, система яких становить бюджетне законодавство.

*Склад бюджетного законодавства* – це нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні. Перелік цих актів визначений у ст. 4 Бюджетного кодексу України. До них належать:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс України;
- закон про Державний бюджет України;
- інші закони, що регулюють бюджетні відносини;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, ухвалені на підставі й на виконання вищезазначених нормативно-правових актів;
- нормативно-правові акти органів виконавчої влади, ухвалені на підставі й на виконання вищезазначених нормативно-правових актів;
- рішення про місцевий бюджет;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, ухвалених відповідно до вищезазначених нормативно-правових актів.

Предметом регулювання закону про Державний бюджет України відповідно до ст. 40 Бюджетного кодексу України є:

- загальні суми доходів, видатків і кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді, державного і гарантованого державою боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій;
- доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) і видатків розвитку, зокрема розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (у додатках до закону);
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону);
- розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;
- розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;
- розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;
- перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) і обсягів їхнього залу-

чення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);

– додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Особливістю джерел бюджетного права є *періодичність* їхньої дії, яка є свідченням постійного оновлення, необхідного для руху норм бюджетного права.

До особливостей бюджетного законодавства належить застосування *спеціальної процедури ухвалення* таких законів, як щорічні закони про державний бюджет та ті, які впливають на показники бюджету.

У ст. 74 Конституції України встановлено заборону ухвалення законопроектів із питань податків та бюджету на референдумі.

Щодо особливостей набрання чинності актами, що впливають на показники бюджету, законодавство встановлює такі: якщо на ратифікацію подається міжнародний договір України, виконання якого потребує ухвалення нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом із проектом закону про ратифікацію і ухвалюються одночасно. Розгляд законопроектів щодо їхнього впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, здійснюється за особливою процедурою, визначеною статтею 27 Бюджетного кодексу України. Такі законопроекти подаються разом із фінансово-економічним обґрунтуванням, Кабінет Міністрів України надає експертний висновок щодо впливу на показники бюджету.

Закони України або їхні окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і ухвалюються:

– не пізніше ніж 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше ніж початок планового бюджетного періоду;

– після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше ніж початок бюджетного періоду, що настає за плановим.

Розгляд проекту закону про Державний бюджет України та проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України відбувається за спеціальною процедурою, визначеною главою 27 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI.

На нормативно-правові акти, що утворюють бюджетне законодавство, поширюються вимоги оприлюднення документів, передбачених для нормативно-правових актів загалом. Також у ст. 28 Бюджетного кодексу України визначено вимоги щодо доступності інформації про бюджет. Зокрема проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті «Урядовий кур'єр» не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України; закон про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною, а також інформаційно-аналітичними матеріалами щодо основних показників і завдань державного бюджету (у доступній для громадськості формі) Міністерство фінансів у місячний строк із дня опублікування закону про Державний бюджет України оприлюднює його за допомогою розміщення на своєму офіційному сайті.

#### **4.4. Бюджетно-правові норми та правовідносини**

Відносини, що становлять *предмет бюджетного права*, можна об'єднати в певні групи, які регулюють окремі сторони бюджетної діяльності:

- встановлення видів бюджетів, які входять до бюджетної системи України, принципи їхнього зв'язку;
- структуру доходів й видатків як бюджетної системи загалом, так і кожного виду бюджетів, принципи розподілу доходів і видатків між бюджетами;
- повноваження України й органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності.

*Бюджетне право* як підгалузь фінансового права – це сукупність правових норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес.

Бюджетно-правові норми, які становлять бюджетне право, є видом фінансово-правових, тому для них характерні всі особливості фінансово-правових норм і мають категоричний характер. Це проявляється в тому, що заплановані суми платежів до бюджету стають обов'язковими після ухвалення закону про Державний бюджет або рішення про місцевий бюджет.

Урегульовані бюджетно-правовими нормами *бюджетні відносини* набувають форми бюджетних правовідносин, які є видом фінансово-правових відносин. Бюджетні правовідносини, виникають у зв'язку із бюджетною діяльністю та мають грошовий характер. У цих відносинах також одна сторона має владні повноваження стосовно іншої сторони. Виникнення, зміна та припинення цих правовідносин відбувається лише на підставі актів бюджетного законодавства.

Особливістю бюджетних правовідносин є їхня *періодичність*. Початок нового бюджетного періоду означає початок дії нового закону про державний бюджет (рішення місцевої ради про відповідний місцевий бюджет) і виникнення бюджетних правовідносин, які тривають до кінця цього бюджетного періоду.

До особливостей бюджетних правовідносин відносять також те, що в них бере участь *більш вузьке коло суб'єктів*, ніж в інших видах фінансових правовідносин.

Бюджетний кодекс містить визначення *учасника бюджетного процесу* – це органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (ст. 19 Бюджетного кодексу України).

#### **4.5. Суб'єкти бюджетних правовідносин**

*Суб'єктами бюджетних правовідносин* є юридичні особи, які здійснюють розподіл бюджетних коштів, одержують із дер-

жавного або місцевих бюджетів кошти в різних формах або беруть участь хоча б в одній стадії бюджетного процесу (складанні, розгляді, затвердженні чи виконанні бюджету).

Не є суб'єктами бюджетних правовідносин юридичні особи – підприємства й організації недержавної і некомунальної форм власності. Їхні відносини із бюджетом опосередковуються через податкові або кредитні відносини. Не можуть бути суб'єктами бюджетних правовідносин і окремі громадяни. Їхні відносини з бюджетом також опосередковуються через податкові, трудові, цивільні та інші правовідносини.

До учасників бюджетних відносин належать:

- Президент України;
- представницькі органи – Верховна Рада України та місцеві ради (а також бюджетні комітети відповідних рад);
- виконавчі органи – Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад, місцеві фінансові органи;
- розпорядники бюджетних коштів, зокрема відповідальні виконавці бюджетних програм;
- органи, що контролюють справляння надходжень бюджету;
- Національний банк України;
- органи контролю – Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України.

Повноваження *Президента України* регламентовані Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Регламентом Верховної Ради України та іншими законодавчими актами, зокрема він:

- підписує закони, ухвалені Верховною Радою України, зокрема і Закон України про Державний бюджет;
- має право вето щодо ухваленого Верховною Радою України закону про Державний бюджет у разі незгоди з ним із наступним поверненням його на повторний розгляд. Без подолання вето неможливе подальше підписан-

- ня та офіційне оприлюднення закону президентом, а отже, набрання законом чинності;
- вносить в установленому чинним законодавством порядку зміни та доповнення до закону про Державний бюджет;
  - вносить на розгляд Верховної Ради України законопроекти, зокрема і ті, що стосуються бюджетного процесу;
  - видає укази, які можуть регулювати окремі питання бюджетного процесу.

*Верховна Рада України* відповідно до ст. 85-89 Конституції України, Регламенту Верховної Ради України, Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів:

- визначає бюджетні повноваження всіх учасників бюджетного процесу;
- визначає бюджетну політику держави;
- ухвалює постанову про схвалення або взяття до відома основних напрямків бюджетної політики на наступний рік;
- затверджує показники соціально-економічного розвитку країни;
- розглядає проект бюджету в трьох читаннях;
- ухвалює закон про Державний бюджет України;
- здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу;
- контролює використання коштів резервного фонду Державного бюджету;
- заслуховує звіти про стан виконання бюджету, зокрема звіти розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України;
- ухвалює рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України.

Повноваження *Кабінету Міністрів України* відповідно до ст. 96-97, 113 Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, Бюджетного кодексу України в бюджетних відносинах:

- подає до Верховної Ради України проект основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період;



- розробляє проект Закону про Державний бюджет України та надає на розгляд до Верховної Ради;
- забезпечує виконання Державного бюджету України;
- подає річний звіт про виконання закону України про Державний бюджет;
- ухвалює рішення про виділення та використання коштів із резервного фонду Державного бюджету;
- ухвалює рішення про здійснення державних запозичень в обсягах і на умовах, визначених Законом України про Державний бюджет.

*Міністерство фінансів України* здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

*Казначейство України* забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України.

Для здійснення програм і заходів, які реалізуються за кошт бюджету, бюджетні асигнування надаються *розпорядникам бюджетних коштів*. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на *головних розпорядників бюджетних коштів* і *розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня*.

*Головні розпорядники бюджетних коштів* – бюджетні установи в особі їхніх керівників, які відповідно до статті 22 БКУ отримують повноваження за допомогою встановлення бюджетних призначень. У ч. 5 ст. 22 БКУ визначені повноваження головних розпорядників бюджетних коштів.

*Відповідальний виконавець бюджетних програм* у процесі їхнього виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів впродовж усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень. Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням із Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом).

Відповідальним виконавцем бюджетних програм *може бути* головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми в системі головного розпорядника.

Спірне питання про віднесення до учасників – *одержувачів бюджетних коштів*.

*Одержувач бюджетних коштів* – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їхнє виконання кошти бюджету.

Розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) у межах відповідних бюджетних асигнувань.

Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі цього розпорядника бюджетних коштів.

Загальними критеріями визначення одержувача для здійснення заходів бюджетної програми є:

- досвід роботи за відповідним профілем не менше ніж два роки та наявність відповідної кваліфікації з урахуванням напрямку чи заходу бюджетної програми;

- виробничий потенціал і показники виробничої діяльності, науково-технічної бази (у разі потреби);

- наявність бездефіцитного фінансового плану на поточний рік, фінансово-економічного розрахунку (обґрунтування) здійснення заходів бюджетної програми;

- незбиткова діяльність одержувача за останні два роки, відсутність простроченої заборгованості за наданими банками кредитами;

- співвідношення вартості робіт, послуг і їхньої якості; застосування договірних умов.

У разі отримання бюджетних коштів одержувачем платежі здійснюються з рахунку, відкритого в установленому порядку в органах Державної казначейської служби.

Одержувачем не може бути суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яку визнано в установленому порядку банкрутом, стосовно якої порушено справу про банкрутство чи яка перебуває в стадії ліквідації.

Критерії та умови відбору одержувача, якому надається державна підтримка, визначаються *в порядкух використання бюджетних коштів*. Наприклад, у Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки забезпечення міжнародного позитивного іміджу України та здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України, одержувачами можуть бути громади закордонних українців, зареєстровані відповідно до законодавства держави перебування.

#### **4.6. Бюджетна система України та принципи її побудови**

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України *бюджетна система України* – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Відповідно до ст. 92 Конституції виключно законами України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України. Відповідно до ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно Бюджетним кодексом і законом про Державний бюджет України.

Структура бюджетної системи України визначена у ст. 5 Бюджетного кодексу України. Так, бюджетна система України складається з *державного бюджету та місцевих бюджетів*.

*Місцевими бюджетами* є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

*Бюджетами місцевого самоврядування* є бюджети територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад.

Від бюджетної системи потрібно відрізнити *зведений бюджет*, який є сукупністю показників бюджету, що використовуються для прогнозування й аналізу економічного та соціального розвитку держави (ст. 6 Бюджетного кодексу України). Зведений бюджет України не затверджується, а має розрахунково-інформаційний характер і використовується для аналізу і визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України.

Бюджетний кодекс (ст. 7) установив такі *принципи побудови бюджетної системи* України:

- єдності бюджетної системи України;
- збалансованості;
- самостійності;
- повноти;
- обґрунтованості;
- ефективності та результативності;
- субсидіарності;
- цільового використання бюджетних коштів;
- справедливості і неупередженості;
- публічності та прозорості.

#### **4.7. Бюджетні повноваження України та місцевого самоврядування**

Відповідно до ч. 3 ст. 19 Бюджетного кодексу України *бюджетними повноваженнями* є права та обов'язки з управління бюджетними коштами.

Об'єднання прав та обов'язків у змісті бюджетних повноважень обумовлено тим, що право на затвердження бюджету належить відповідній раді, водночас ця рада повинна реалізувати це право в інтересах суспільства; виключне право скласти проект бюджету належить виконавчій владі, що поєднується з обов'язком подати його на розгляд відповідної ради; право

отримати бюджетне призначення розпорядником бюджетних коштів поєднується з обов'язком витратити ці кошти в межах цього бюджетного періоду тощо.

*Бюджетні повноваження України й органів місцевого самоврядування* – це сукупність прав і обов'язків, встановлених законодавством, що належить їм в особі органів державної влади або місцевого самоврядування щодо формування проектів бюджетів, розгляду, затвердження і виконання відповідних бюджетів і регулювання бюджетних відносин на своїй території.

Бюджетні повноваження України стосуються:

- зведеного бюджету України;
- Державного бюджету України;
- місцевих бюджетів.

Бюджетні права місцевих органів самоврядування також можна об'єднати в три групи в галузі:

- Державного бюджету;
- свого бюджету (обласного, міського, районного);
- бюджетів нижчих органів місцевого самоврядування.

Бюджетні повноваження України визначаються нормами Конституції України, де визначено повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в галузі бюджетної діяльності. На основі конституційних норм бюджетні повноваження розподіляються між представницькими та виконавчими органами різних рівнів. Так, право затверджувати закони, в яких визначаються види доходів бюджетів, зокрема податки, належить Верховній Раді України. Виключне право складати проект закону про державний бюджет має Кабінет Міністрів України. Затвердження бюджетів і заслуховування звітів про його виконання здійснюється відповідними радами.

На підставі норм Конституції України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», Бюджетного кодексу України деталізуються бюджетні повноваження та порядок їхньої реалізацій Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, представницькими та виконавчими органами

місцевого самоврядування та іншими суб'єктами бюджетних відносин.

#### **4.8. Бюджетні призначення та бюджетні асигнування**

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України. Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

*Бюджетне призначення* – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

*Бюджетне асигнування* – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Відповідно до затвердженого розпису бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів.

Розпорядники бюджетних коштів забезпечують управління бюджетними асигнуваннями і здійснення контролю за виконанням процедур і вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

*Бюджетне зобов'язання* – будь-яке, здійснене відповідно до бюджетного асигнування, розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій впродовж бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі впродовж цього самого періоду або в майбутньому.

Порядок змін до бюджетних призначень та асигнувань визначено в ч. 3, 5, 10 ст. 23; перерозподілу бюджетних призначень – ч. 7–9 ст. 23; особливості здійснення видатків на оплату енергосервісу – ч. 14 ст. 23; інвестиційних проектів – ч. 15 ст. 23

Бюджетного кодексу України. Крім цього, витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за кошт фактичних надходжень спеціального фонду бюджету. На кінець бюджетного періоду Державне казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду бюджету.

#### **4.9. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі**

*Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі* – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів коштом бюджету із застосуванням оцінювання ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їхнього використання. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі здійснюється як на рівні державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради).

Відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу України *складовими програмно-цільового методу в бюджетному процесі є:*

- бюджетні програми;
- відповідальні виконавці бюджетних програм;
- паспорти бюджетних програм;
- результативні показники бюджетних програм.

*Паспорти бюджетних програм* – це документи, що визначають мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про

місцевий бюджет. Паспорти бюджетних програм розробляються головними розпорядниками коштів, які забезпечують своєчасність їхнього затвердження, відповідають за достовірність і повноту інформації, що в них міститься, та складають звіти про їхнє виконання.

*Результативні показники*, які використовуються для оцінювання ефективності бюджетної програми:

– показники витрат – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;

– показники продукту використовуються для оцінювання досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарів (робіт, послуг) тощо;

– показники ефективності – залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатися як витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність);

– показники якості є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їхнього призначення, та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за кошт бюджетної програми.

Правила складання паспортів бюджетних програм і звітів про їхнє виконання затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098.

Основними недоліком традиційного (постатейного) методу формування та виконання бюджетів є те, що планування бюджету відбувається на короткострокову перспективу, здійснюється утримання бюджетних установ, а аналіз стану виконання бю-



джету проводиться постатейно. На відміну від постатейного перевагами програмно-цільового методу є те, що:

- планування бюджетів здійснюється на середньострокову перспективу;
- відбувається перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню;
- забезпечується оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення значного економічного і соціального ефектів;
- посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату;
- забезпечується гнучкість в ухваленні управлінських рішень;
- підвищується обізнаність громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету.

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. У чому проявляється значення бюджету для держави?
2. Чим загальний фонд бюджету відрізняється від спеціального?
3. Охарактеризуйте призначення та складові бюджетної класифікації.
4. Які питання в бюджетній сфері визначаються виключно законами?
5. З яких елементів складається бюджетна система України?
6. Охарактеризуйте бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування.
7. Визначте суб'єктів бюджетних відносин, які суб'єкти належать до учасників бюджетного процесу?
8. Як відрізняються повноваження головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників бюджетних коштів?
9. Що являє собою бюджетне зобов'язання, якими ознаками воно характеризується?
10. Які особливості програмно-цільового методу виконання бюджету передбачає бюджетне законодавство?

## Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – Київ : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 440 с.
2. Коробцова Д. В. Принципи побудови бюджетної системи України / Д. В. Коробцова // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2017. – Випуск 6, Том 2. – С. 100–104.
3. Лучковська С. І. Фінансове право : навч. посібник / С. І. Лучковська. – Київ : КНТ, 2010. – 296 с.
4. Мусаєва І. Запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / І. Мусаєва // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2016. – Вип. 16/17. – Режим доступу : [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf).
5. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навч. посібник / Ю. В. Пасічник – Київ : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
6. Роль В. Ф. Фінансове право : навч. посібник / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
7. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець ; Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші. – Харків : Екограф, 2015. – 496 с.

## ТЕМА 5. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

### 5.1. Поняття бюджетного процесу та його принципи

Одержання публічних доходів, їхній розподіл між ланками бюджетної системи і їх використання на покриття публічних видатків органами держави і місцевого самоврядування відбувається не само собою, а в чітко визначеному порядку та строки. Регламентация бюджетного процесу – це одне з головних завдань Бюджетного кодексу.

Пов'язана з бюджетом діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування в широкому розумінні являє собою бюджетний процес.

Ознаки бюджетного процесу:

– являє собою врегульовану нормами права організаційну форму діяльності, яка завжди пов'язана з вирішенням питань, що стосуються бюджетів, і спричиняє певні юридичні наслідки;

– є сукупністю правових форм діяльності уповноважених бюджетним законодавством суб'єктів (учасників бюджетного процесу), які визнані такими Бюджетним кодексом України;

– являє собою органічно пов'язану систему дій щодо здійснення операцій з нормами права. Перелік цих дій у послідовності їх здійснення закріплено нормами Бюджетного кодексу України;

– є діяльністю, результат якої закріплюється ухваленням відповідних правових актів, таких, що мають офіційний характер і встановлену законом форму;

– є діяльністю, яка об'єктивно потребує процесуальної регламентації.

*Норми бюджетного процесу визначають:*

– склад учасників бюджетної діяльності;

– перелік видів необхідних дій і їхньої обов'язкової послідовності;

– організаційну форму кожної дії учасника бюджетного процесу;

– права та обов'язків учасників діяльності;

– порядок ухвалення рішень.

У юридичній літературі до цього часу немає єдиної думки щодо змісту поняття бюджетного процесу та його стадій.

Наприклад, Л. К. Воронова визначала *бюджетний процес* як діяльність відповідних органів, що ґрунтується на владних повноваженнях і підпорядкована суворим процедурам у галузі бюджету.

О.П. Орлюк визначає *бюджетний процес* як сукупність правових форм діяльності уповноважених бюджетним законодавством суб'єктів (учасників бюджетного процесу), органічно пов'язану систему дій щодо здійснення операцій з нормами права, результат якої закріплюється ухваленням відповідних правових актів, що мають офіційний характер і встановлену законом форму.

У підручнику фінансового права В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова *бюджетний процес* визначається як сукупність дій уповноважених осіб на основі норм бюджетного права, ор-

ганів державної влади та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету, а також звітування про його виконання.

У п. 10 ст. 2 Бюджетного кодексу України *бюджетний процес* визначається як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Щорічно органи законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування, бюджетні установи, організації, інші юридичні особи здійснюють діяльність із приводу складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету. Значення та роль економічних показників кожного року змінюються, відповідно з'являються нові цілі, програми і разом видатки держави на їхнє виконання, тому бюджетний процес характеризується динамічністю. Незважаючи на постійні зміни, стабільність бюджетного процесу забезпечується дотриманням його принципів.

Усі стадії бюджетного процесу засновуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, дотримання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видів бюджетів.

Для бюджетного процесу характерні загальні принципи бюджетної системи України, закріплені в ст. 7 Бюджетного кодексу України.

*Спеціальні принципи бюджетного процесу:*

- принцип послідовного вступу в бюджетну діяльність органів виконавчої та законодавчої влади;
- спеціалізації бюджетних показників – застосування єдиної бюджетної класифікації;
- принцип щорічності бюджету та принцип циклічності бюджетного процесу;
- гласності;
- достовірності;
- принцип застосування балансового методу;
- принцип плановості бюджетного процесу;
- принцип «єдиної каси».

Стадія бюджетного процесу – це певна його частина, що поєднує певну сукупність процесуальних дій для досягнення самостійної мети. Під час здійснення окремих етапів діяльності у сфері бюджету реалізуються бюджетні повноваження всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Водночас у бюджетному процесі тісно переплітаються економічні, політичні й правові аспекти.

Регулювання практично всього бюджетного процесу нормами одного кодифікованого акта – Бюджетного кодексу України – значно полегшує підготовку бюджету та закону або рішення органу місцевого самоврядування про бюджет і виконання бюджетів усіх рівнів, контроль за їхнім здійсненням.

*Стадіями бюджетного процесу* відповідно до ч. 1 ст. 19 Бюджетного кодексу України визнаються:

- складання проектів бюджетів;
- розгляд проекту та ухвалення закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і ухвалення рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються:

- контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- аудит;
- оцінювання ефективності управління бюджетними коштами.

Не можна ототожнювати поняття *«повний цикл бюджетного процесу»* та *«бюджетний період»*. Повний цикл бюджетного процесу, тобто період із початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання *триває понад два роки*. У процесі здійснення окремих етапів діяльності з бюджетом, які мають назву *стадій бюджетного процесу*, реалізуються бюджетні повноваження всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питан-

ня, які в інший час не можуть бути вирішені. Стадії бюджетного процесу йдуть послідовно і порядок цей змінювати неможливо.

В Україні ст. 96 Конституції України встановила, що Державний бюджет України затверджується *щорічно* на період із 1 січня до 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Така сама норма міститься і в ст. 3 Бюджетного кодексу України. Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший бюджетний період, є: а) введення воєнного стану; б) оголошення надзвичайного стану в Україні.

## **5.2. Складання проекту Державного бюджету України**

Порядок складання проекту Державного бюджету України детально регламентовано у главі 6 Бюджетного кодексу України. На цій стадії *беруть участь такі суб'єкти*: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів, головні розпорядники бюджетних коштів, Нацбанк, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Вища рада правосуддя. *Кінцевою метою* є складання проекту закону про Державний бюджет України і подання проекту разом обов'язковими матеріалами, які до нього додаються, до Верховної Ради України.

Відповідно до ч. 2 ст. 96 Конституції Кабінет Міністрів України повинен не пізніше ніж 15 вересня кожного року подати до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів (ч. 2 ст. 32 Бюджетного кодексу України).

Проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік готується Міністерством фінансів із дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та відповідно до Основних напрямів бюджетної політики, порядок підготовки та внесення яких на розгляд Верховної Ради України визначено ст. 33 цього кодексу та § 70 Регламенту Кабінету Міністрів України.

Необхідним етапом цієї стадії є *визначення основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період* відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу України:

– Міністерство економічного розвитку і торгівлі подає Міністерству фінансів орієнтовні основні прогностичні макропоказники економічного та соціального розвитку України – до 1 березня року, що передує плановому;

– Вища рада правосуддя подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності (до 1 березня);

– Національний банк України подає Кабінету Міністрів України інформацію про прогностичні монетарні показники і показники валютно-курсової політики (до 15 березня);

– Міністерство фінансів України складає Основні напрями бюджетної політики та подає Кабінету Міністрів України (до 20 березня);

– Національний банк України подає Кабінету Міністрів України інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету (до 1 квітня);

– Кабінет Міністрів України розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до 1 квітня і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 152 Регламенту Верховної Ради України відбується розгляд Основних напрямів бюджетної політики в парламенті (не пізніше ніж 30 квітня).

За наслідками розгляду цього питання Верховна Рада України може ухвалити рішення про:

– ухвалення проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

– направлення проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою з урахуванням зауважень, висловлених під час розг-

ляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки).

Для підготовки вже самого проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Інструкція з підготовки бюджетних запитів затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 6 червня 2012 року № 687. Так, у терміни, встановлені Міністерством фінансів України, головні розпорядники повинні скласти бюджетні запити та подають Міністерству фінансів України. Міністерство *аналізує бюджетні запити, готує проект закону про Державний бюджет України та подає його на розгляд Кабінету Міністрів України*. Відповідно до ст. 37 Бюджетного кодексу України повинно відбутися схвалення проекту Кабінетом Міністрів України.

У ст. 38 Бюджетного кодексу України визначено перелік матеріалів, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України:

- пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України;
- прогнозні показники зведеного бюджету України;
- перелік пільг із податків і зборів і втрати доходів бюджету від їхнього надання;
- переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами; перелік державних інвестиційних проектів;
- інформація про державний борг; план державних заpozичень;
- переліки та обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом;
- *прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;*
- доповідь про виконання Державного бюджету України в поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту;



- протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування;
- інформація щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони та Вищої ради правосуддя;
- інформація щодо залучення довгострокових (більше ніж один рік) кредитів (позик), надання гарантій;
- інформація про квазіфіскальні операції.

Важливою частиною бюджетного планування, яке дає можливість здійснювати планування на середньострокову перспективу, є складання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Відповідає за цю роботу Міністерство фінансів, яке за участю Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає цей прогноз. Під час його складання також враховується щорічне послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозні та програмні документи економічного та соціального розвитку, державні цільові програми (ст. 21 Бюджетного кодексу України).

### **5.3. Розгляд і затвердження Державного бюджету України**

Друга стадія бюджетного процесу детально регламентована главою 27 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. На цій стадії бюджетного процесу беруть участь такі суб'єкти: Верховна Рада України, комітет Верховної Ради з питань бюджету, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України. Кінцевою метою є ухвалення закону про Державний бюджет України.

Разом із проектом закону до Верховної Ради України подаються матеріали, визначені в ст. 38 Бюджетного кодексу України. Проект закону про Державний бюджет на наступний рік має бути розроблений із дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та Основних напрямів бюджетної політики на наступ-

ний бюджетний період. Проект не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

*Процедура розгляду проекту Закону у Верховній Раді України містить такі етапи:*

– подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту закону (ст. 153 Регламенту) – до 15 вересня року, що передує плановому;

– надання проекту народним депутатам і Рахунковій палаті не пізніше ніж за 4 дні до його представлення у Верховній Раді України;

– представлення на пленарному засіданні Верховної Ради України (ст. 154 Регламенту) за процедурою повного обговорення. Представляє проект Міністр фінансів України. Голова бюджетного комітету зазначає про відповідність проекту Основним напрямам бюджетної політики та вимогам Бюджетного кодексу України;

– ухвалення рішення про прийняття до розгляду або відхилення в разі невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України та/або Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період.

У разі відхилення Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний у 7-денний строк із дня набрання чинності рішенням про його відхилення подати до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік з обґрунтуванням внесених змін.

– підготовка проекту закону до першого читання (ст. 156 Регламенту):

а) до 1 жовтня ухвалення пропозицій депутатів до проекту і направлення їх бюджетному комітету;

б) до 1 жовтня Рахункова палата України проводить експертизу проекту та подає висновки до Верховної Ради України;

в) бюджетний комітет до 15 жовтня розглядає пропозиції депутатів, висновки Рахункової палати України та готує висновки та пропозиції до проекту, які викладаються у вигляді проекту постанови Верховної Ради;

– розгляд проекту Закону України про Державний бюджет України у першому читанні (ст. 157 Регламенту) – не пізніше ніж 20 жовтня:

а) доповідь голови бюджетного комітету щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду;

б) процедура повного обговорення відповідно до регламенту;

в) голосування за підготовлений бюджетним комітетом проект постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту: за основу або постатейне голосування;

г) голосування за внесеними до таблиці пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат;

г) Верховна Рада України або ухвалює постанову щодо висновків і пропозицій до проекту Закону України про Державний бюджет України, або передає проект до бюджетного комітету для підготовки до повторного розгляду;

– *підготовка проекту до другого читання* (ст. 158 Регламенту) – не пізніше ніж 3 листопада:

а) Кабінет Міністрів України за участю представників бюджетного комітету готує проект відповідно до Бюджетних висновків і порівняльну таблицю щодо їхнього урахування з вмотивованими поясненнями стосовно неврахованих положень та подає його до Верховної Ради України;

б) Бюджетний комітет готує висновок щодо врахування в цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради. Крім того, пропозиції народних депутатів, комітетів до проекту закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання, не розглядаються;

– *розгляд у другому читанні* проекту Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік завершується не пізніше ніж 20 листопада:

а) міністр фінансів доповідає щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради цього законопроекту;

б) голова бюджетного комітету доповідає щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради цього законопроекту;

в) проведення обговорення законопроекту відповідно до ст. 30 Регламенту Верховної Ради України;

г) голосування за результатами обговорення.

У разі ухвалення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні відбувається голосування про ухвалення цього законопроекту в цілому. У разі ухвалення відбувається розгляд і голосування статей, на розгляді і голосуванні яких наполягають народні депутати. Унаслідок постатейного голосування показники бюджету можуть стати розбалансованими. Якщо показники залишаються збалансовані – ставиться на голосування пропозиція щодо прийняття *у другому читанні та в цілому*. Якщо показники стають розбалансованими, проект передається до бюджетного комітету для доопрацювання та збалансування показників.

Якщо рішення за результатами другого читання не ухвалюється, Верховна Рада України може передати законопроект до Кабінету Міністрів України для підготовки на повторне друге читання.

Якщо виникають суперечності і помилки, то розгляд відповідних статей законопроекту переноситься на третє читання.

*У другому читанні ухвалюються:*

1) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, граничний обсяг державного боргу та граничний обсяг надання державних гарантій;

2) загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету;

3) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;

4) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів;

– *підготовка та розгляд проекту Закону України про Державний бюджет України до третього читання* (ст. 159 Регламенту) – бюджетний комітет не пізніше ніж 25 листопада готує проект до третього читання – щодо суперечностей і помилок, які виникли під час розгляду у другому читанні;

– *розгляд у третьому читанні* проекту Закону України «Про Державний бюджет України»:

а) починається з доповіді голови бюджетного комітету та співповіді міністра фінансів;

б) відбувається голосування пропозицій бюджетного комітету щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік та ухвалення проекту закону в цілому;

– *закон про Державний бюджет України ухвалюється Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому.*

#### **5.4. Правові засади виконання Державного бюджету України**

Третя стадія бюджетного процесу детально регламентовано у главах 8, 9 Бюджетного кодексу України. У ній *беруть участь такі суб'єкти*: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, головні розпорядники бюджетних коштів, розпорядники бюджетних коштів, органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, Національний банк України. *Кінцевою метою* є виконання бюджету, тобто отримання запланованої суми надходжень бюджету та здійснення всіх запланованих витрат.

*Кабінет Міністрів України* забезпечує виконання Державного бюджету України, а *Міністерство фінансів України* здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Під час виконання державного і місцевих бюджетів застосовується *казначейське обслуговування бюджетних коштів*.

*Казначейство України* забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України.

**Виконати бюджет означає** забезпечити повне та своєчасне надходження всіх передбачених бюджетом доходів і профінансувати всі заплановані ним видатки.

Державний бюджет України *виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України*, відповідно до бюджетних призначень у місячній строк із дня ухвалення закону про Державний бюджет України. До затвердження розпису Державного бюджету України міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис Державного бюджету України на відповідний період (ст. 44 Бюджетного кодексу України). Наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57 затверджено Інструкцію про складання і виконання розпису Державного бюджету України.

*Розпис Державного бюджету України повинен бути збалансований і містити:*

- розпис доходів державного бюджету (річний – за загальним і спеціальним фондами, помісячний – за загальним фондом);
- розпис фінансування державного бюджету;
- розпис асигнувань державного бюджету;
- розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету (розпис кредитування);
- річний розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень; помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету.

Наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57 затверджено документи, що застосовуються в процесі виконання бюджету, зокрема, форми кошторису, штатного розпису, типового штатного розпису, плану асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, плану використання бюджетних коштів, помісячного

плану використання бюджетних коштів, плану надання кредитів із загального фонду бюджету, плану спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків), зведеного плану надання кредитів із загального фонду бюджету, зведеного плану спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків), зведеного плану використання бюджетних коштів, зведеного помісячного плану використання бюджетних коштів, зведеного кошторису, зведеного плану асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, зведення показників спеціального фонду кошторису, а також лімітної довідки про бюджетні асигнування та кредитування.

Загальний порядок виконання Державного бюджету України за доходами визначено у ст. 45 Бюджетного кодексу України. Виконання та облік всіх коштів здійснює Державна казначейська служба України, своєчасне та в повному обсязі надходження до державного бюджету податків і зборів та інших доходів забезпечують відповідні органи, що контролюють справляння надходжень бюджету. У ст. 46 кодексу визначені стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням.

Під час виконання бюджету можуть виникнути обставини, що потребують внесення до нього змін. Порядок внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України» визначені в ст. 160 Регламенту Верховної Ради України та главі 9 Бюджетного кодексу України.

Впродовж бюджетного періоду до Закону України про Державний бюджет України можуть бути внесені зміни за поданням суб'єктів права законодавчої ініціативи з додержанням вимог Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради України. Будь-який закон, що впливає на зменшення надходжень та/або збільшення витрат бюджетів поточного року, не може бути ухвалений в цілому Верховною Радою України, якщо одночасно з його ухваленням не будуть внесені відповідні зміни до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Перелік підстав для внесення змін визначений у ч. 1 ст. 52 Бюджетного кодексу України.

Бюджетне законодавство встановлює деякі обмеження під час внесення змін до бюджету. Так, проект закону про внесення змін може розглядатися у Верховній Раді України лише в разі наявності експертного висновку Міністерства фінансів України (крім поданих Кабінетом Міністрів України проектів законів, розробником яких є Міністерство фінансів України). Одночасно є частина видатків загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися під час здійснення скорочення затверджених бюджетних призначень, які називаються *захищеними видатками бюджету*, перелік яких міститься в ч. 2 ст. 55 Бюджетного кодексу України.

Бюджетне законодавство у ст. 41 Бюджетного кодексу України визначає особливості формування надходжень бюджету та здійснення витрат в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України. Так, якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності Закон України «Про Державний бюджет України», Кабінет Міністрів України має право здійснювати витрати бюджету відповідно до таких вимог:

- витрати бюджету можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті Закону про Державний бюджет на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;

- щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 від обсягу бюджетних призначень, визначених законом на попередній бюджетний період.

У випадку, передбаченому в ч. 6 статті 16 – здійснення витрат на погашення державного боргу – бюджетні асигнування загального фонду сумарно можуть перевищувати 1/12 від обсягу бюджетних призначень. Відповідно до ч. 4 ст. 23 Бюджетного



кодексу України витрати спеціального фонду бюджету, які мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за кошт фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

До особливостей виконання бюджету в цьому разі потрібно також віднести те, що соціальні стандарти та соціальні гарантії, зокрема прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна заробітна плата, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню, у поточному бюджетному періоді застосовуються розмірами та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду (п. 4 ч. 2 ст. 41 БКУ), перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період (п. 5 ч. 2 ст. 41 БКУ).

До набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період:

- забороняється із загального фонду державного бюджету здійснювати витрати в частині капітальних видатків та надання кредитів із бюджету, крім капітальних видатків, пов'язаних із ліквідацією аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, систем тепло-, енерго-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також витрат, пов'язаних із настанням особливого періоду чи введенням надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів із резервного фонду державного бюджету;

- державні запозичення можуть здійснюватися в обсязі, що не перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, а державні гарантії не надаються;

- діють норми закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначені загальні показники державного бюджету, бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету.

## 5.5. Бухгалтерський облік і звітність про виконання Державного бюджету України

*Обліком* вважається процес, що полягає в постійній реєстрації фактів чи явищ, для досягнення своїх цілей він повинен складатися з процедур, під час яких здійснюється фіксація об'єкта спостереження.

*Бухгалтерський облік виконання бюджету* – це система нагляду, відображення, групування, узагальнення та контролю за кількісними та якісними показниками виконання бюджету. Він відображає виконання бюджету через облік доходів, видатків, ресурсів бюджету, зобов'язань і розрахунків і результатів, які виникають у процесі виконання бюджетів. Саме він дає повну картину про виконання бюджетів усіх рівнів.

У главі 10 Бюджетного кодексу України встановлені правові засади ведення обліку коштів державного бюджету та порядок складання звітів про виконання бюджетів. Так, бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання Державного бюджету України здійснюють органи Казначейства України згідно з вимогами Наказу Міністерства фінансів України та Державного казначейства України від 11 серпня 2008 року № 327 «Про затвердження Порядку відображення в бухгалтерському обліку операції з виконання державного бюджету».

Бухгалтерський облік виконання бюджетів повинен відповідати таким вимогам:

- бути чітко документованим;
- проведені операції обліковуються в певній послідовності на підставі документів;
- проведені операції відображаються на рахунках бухгалтерського обліку;
- обліку підлягають абсолютно всі операції як за обсягом, так і за часом.

Єдиний план рахунків та єдина бюджетна класифікація забезпечує єдність бухгалтерського обліку усіх операцій виконання бюджетів. Отже, кожна проведена операція документально *фіксується і відображається на рахунках* органами казначейства, причому вона відображається за дебетом одного і кредитом

іншого рахунку однаковою сумою, що забезпечує можливість обліку всіх коштів і повного контролю за рухом коштів. Усі надходження та витрати бюджету мають відображатися на рахунках у *хронологічному порядку* відповідно до встановленої законодавством процедури. Усі бухгалтерські записи мають підтверджуватися документально.

Усі надходження і витрати записуються *в тому бюджетному періоді*, у якому вони здійснені. Порядок закриття рахунків після закінченні бюджетного періоду визначено у ст. 57 Бюджетного кодексу України. Бюджетні установи ведуть бухгалтерський облік відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку в порядку, встановленому Міністерством фінансів України.

Наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2015 року № 1219 затверджено:

- Порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі;
- Типову кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами;
- Типову кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з виконання бюджету.

Бухгалтерський облік операцій виконання бюджету необхідний для реалізації обов'язку виконавчих органів влади скласти звіт про виконання бюджету.

Четвертою стадією бюджетного процесу є *підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і ухвалення рішення щодо нього*. Ця стадія детально регламентована у главі 10 Бюджетного кодексу України.

Звіти складають: Державна казначейська служба України, органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, Міністерство фінансів України, Кабінет Міністрів України.

Розгляд звітів здійснюють: Міністерство фінансів, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Рахункова палата України.

Відповідно до ст. 58 Бюджетного кодексу України звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) містить:

– фінансову звітність – складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України;

– бюджетну звітність – відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їхнього заповнення встановлюються Міністерством фінансів України; зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Казначейством України, а складання та подання звітності про діяльність бюджетної установи забезпечує головний бухгалтер цієї установи.

Звітність про виконання Державного бюджету України є *оперативною, місячною* (ст. 59 БКУ), *квартальною* (ст. 60 БКУ) та *річною* (ст. 61 БКУ).

У ст. 62 Бюджетного кодексу України визначено загальні засади розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Так, Рахункова палата впродовж двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає до Верховної Ради України висновки про виконання закону про Державний бюджет України з оцінюванням ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозицією щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом. Розгляд у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України (ст. 162 Регламенту).

## 5.6. Особливості бюджетного процесу для місцевих бюджетів

Бюджетний процес для місцевих бюджетів відбувається відповідно до вимог Бюджетного кодексу України і містить ті самі чотири стадії, тобто складання проекту місцевого бюджету, його розгляд і затвердження, виконання, а також складання та розгляд звіту про його виконання, проте має певні відмінності, зумовлені особливостями місцевого самоврядування.

**Порядок складання проектів місцевих бюджетів** визначений у ст. 75–76 Бюджетного кодексу України.

Процес складання місцевих бюджетів передбачає:

- встановлення граничних обсягів загальних видатків;
- доведення інструкцій з формування бюджетних запитів;
- підготовку бюджетних запитів;
- зведення і аналіз бюджетних запитів;
- підготовку проекту та відповідних документів;
- подання проекту на розгляд.
- Учасниками процесу планування місцевих бюджетів є:
  - місцеві органи влади (органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад);
  - місцеві фінансові органи;
  - територіальні органи Державної податкової служби України;
  - головні розпорядники коштів місцевих бюджетів;
  - Міністерство фінансів України.

До повноважень місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад на цьому етапі належить:

- складання проекту місцевого бюджету на плановий рік;
- схвалення рішення про місцевий бюджет на плановий рік;
- оприлюднення рішення про бюджет у газетах, визначених відповідними місцевими радами.

Місцеві ради уповноважені розглядати (за процедурою, визначеною регламентом відповідної ради) та затверджувати місцевий бюджет.

Постійні комісії місцевих рад здійснюють попередній розгляд проекту місцевого бюджету.

До повноважень територіальних органів Державної податкової служби на етапі складання проектів місцевих бюджетів належить:

- здійснення обліку платників податків;
- подання місцевим фінансовим органам пропозицій щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів місцевих бюджетів для складання проекту рішення про місцевий бюджет на відповідний рік;
- взаємодія та обмін інформацією з місцевими органами влади.

Крім місцевих органів влади, на етапі складання проектів місцевих бюджетів певними повноваженнями наділено і *Міністерство фінансів України*:

- доводить до місцевих органів влади:
  - а) особливості складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів на плановий бюджетний рік;
  - б) прогнозні обсяги міжбюджетних трансфертів і методики їхнього визначення;
  - в) організаційно-методологічні вимоги стосовно формування проектів місцевих бюджетів;
  - г) текстові статті проекту закону про Державний бюджет України;
- визначає типову форму рішення про місцевий бюджет;
- визначає типову форму бюджетних запитів.

Відповідно до ст. 75 Бюджетного кодексу України повноваження щодо складання проектів місцевих бюджетів між учасниками бюджетного процесу розподілені так:

- Міністерство фінансів України доводить місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період;

– місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад надають інформацію до Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерство соціальної політики України тощо для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників та бюджетному комітету Верховної Ради України для розгляду цих розрахунків;

– місцеві фінансові органи з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів (згідно з типовою формою бюджетних запитів, затвердженою Міністерством фінансів України);

– головні розпорядники розробляють бюджетні запити та подають їх місцевим фінансовим органам;

– у тижневий строк із дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту Закону України про Державний бюджет України Міністерство фінансів забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їхнього визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення);

– у тижневий строк з дня ухвалення Закону України про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин;

– у триденний строк з дня отримання таких документів обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст обласного значення) рад і виконавчим органам рад об'єднаних територіальних громад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту;

– на основі отриманої від інших суб'єктів бюджетного процесу інформації місцеві державні адміністрації, місцеві ви-

конавчі органи складають проекти місцевих бюджетів і готують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети;

– перед розглядом на сесії проекту рішення про місцевий бюджет він схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради та передається на розгляд відповідної місцевої ради разом з відповідними документами.

Перелік документів, що додаються до проекту рішення про місцевий бюджет, визначений у ст. 76 Бюджетного кодексу України.

Регламентация бюджетних відносин між учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні регулюється не лише Бюджетним кодексом України та нормативними актами Міністерства фінансів. Місцеві ради затверджують бюджетний регламент, у якому визначаються особливості здійснення бюджетної діяльності на відповідній території, положення якого згідно із ст. 4 Бюджетного кодексу України не можуть суперечити актам бюджетного законодавства вищої юридичної сили.

Наприклад, Рішенням Сумської міської ради «Про затвердження Бюджетного регламенту Сумської міської ради» від 30 березня 2016 року № 503-МР визначено основні вимоги до проекту міського бюджету (ст. 11):

– застосування принципу обґрунтування видатків (тобто головні розпорядники бюджетних коштів мають обґрунтовувати необхідність виділення коштів);

– першочерговому забезпеченню підлягають видатки: оплата праці працівників бюджетних установ та нарахування на заробітну плату, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, обслуговування місцевого боргу;

– під час планування капітальних вкладень насамперед передбачаються кошти на завершення (продовження) будівництва об'єктів, розпочатих у попередніх роках;

– обов'язково враховуються видатки на реалізацію проектів – переможців громадського (партиципаторного) бюджету м. Сум.



Реалізація принципу єдності бюджетної системи здійснюється на основі застосування єдиної бюджетної класифікації під час складання проектів як державного, так і всіх місцевих бюджетів.

Загальні засади *процедури розгляду та затвердження місцевих бюджетів* визначені у ст. 77 Бюджетного кодексу України.

Відповідно до ст. 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР виключно на пленарних засіданнях місцевих рад вирішується питання затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету. Згідно з ч. 2 ст. 77 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому.

Залежність показників місцевих бюджетів від обсягу міжбюджетних трансфертів впливає на те, які показники місцевого бюджету повинна затвердити місцева рада: якщо до 1 грудня не ухвалено Закон України про Державний бюджет України, місцева рада під час затвердження відповідних місцевих бюджетів враховує обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня та медична субвенції, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, базова та реверсна дотації), визначені в законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період. У такому разі у 2-тижневий строк із дня офіційного опублікування закону відповідні місцеві ради приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність їм.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

- загальні суми доходів, видатків і кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання

таких гарантій з урахуванням положень статті 17 Бюджетного кодексу України;

- доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);
- розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;
- додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету.

Додаткові вимоги визначаються локальними нормативно-правовими актами. Наприклад, Рішенням Сумської міської ради «Про затвердження Бюджетного регламенту Сумської міської ради» від 30 березня 2016 року № 503-МР передбачено, що для забезпечення дотримання принципу публічності та прозорості:

- проект рішення про міський бюджет та матеріали, що до нього додаються, розміщуються на офіційних сайтах Сумської міської ради та департаменту фінансів, економіки та бюджетних відносин Сумської міської ради з дотриманням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- проводяться консультації з громадськістю щодо проекту міського бюджету в терміни, визначені розпорядженням міського голови. Громадські слухання щодо проекту міського бюджету проводяться відповідно до Положення про громадські слухання в місті Суми, затвердженого рішенням Сумської міської ради від 9 лютого 2005 року № 1103-МР.

Бюджетний регламент Сумської міської ради детальніше визначає:

- порядок розгляду проекту рішення про місцевий бюджет постійними комісіями міськради, які мають право вносити

пропозиції щодо змін та доповнення проекту рішення бюджетної комісії міськради;

- порядок розгляду на сесії;
- вимоги, що стосуються оприлюднення рішення міськради про бюджет на наступний бюджетний період.

**Правові засади виконання місцевих бюджетів** на загальному рівні визначені у ст. 78–79 Бюджетного кодексу України.

Виконання місцевого бюджету – це забезпечення надходження запланованих доходів до місцевого бюджету та фінансування програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Виконання бюджету забезпечують місцеві державні адміністрації або виконавчі органи місцевих ради (у разі, якщо виконавчий орган не створений – сільського, селищного або міського голову).

Загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету здійснюють місцеві фінансові органи, а також координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. Органи Державної казначейської служби України забезпечують казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України, відповідно до Положення про єдиний казначейський рахунок, затвердженого Наказом Державного казначейства України від 26 червня 2002 року № 122. Порядок відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України затверджено наказом Міністерства фінансів України від 22 червня 2012 року № 758.

Бюджетні рахунки (рахунки, які відкриваються в органах Казначейства для забезпечення казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів) для операцій клієнтів із бюджетними коштами відкриваються на початок нового бюджетного періоду. Водночас за кодами бюджетної класифікації видатків і кредитування бюджету або бюджетними програмами місцевих бюджетів, виконання яких триває в наступному бюджетному періоді та

бюджетні призначення за якими передбачені в рішеннях про місцеві бюджети, використовуються рахунки попереднього бюджетного періоду. Залишки коштів за медичною та освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються в наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.

На кінець бюджетного періоду Казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках щодо субвенцій із спеціального фонду державного бюджету на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету.

У зв'язку з неможливістю забезпечити належно бюджетну діяльність на територіях проведення операції Об'єднаних сил були внесені відповідні зміни до Бюджетного кодексу України. Так, у ст. 67-2 кодексу визначені особливості формування та виконання місцевих бюджетів у Донецькій і Луганській областях на період проведення антитерористичної операції, а п. 24 та 24-1 розділу VI БКУ – особливості виконання місцевих бюджетів у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, перелік яких затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 1085-р.

Відповідно до бюджетної класифікації доходи бюджету поділяються на:

- податкові;
- неподаткові;
- доходи від операцій із капіталом;
- трансферти.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують збір всіх запланованих доходів і їхній облік.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим, а також між місцевими бюджетами затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року № 1132.

Виконання бюджету за видатками та кредитуванням здійснюється відповідно до ст. 46 Бюджетного кодексу України.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу *про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду*, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого кварталу та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 відсотків. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.

У разі несвоєчасного ухвалення рішення про місцевий бюджет ст. 79 Бюджетного кодексу України передбачає особливості формування доходів і здійснення витрат місцевих бюджетів.

***Складання, розгляд і затвердження звітності про виконання місцевих бюджетів*** є четвертою стадією бюджетного процесу. Звітність про виконання місцевих бюджетів містить фінансову та бюджетну звітності.

*Бюджетна звітність* відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

*Фінансова (бухгалтерська) звітність* – це система взаємопов'язаних узагальнювальних показників, що відображають фі-

нансовий стан бюджету та результати його виконання за звітний період.

Вимоги до звітності про виконання місцевих бюджетів встановлені у ст. 80 Бюджетного кодексу України. Склад, періодичність подання та порядок заповнення місячної, квартальної і річної фінансової та бюджетної звітностей про виконання місцевих бюджетів визначаються Інструкцією про складання органами Державної казначейської служби України фінансової та бюджетної звітностей про виконання місцевих бюджетів, затвердженої наказом Державної казначейської служби України від 8 лютого 2012 року № 49. Квартальний і річний звіти подаються до відповідної ради у двомісячний строк після завершення відповідного періоду. Комісія з питань бюджету відповідної ради проводить перевірку річного звіту, а після перевірки місцеві ради затверджують річний звіт або ухвалюють інше рішення з цього приводу. Інформацію про виконання місцевих бюджетів за бюджетний рік (крім бюджетів сіл і селищ) публікують у визначених відповідними радами виданнях – не пізніше ніж 1 березня року, що настає за звітним.

Однією з особливостей бюджетного процесу місцевих бюджетів є можливість безпосередньої **участі громадян у бюджетному процесі**, яка відбувається такими способами:

- здійснення фінансового контролю, наприклад, участю у громадських слуханнях, аналізу показників бюджетів;
- участю у здійсненні видатків за кошт партиципаторного бюджету (бюджету участі, громадського бюджету).

Слово партиципаторний походить від англійського слова «participate» – «брати участь». Тому що активна участь громадян у житті власної громади є основою громадського бюджетування. Коли мешканці залучаються до процесу ухвалення рішень із розподілу бюджетних коштів на реалізацію їхніх власних проєктів, реалізується пряма демократія.

Для того, щоб застосовувати механізм громадського (партиципаторного) бюджету на місцевому рівні потрібно встановити правила його функціонування на місцевому рівні. Наприклад, Положення про громадський (партиципаторний) бюджет м. Су-

ми затверджене рішенням Сумської міської ради від 8 серпня 2018 року № 3756-МР. На реалізацію проектів містян у 2019 році у межах громадського (партиципаторного) бюджету в Сумах передбачено 10 млн грн, а на 2020 рік – 11 млн грн. За коштів громадського (партиципаторного) бюджету м. Сум можуть реалізовуватися проекти загальноміського та локального (місцевого) характеру.

*Загальноміські проекти* – ідеї, що планується реалізовувати в місцях загального користування загальноміського масштабу, у локаціях, що вирізняються певною ексклюзивністю щодо інших територій, відвідувачами яких традиційно є мешканці всього міста, незалежно від місця проживання (наприклад, центр міста, зелені зони відпочинку, історичні місця тощо). Обсяг витрат на реалізацію не повинен перевищувати 1,5 млн грн.

*Локальні проекти* – задуми, що реалізовуватимуться на території певного мікрорайону (кварталу, двору, прилеглої до певного закладу території), відвідувачами яких за сталою практикою є саме мешканці цього мікрорайону. Обсяг витрат на реалізацію не повинен перевищувати 750 тис. гривень.

Щорічна процедура та порядок реалізації громадського (партиципаторного) бюджету м. Сум передбачає такі етапи:

- 1) подання проектів;
- 2) оцінювання і приймання проектів для голосування;
- 3) голосування за проекти;
- 4) визначення проектів-переможців;
- 5) реалізація проектів-переможців;
- 6) звітування та оцінювання результатів реалізації проектів.

Реалізація громадського бюджету в Україні здійснюється уже в багатьох містах, що дає можливість фінансувати вирішення невеликих проектів, у яких зацікавлені мешканці тієї чи іншої територіальної громади.

## 5.7. Правові засади здійснення державних (місцевих) запозичень та управління державним (місцевим) боргом

У ст. 95 Конституції України встановлено, що держава повинна прагнути до збалансованості бюджету України, однак дія принципу пріоритету публічних видатків щодо публічних доходів зумовлює необхідність покривати завдяки яким-небудь коштам різницю між тим доходами, що очікується зібрати, та видатками, які потребують обов'язкового фінансування.

Показник, що відображає негативну різницю між доходами та видатками бюджету, називається *дефіцитом бюджету*, відповідно цю різницю потрібно профінансувати. Джерела фінансування бюджету визначені у ч. 1 ст. 15 Бюджетного кодексу України, до яких належать:

1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх і зовнішніх запозичень;

2) кошти від приватизації державного майна (зокрема інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) щодо державного бюджету;

3) повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;

4) вільний залишок бюджетних коштів із дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом України.

Згідно із ст. 2 Бюджетного кодексу України *державне запозичення* – це операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету. *Міськове запозичення* – це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Порядок здійснення державних (місцевих) запозичень та управління державним (місцевим) боргом визначений у ст. 16 Бюджетного кодексу України. Так, державні запозичення здійснюються *в межах*, визначених законом про Державний бюджет України (крім випадків, передбачених ч. 4 та абз. 1 ч. 7 ст. 15 БКУ), з дотриманням граничного обсягу державного боргу на



кінець бюджетного періоду (крім випадку, передбаченого ч. 4 ст. 15 БКУ). *Право на здійснення* державних внутрішніх і зовнішніх запозичень належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України, який *визначає умови здійснення* державних запозичень, зокрема вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення. У разі зменшення обсягу коштів від державних внутрішніх (зовнішніх) запозичень порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, у зв'язку з погіршенням умов таких запозичень та/або кон'юнктури фінансового ринку допускається збільшення обсягу коштів від державних зовнішніх (внутрішніх) запозичень із дотриманням граничного обсягу державного боргу.

Кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і належать до державних зовнішніх запозичень. Кошти для реалізації таких інвестиційних проєктів, а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються в законі про Державний бюджет України впродовж усього строку дії кредитних договорів. Відповідні міжнародні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Під час здійснення державних запозичень і надання державних гарантій міністр фінансів України за рішенням Кабінету Міністрів України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані із здійсненням таких запозичень, зокрема щодо відмови від суверенного імунітету в можливих судових справах, пов'язаних із поверненням кредитів (позик), впродовж часу дії зобов'язання з повернення запозичених коштів.

У зв'язку із здійсненням операцій із запозичення коштів виникають боргові зобов'язання держави (органів місцевого самоврядування) і утворюється державний (місцевий) борг.

*Державний борг* – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного

запозичення. *Місцевий борг* – загальна сума боргових зобов’язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення.

*Витрати на обслуговування та погашення державного (місцевого) боргу* здійснюються Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов’язання (боргові зобов’язання Автономної Республіки Крим чи територіальних громад), незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Особливості здійснення витрат із погашення і обслуговування боргових і гарантійних зобов’язань держави визначені у главі IX Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженому Наказом Міністерства фінансів України від 24 грудня 2012 року № 1407.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України невідкладно інформує про очікуване перевищення таких витрат Верховну Раду України та подає у двотижневий строк пропозиції про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада вносять відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет.

Сукупність дій, пов’язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинів з державним (місцевим) боргом, спрямованих на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію борго-

вого навантаження, називається *управлінням державним (місцевим) боргом*.

Окрім прямого державного (місцевого) боргу, тобто сум, зобов'язання повернути які взяла на себе держава (органи місцевого самоврядування), виникає *умовний (гарантований) борг*.

*Гарантований державою борг* – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих і непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями. *Гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг* – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих і непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.

Порядок надання державних і місцевих гарантій визначено у ст. 17 Бюджетного кодексу України.

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. Назвіть стадії бюджетного процесу та основний зміст цих стадій.

2. Охарактеризуйте повноваження учасників бюджетного процесу залежно від стадії процесу.

3. Назвіть зміст і строки процедур, що здійснюються на першій стадії бюджетного процесу, – складання проекту бюджетів.

4. У які строки повинні бути ухвалені закон про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет?

5. У чому полягає стадія виконання бюджету?

6. Чи можливе внесення змін до затвердженого бюджету?

7. Які суб'єкти відповідають за здійснення бухгалтерського обліку коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів?

8. Які особливості бюджетного процесу місцевих бюджетів визначає українське бюджетне законодавство?

9. Що являє собою громадський (партиципаторний) бюджет?

10. Які суб'єкти уповноважені здійснювати державні (місцеві) запозичення, які обмеження для реалізації цих повноважень встановлює бюджетне законодавство?

### **Список використаної літератури**

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – Київ : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 440 с.
2. Казначейська справа : навчальний посібник / К. С. Опалко, І. І. Булах, Н. О. Соколовська та ін. – Київ : Аграрна освіта, 2014. – 296 с.
3. Косенко Л. П. До питання про зміст поняття «бюджетний процес» / Л. П. Косенко // Проблеми фінансового права. – Чернівці : Рута, 1996. – Вип. 1. – С. 91–100.
4. Мельничук Н. Ю. Особливості здійснення бюджетного обліку / Н. Ю. Мельничук // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2015. – № 2. – С. 38–45.
5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
6. Роль В. Ф. Фінансове право : навч. посібник / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
7. Фоменко Ю. О. Принципи бюджетного процесу / Ю. О. Фоменко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 5. – С. 86–93.

## **ТЕМА 6. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ЙОГО ВИКОНАННЯМ**

### **6.1. Принципи виконання Державного бюджету України**

Метою виконання бюджету є досягнення відповідності між фактичними надходженнями до бюджету, видатками з нього та бюджетно-правовими нормами, якими встановлюються джерела та обсяг цих надходжень, а також напрями та обсяги здійснення видатків.

Принципи виконання бюджету ґрунтуються на загальних принципах бюджетної системи, зокрема, принципах повноти, обґрунтованості, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості.

*Принцип повноти* передбачає внесення до бюджету усіх надходжень, які мають зараховуватися на бюджетні рахунки відповідно до бюджетної класифікації та усіх видатків, що здійс-

нуються з відповідного бюджету. Реалізація цього принципу під час виконання бюджету передбачає, по-перше, спрямування всіх доходів бюджету на фінансування видатків і, по-друге, здійснення фінансування видатків виключно за кошт доходів бюджету, що, однак, не заперечує певній спеціалізації використання бюджетних коштів у межах спеціального фонду бюджету.

*Принцип обґрунтованості* означає, що виконання бюджету базується на реальних, об'єктивних показниках економічного та соціального розвитку держави (адміністративно-територіальних одиниць). Під час виконання державного бюджету дія цього принципу забезпечується можливістю внесення змін до закону України про Державний бюджет України, якщо макропоказники економічного та соціального розвитку України та надходження до бюджету відрізняються від прогнозованих або якщо є потреба змінити структуру видатків бюджету, або перевиконано дохідну частину бюджету. У випадках перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету також передбачається внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

*Принцип субсидіарності* полягає в тому, що усі інституції є субсидіарними (додатковими) до особи і визначають засади ефективного надання суспільних послуг безпосередньо споживачам. Дія цього принципу проявляється в тому, як розподіляються повноваження між адміністративно-територіальними одиницями та державою у фінансуванні публічних видатків. На органи державної влади покладається обов'язок фінансувати лише ті видатки, які не здатні здійснити органи місцевого самоврядування, або ті, які більш ефективно будуть реалізовані державою. На основі цього принципу здійснюється децентралізація видатків бюджетів і забезпечується найбільш ефективна прив'язка коштів відповідного бюджету до їхніх отримувачів, а також ефективне використання наданих бюджетних повноважень.

*Принцип цільового використання бюджетних коштів* передбачає їхнє використання виключно на цілі, визначені бюджетними призначеннями. Видатки Державного бюджету України

містять бюджетні призначення, встановлені законом про бюджет на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією державних програм. Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень. Згідно з затвердженим бюджетним розписом розпорядники коштів отримують бюджетні асигнування і беруть бюджетні зобов'язання, провадять видатки тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами.

Суть *принципу публічності та прозорості* стосовно виконання бюджетів полягає в оприлюдненні інформації, зокрема про виконання бюджетів. Так, публічність виконання бюджету забезпечується доступністю, відкритістю та повнотою інформації про виконання бюджетів, покладанням обов'язку на органи виконавчої влади забезпечити надання такої інформації.

У юридичній літературі відмічається, що виконання бюджету має будуватися на власних принципах, до яких належать:

- *єдності каси* – передбачає зарахування всіх доходів на єдиний казначейський рахунок і здійснення з нього усіх видатків, передбачених законом чи рішенням про бюджет;

- *порівнянності* – передбачає зіставлення показників доходів і видатків бюджету;

- *спеціалізації* – забезпечує виконання показників дохідної частини бюджету за кожним джерелом доходів, перерахування і використання бюджетних коштів за їхнім цільовим призначенням у встановленому обсязі;

- *обліку* – передбачає, що всі операції з бюджетними коштами підлягають бухгалтерському обліку;

- *оптимізації* – сприяє досягненню найбільш ефективного результату бюджетної діяльності з використанням найменших видатків бюджету;

- *строковості* – передбачає виконання бюджету впродовж бюджетного періоду.

В Україні функціонує казначейська система обслуговування бюджетних коштів, яка передбачає:

– розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

– контроль за здійсненням бюджетних повноважень під час зарахування надходжень бюджету, взяття бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів і здійснення платежів за цими зобов'язаннями;

– ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

– здійснення інших операцій із бюджетними коштами.

В органах Казначейства України бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку. Порядок відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 22 червня 2012 року № 758.

Щорічно на початок нового бюджетного періоду відповідно до Бюджетного кодексу України, закону України про Державний бюджет на поточний рік, рішень про місцеві бюджети та бюджетної класифікації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11, в органах Казначейства *відкриваються рахунки за надходженнями* до державного та місцевих бюджетів (крім рахунків для зарахування власних надходжень бюджетних установ).

*Нові рахунки* за надходженнями відкриваються впродовж 45 днів з дня ухвалення закону про Державний бюджет України на підставі надання службової записки щодо відкриття/закриття бюджетних рахунків за надходженнями, картки із зразками підписів і відбитка печатки (містить зразки підписів осіб, яким згідно з розпорядчими документами органів Казначейства надано право розпорядження рахунками і підписання платіжних та інших розрахункових документів).

У разі відсутності змін у законодавстві щодо переліку надходжень Казначейства не пізніше ніж перший робочий день но-

вого бюджетного періоду відкриваються (перевідкриваються) рахунки з реквізитами попереднього бюджетного періоду.

*Бюджетні рахунки* відкриваються для операцій клієнтів із бюджетними коштами, зокрема, одержувачів бюджетних коштів, відокремлених структурних підрозділів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів, які обслуговуються централізованими бухгалтеріями та ухвалили рішення про відкриття окремих рахунків.

*Інші бюджетні рахунки* – це рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави та в інших випадках, визначених нормативно-правовими актами.

Бюджетні рахунки, відкриті в поточному бюджетному періоді, *закриваються не пізніше ніж 31 грудня* або в останній день іншого бюджетного періоду. За виняткових обставин Міністр фінансів України може визначити інший термін закриття рахунків, який повинен настати не пізніше ніж через п'ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду.

У разі змін у законодавстві бюджетні рахунки можуть закриватися впродовж поточного бюджетного періоду.

*Небюджетні рахунки* – це рахунки, які відкриваються органами казначейства розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів, підприємствам, установам, організаціям і фізичним особам – підприємцям за операціями, що не належать до операцій із виконання бюджетів.

До небюджетних рахунків належать: депозитні рахунки, рахунки для зарахування коштів єдиного соціального внеску, які підлягають розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, рахунки державних цільових фондів, рахунки для операцій із коштами від приватизації майна, коштами фінансового резерву та інші рахунки клієнтів за операціями, що не належать до операцій із виконання бюджетів.

Певні особливості виконання Державного бюджету України бюджетне законодавство визначає для установ, які функціо-



нують за кордоном, вищих навчальних закладів, наукових установ та установ культури. Так, для *установ України, які функціонують за кордоном*, визначено окремі правила виконання бюджету на підставі Порядку обслуговування Державним казначейством установ України, які функціонують за кордоном, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 998.

Для зарахування та використання коштів державного бюджету установи, які функціонують за кордоном, відкривають у банківських установах держави місцезнаходження поточні рахунки. На підставі розпорядження Державного казначейства бюджетні кошти перераховуються з рахунків, відкритих у Державному казначействі для обліку бюджетних коштів, на відповідні рахунки в національній валюті, відкриті головним розпорядником таких коштів в АТ «Укресімбанк», для здійснення операцій із закупівлі необхідної суми іноземної валюти. Головний розпорядник бюджетних коштів розподіляє кошти в іноземній валюті між установами в межах кошторисних призначень і перераховує їх на поточні рахунки установ, відкриті в банківських установах держави місцезнаходження, а залишки бюджетних коштів в іноземній валюті зберігаються на таких рахунках для здійснення видатків у наступному бюджетному періоді відповідно до кошторису.

*Власні надходження* державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ і закладів культури, *отримані як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти*, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі Казначейства України, або на поточні рахунки в банках державного сектору відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 719 «Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури». *Наприклад*, перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності, визначено в Пос-

танові Кабінет Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 796. Отримувати зазначені кошти навчальні заклади можуть на рахунки, відкриті в державних банках.

## **6.2. Правові засади виконання Державного бюджету України за доходами**

Відповідно до Бюджетного кодексу України доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (зокрема трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Потрібно відрізнити поняття «доходи бюджету» та «надходження бюджету». Так, надходження бюджету – це доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред’явлення цінних паперів.

Доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- *податкові надходження* – встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори;
- *неподаткові надходження* (доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження);
- *доходи від операцій з капіталом* – це доходи від продажу капітальних активів (основних фондів, державних запасів і резервів, землі), а також капітальні трансферти з недержавних джерел, тобто надходження безповоротних, необов’язкових платежів цільового призначення (на будівництво будівель і споруд для бюджетних організацій і установ, наприклад лікарень, на придбання обладнання тощо);
- *трансферти* – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, орга-

нів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

*Процес казначейського обслуговування державного бюджету за доходами містить:*

- сплату податків і зборів;
- перерахування податків на єдиний казначейський рахунок;
- складання поточної звітності стосовно виконання бюджету за доходами;
- узгодження висновків на повернення платежів із місцевих бюджетів (у разі розмежування доходів між державним і місцевими бюджетами);
- надання висновків на повернення платежів із Державного та місцевих бюджетів та на відшкодування податку на додану вартість;
- повернення платежів платникам податків.

Виконання бюджету за доходами на загальному рівні визначено у ст. 45 Бюджетного кодексу України. Казначейство України веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету. Порядок казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 29 січня 2013 року № 43.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до державного бюджету податків і зборів та інших доходів відповідно до законодавства. Платежі здійснюються платниками у безготівковій або готівковій формі через банки або підприємства поштового зв'язку. Перерахування на бюджетні рахунки грошових коштів, сплачених платниками до державного бюджету, здійснюється через Систему електронних платежів Національного банку України.

Органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, є органи державної влади, а також органи місцевого са-

моврядкування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), інших надходжень бюджету. Додатком до Постанови Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 106 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 року № 1019) визначено перелік кодів бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету. До цих органів, зокрема, належить Державна податкова служба, Державна митна служба, Міністерство фінансів України, Національний банк України, Фонд державного майна України, більшість міністерств, деякі державні служби, агентства, інспекції, суди загальної юрисдикції, Державна судова адміністрація та інші. Для кожного з цих органів визначено вид державних доходів, за облік та надходження якого в запланованому обсязі відповідає цей орган.

Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на Єдиний казначейський рахунок Державного бюджету України і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Зарахування податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджетів здійснюється щоденно. Усі кошти, які надійшли на рахунки для акумулювання коштів, в установленому порядку спрямовуються на відповідні рахунки для здійснення видатків державного бюджету. На підставі даних про рух грошових коштів на аналітичних рахунках з обліку доходів бюджету щоденно в кінці операційного дня територіальними органами казначейства формуються звіти про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами в розрізі кожного з місцевих бюджетів відповідного регіону, а також зведених бюджетів районів та областей. На основі показників виконання бюджетів за доходами фінансовими органами та органами податкової служби складається прогноз надходжень на наступний місяць, квартал, до кінця року, що дозволяє прогнозувати обсяг фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань поточного періоду та проводити ефективну податкову політику в наступні періоди.

Державна податкова служба України для створення ефективної системи справляння митних платежів запровадила Єдиний казначейський рахунок Державної податкової служби для сплати підприємствами митних платежів, який із квітня 2019 року став обов'язковим для всіх підприємств. При державній податковій службі було створено структурний підрозділ, уповноважений на адміністрування «єдиного рахунку» та обслуговування підприємств для зарахування передоплати. Це зроблено для того, щоб зробити більш зручною сплату митних платежів, тому що до запровадження «єдиного рахунку» кожна митниця мала власний казначейський рахунок, тому підприємству, який здійснював митне оформлення в різних митницях, змушений був перераховувати митні платежі на три окремі рахунки.

Порядок повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, затверджено Наказом Міністерства фінансів України 3 вересня 2013 року № 787.

### **6.3. Правові засади виконання Державного бюджету України за видатками**

*Видатки бюджету* – це кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом.

До видатків бюджету *не належать*: погашення боргу; надання кредитів із бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їхнього бюджетного відшкодування. Сума зазначених коштів разом із видатками додається до суми *витрат бюджету*.

Видатки бюджету здійснюються в порядку фінансування.

*Бюджетне фінансування* – безповоротне і безоплатне відпускання коштів із державного та місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних функцій і функцій муніципальних органів та забезпечення діяльності бюджетних установ і організацій.

Бюджетне фінансування в Україні передбачає два порядки виділення коштів:

– *кошторисне фінансування* – це надання державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів і бюджетних розписів бюджетним установам на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами (кошторисами);

– *фінансування за програмно-цільовим методом* (ст. 20 Бюджетного кодексу України).

Витрати бюджету в частині надання кредитів передбачають надання коштів на умовах платності, строковості та зворотності.

*Стадіями виконання бюджету за видатками є:*

– встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;

– затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;

– взяття бюджетних зобов'язань;

– отримання товарів, робіт і послуг;

– здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

– використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм.

*Кошторис* – це основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

*Паспорт бюджетної програми* – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного при-

значення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Під час застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, якщо є потреба у здійсненні заходів, для яких потрібно визначити механізм використання бюджетних коштів, головними розпорядниками бюджетних коштів складається *порядок використання бюджетних коштів*. Загальні вимоги до змісту порядку використання бюджетних коштів визначені в ч. 7 ст. 20 Бюджетного кодексу України, а також Методичних рекомендаціях щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету, затверджених Наказом Міністерства фінансів України від 25 листопада 2010 року № 1458.

Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України від 24 грудня 2012 року № 1407 «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами» для виконання бюджету за видатками потрібно *сформувати єдину базу даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету*. Для цього головні розпорядники до початку бюджетного періоду визначають мережу за територіями (обласний рівень) із зазначенням статусу кожної установи (розпорядник бюджетних коштів або одержувач бюджетних коштів), яка обслуговується у відповідному органі казначейства. Відповідальні виконавці бюджетних програм визначають мережу і подають головному розпоряднику для зведення мережі згідно з головним розпорядником.

Наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57 «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету» визначено види таких документів та вимоги до їхнього змісту.

Основним документом, що започатковує виконання бюджету, є *розпис Державного бюджету України*, який затверджується Міністром фінансів України, відповідно до бюджетних призначень у *місячний строк* із дня ухвалення закону про Державний бюджет України. Складання розпису починається зі складання *розпису доходів, фінансування та повернення кредитів до державного бюджету*.

На основі складених розписів Департамент державного бюджету Міністерства фінансів розраховує *граничні помісячні обсяги асигнувань і надання кредитів* із загального фонду державного бюджету за відповідними структурними підрозділами Міністерства фінансів України і подає їм разом із роз'ясненнями. Відповідні структурні підрозділи міністерства визначають головним розпорядникам *помісячні обсяги асигнувань загального фонду в розрізі бюджетних програм або загалом головному розпоряднику* та разом із *лімітними довідками про бюджетні асигнування та кредитування* надають їх Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів, який зводить отримані помісячні обсяги асигнувань загального фонду, складає *узагальнену лімітну довідку за кожним головним розпорядником із визначенням помісячних обсягів асигнувань головному розпоряднику загалом* та доводить усі лімітні довідки до кожного головного розпорядника.

Головні розпорядники за участю розпорядників нижчого рівня згідно з отриманими лімітними довідками *уточнюють проекти кошторисів*, складають:

- проекти планів асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету;
- проекти планів надання кредитів із загального фонду бюджету;
- проекти планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

Державна казначейська служба України впродовж 3 робочих днів після затвердження розпису доводить головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку *кошторисів, планів асигнувань* (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, *планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету* (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків), *планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бю-*



*джетних коштів для вищих навчальних закладів і наукових установ.*

Розпорядники бюджетних коштів впродовж 5 робочих днів після затвердження надають відповідним органам казначейства на паперових та електронних носіях такі документи:

- кошториси;
- плани асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів із державного бюджету);
- плани надання кредитів із загального фонду державного бюджету;
- плани спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків);
- зведення показників спеціального фонду кошторису.

Вищі навчальні заклади та наукові установи подають також затверджені плани використання бюджетних коштів і помісячні плани використання бюджетних коштів.

Одержувачі бюджетних коштів надають відповідним органам Казначейства на паперових та електронних носіях плани використання бюджетних коштів.

*Підстави внесення змін до розпису бюджету:*

- необхідності перерозподілу бюджетних асигнувань у розрізі економічної класифікації видатків бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету;
- прийняття нормативного акта про передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого головного розпорядника;
- прийняття рішення щодо передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену в законі про Державний бюджет України мету між головними розпорядниками;
- прийняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів у разі вчинення ними порушень бюджетного законодавства – п.п. 24, 29 і 38 ст. 116 Бюджетного кодексу України, на суму вчиненого порушення;

- прийняття рішення щодо перерозподілу видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями;

- прийняття рішення Кабінетом Міністрів України щодо здійснення програм та заходів за іншими надходженнями спеціального фонду бюджету;

- необхідності збільшення бюджетних асигнувань спеціального фонду державного бюджету (ст. 23 Бюджетного кодексу України);

- необхідності внесення змін до розпису доходів, до розпису фінансування або до розпису кредитування;

- унесення змін до закону про Державний бюджет.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, узятих на облік органами Казначейства України; щодо завдань (проектів) Національної програми інформатизації – після їхнього погодження з Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації (ч. 1 ст. 48 Бюджетного кодексу України).

Відповідно до ч. 2 ст. 49 Бюджетного кодексу України Казначейство України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

- наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу в бухгалтерському обліку виконання бюджету;

- наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

- наявності в розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань.

*Бюджетне зобов'язання* – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій впродовж бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі впродовж цього самого періоду

або в майбутньому. Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 2 березня 2012 року № 309.

Бюджетне законодавство установлює особливості здійснення окремих видатків бюджету, зокрема це стосується видатків стосовно військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу; витрат на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, на яке згідно із законодавством України мають право окремі категорії працівників бюджетних установ; щодо власних надходжень бюджетних установ; у разі ліквідації та реорганізації бюджетних установ під час виконання бюджету (ст. 51 Бюджетного кодексу України).

Якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявиться, що отриманих надходжень державного бюджету недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Міністр фінансів України може *вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом* із метою забезпечення збалансованості надходжень і витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету. За цієї умови відбувається скорочення видатків бюджету, передбачене ст. 54 Бюджетного кодексу України. Однак не всі видатки можуть бути скорочені – перелік захищених статей, тобто тих, які не можуть зменшуватися, визначений у ст. 55 Бюджетного кодексу України.

Частина видатків усіх бюджетів передбачає витрату коштів для закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави чи територіальної громади. Правові та економічні засади здійснення таких закупівель установлені Законом України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Метою цього закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у

сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції.

Принципами здійснення публічних закупівель визначені:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивне та неупереджене оцінювання тендерних пропозицій;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

Відповідно до ст. 12 цього закону закупівля може здійснюватися за допомогою застосування однієї з таких процедур: 1) відкриті торги; 2) конкурентний діалог; 3) переговорна процедура закупівлі. Для кожної із зазначених процедур законом визначено порядок проведення, перелік документів, етапи проведення, порядок оскарження тощо, а суб'єкти здійснення публічних закупівель зобов'язані дотримуватися вимог цього закону.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі є уповноваженим органом, який здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель, нормативними актами якого деталізуються положення Закону України «Про публічні закупівлі».

#### **6.4. Правові засади розмежування видатків і доходів між бюджетами**

У світі склалися такі моделі бюджетних систем:

- пайовий розподіл податків між різними адміністративними рівнями влади: за кожним рівнем бюджетів закріплено певні паї доходів від податків;
- застосування однакової бази оподаткування з установленням власних податкових ставок, тобто загальна сума податків дорівнює сумі податкових надходжень усіх рівнів влади, всіх бюджетів;

– повний розподіл окремих видів податків між різними рівнями влади, закріплених законодавством за різними бюджетами.

Державний бюджет України є важливим інструментом впливу на економіку держави – з нього фінансуються витрати на державні заходи у сфері господарського та соціально-культурного будівництва, на оборону, утримання органів державної влади й державного управління тощо. Однак бюджетна система України складається не тільки з Державного бюджету, а й великої кількості місцевих бюджетів, відповідно обов'язок здійснювати публічні видатки розподіляється між всіма цими бюджетами.

Самостійність бюджетів означає те, що держава коштами Державного бюджету не відповідає за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування і навпаки. Водночас унітарний устрій нашої держави означає відсутність абсолютного відділення місцевих фінансів від державних. Так, суто місцеві питання можуть бути профінансовані за кошт тільки місцевих доходів, але є ще багато загальнодержавних напрямів, фінансування яких повинно здійснюватися за кошт державних доходів. Якщо центральна влада буде вирішувати, як формувати на місцевому рівні систему установ, що надають гарантовані державою послуги, не завжди можна забезпечити доцільність та ефективність витрачання бюджетних коштів. Саме тому частина фінансових ресурсів держави закріплюється за тими чи іншими ланками бюджетної системи для ефективного здійснення частини державних видатків. Для цього в Україні сформована відповідна система міжбюджетних відносин, що передбачає розподіл за певними правилами доходів і бюджетів між ланками бюджетної системи.

Правові засади розподілу доходів і видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами в Україні встановлені в Конституції, Бюджетному кодексі України, а також щорічних законах про Державний бюджет України. Доходи і видатки всіх бюджетів відповідно розподіляються, оскільки держава намага-

ється виділити для всіх суб'єктів бюджетного права необхідні для виконання їхніх функцій обсяги доходів.

Під час закріплення доходів і видатків за ланками бюджетної системи необхідно забезпечити:

- збалансованість усіх бюджетів;
- зацікавленість місцевих органів у збільшенні бюджетних надходжень;
- запобігання касовим розривам;
- доходи і видатки кожного бюджету мають бути найбільшою мірою пов'язані з підвідомчим господарством і соціальною сферою.

Відповідно до ч. 3 ст. 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Згідно із ст. 7 Бюджетного кодексу України одним із принципів бюджетної системи є *принцип субсидіарності*, зміст якого в тому, що розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача.

*Субсидіарність* (від лат. «subsidiarius») означає «служити для допомоги», «призначатися для допомоги». Згідно з цим принципом певному бюджету тільки тоді можна надавати допомогу, коли його можливості є недостатніми для виконання встановлених функцій.

Відповідно до положень *Європейської хартії місцевого самоврядування* дотримання принципу субсидіарності передбачає, що за максимально можливого наближення надання суспільних послуг до безпосереднього споживача підвищується їхня ефективність.

Практичне застосування принципу субсидіарності означає, що всі види суспільних благ і послуг мають бути проаналізовані з погляду доцільності передання повноважень у їх наданні між

державним і місцевими бюджетами, а також між самими місцевими бюджетами. Види видатків бюджетів і джерела їхнього здійснення визначені у ст. 82–83 Бюджетного кодексу України (Таблиця 6.1).

Критерії розмежування видатків, визначених у ч. 2–3 ст. 82 Бюджетного кодексу України, між різними ланками місцевих бюджетів визначені у ст. 86 Бюджетного кодексу України, яка розділяє ці видатки на три групи (Таблиця 6.2).

Таблиця 6.1 – Співвідношення видів видатків бюджетів і джерел їхнього здійснення

| <i>№ пор.</i> | <i>Види видатків бюджетів</i>   | <i>Джерела здійснення видатків</i>  |
|---------------|---|---|
| 1             | Видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом України видатки, які <i>не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню</i> | За кошт Державного бюджету України  |
| 2             | Видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їхнього виконання на основі <i>принципу субсидіарності</i>                                      | За кошт місцевих бюджетів, зокрема трансфертів з Державного бюджету України |
| 3             | Видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономній Республіці Крим та місцевого самоврядування, які <i>мають місцевий характер і визначені законами України</i>  |   |

Таблиця 6.2 – Розподіл видів видатків між місцевими бюджетами

| <i>Група видатків</i> | <i>Зміст видатків</i>   | <i>Джерела здійснення</i>  |
|-----------------------|---|--|
| <i>Перша</i>          | Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів                            | Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст та бюджетів об'єднаних територіальних громад  |
| <i>Друга</i>          | Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України  | Бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, а також районні бюджети та бюджети об'єднаних територіальних громад |
| <i>Третя</i>          | Видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України | Бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети   |

Встановлення обов'язку здійснювати утримання бюджетних установ і фінансування тих чи інших заходів повинно враховувати і визначення джерел надходження цих коштів. Власних доходів місцевих бюджетів здебільшого не вистачатиме на здійснення цих видатків, регіони України мають відмінну податкову спроможність, тому обов'язок місцевих органів фінансувати ті чи інші програми поєднується з правом одержати необхідну фінансову підтримку від Державного бюджету України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів і належним їхнім обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У ви-



падках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

Склад доходів державного бюджету визначений у ст. 29 Бюджетного кодексу України. Згідно зі ст. 85 цього кодексу держава може передати Раді Міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідного передання фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки, а також трансфертів із Державного бюджету України.

Склад доходів місцевих бюджетів визначено Бюджетним кодексом України:

– ст. 64 – доходи загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, м. Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;

– ст. 66 – доходи загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;

– ст. 68 – склад доходів і видатків бюджетів районів у містах;

– ст. 69 – доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

– ст. 69-1 – надходження спеціального фонду місцевих бюджетів.

Якщо проаналізувати доходи місцевих бюджетів, передбачені зазначеними нормами Бюджетного кодексу України, то їх можна поділити на:

– *власні* (наприклад, місцеві податки і збори, плата за розміщення тимчасово вільних коштів бюджету, надходження від орендної плати за користування комунальним майном тощо);

– *закріплені* – це доходи, які постійно чинними нормативними актами віднесено до дохідної частини бюджетів певного рівня на невизначений строк розміром територіального надхо-

дження повністю або твердо фіксованим розміром (нормативом). *Наприклад*, в обласний бюджет надходить 15 % податку з доходів фізичних осіб, що сплачується на відповідній території, або повністю зараховується податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади відповідно до районних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Видатки між окремими ланками бюджетної системи розподіляються з урахуванням таких загальних, принципівих положень, як значущість, підвідомчість, підпорядкованість тих чи інших об'єктів фінансування, їхнє територіальне розміщення тощо.

Бюджетний кодекс встановлює перелік видатків усіх ланок бюджетної системи України – цей перелік разом із бюджетною класифікацією є основою структури видатків щорічного державного бюджету. За відповідними бюджетами видатки на здійснення повноважень розподіляються не хаотично, а за критеріями визначеними в Бюджетному кодексі України (ст. 86), згідно з принципом субсидіарності.

Деталізовано розмежування видатків між бюджетами у главі 14 Бюджетного кодексу України. Так, відповідно до ст. 87 до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, зокрема належать видатки на державне управління, судову владу, національну оборону, правоохоронну діяльність, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення тощо. У ст. 89 визначені видатки, що здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – це, зокрема, видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення тощо. У ст. 90 – видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, зокрема державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення тощо. Нарешті, у ст. 91 визначені видатки, що здійснюються з усіх місцевих бюджетів, до яких належать видатки на

місцеву пожежну охорону, органи місцевого самоврядування, соціальний захист і соціальне забезпечення, місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів тощо.

Потрібно зазначити, що з бюджетів різних ланок здійснюються фінансування однієї і тієї самої функції державного управління, наприклад, видатки на охорону здоров'я, однак зміст цих видатків відрізняється.

Так, з Державного бюджету України відповідно до ст. 87 Бюджетного кодексу України фінансуються 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). Наприклад, клінічна лікарня Феофанія;

б) спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки НДІ, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної Війни, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України). Наприклад, Національний інститут раку (м. Київ), Національна дитяча спеціалізована лікарня «Охматдит» Міністерства охорони здоров'я (м. Київ);

в) санаторно-реабілітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей і підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів війни та інвалідів, загальнодержавні реабілітаційні установи та комплекси для інвалідів згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України). Наприклад, Державний заклад «Дитячий спеціалізований (спеціальний) санаторій «Прикарпатський» Міністерства охорони здоров'я (м. Яремче Івано-Франківської області);

г) санітарно-епідеміологічний нагляд (лабораторні центри, заходи боротьби з епідеміями). Наприклад, Державна установа «Інститут епідеміології та інфекційних хвороб імені Л. В. Громашевського» (м. Київ);

г) інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Наприклад, «Головне бюро судово-медичної експертизи Міністерства охорони здоров'я України» (м. Київ).

Видатки на охорону здоров'я, які здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, визначені у ст. 90 Бюджетного кодексу України:

а) консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги;

б) спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, зокрема стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для ветеранів війни, будинки дитини, станції переливання крові);

в) санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей і підлітків, санаторії медичної реабілітації);

г) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, територіальні медичні об'єднання, автопідприємства санітарного транспорту, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, регіональні заходи з реалізації державних програм, інші програми і заходи);

г) співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в межах програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад;

д) регіональні програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, і регіональні програми надання

населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;  
е) регіональні програми громадського здоров'я.

Видатки на охорону здоров'я бюджетів, які здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, визначені у ст. 89 Бюджетного кодексу України:

а) амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні);

б) первинну медичну допомогу (медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські і фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та інші заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу);

в) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи із санітарної освіти);

г) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи);

г) оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг із первинної медичної допомоги населенню;

д) співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в межах програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад;

е) місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад, і місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

ж) місцеві програми громадського здоров'я.

На прикладі розподілу видатків на охорону здоров'я між різними ланками бюджетної системи можна побачити дію принципу субсидіаності – якщо споживачами медичних послуг є все населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, то з найближче розташованого бюджету фінансуються медичні заклади, що надають ці послуги, якщо ж послуга потрібна окремим громадянам, то доцільніше фінансувати бюджетні установи з бюджету вищої ланки.

## **6.7. Правове регулювання міжбюджетних відносин**

У попередньому підрозділі були розглянуті загальні засади розмежування доходів і видатків між бюджетами, що входять до бюджетної системи України, до того ж зазначено, що частина публічних видатків здійснюється з місцевих бюджетів за коштом міжбюджетних трансфертів. Загальні засади міжбюджетних відносин в Україні врегульовані у розділі IV Бюджетного кодексу.

Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу України *міжбюджетні відносини* – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Під трансфертами маються на увазі «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те,

що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Самі міжбюджетні трансферти є головним інструментом фінансового вирівнювання.

Згідно з п. 32 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Для бюджету, який отримує трансферт, він є доходом, а для бюджету, який надає, – особливими видатками.

Види міжбюджетних трансфертів передбачені у ст. 96 Бюджетного кодексу України, до них належать:

- *базова дотація* – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

- *субвенція* – міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції;

- *реверсна дотація* – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

- *додаткова дотація*.

*Базова та реверсна дотації* – протилежні за напрямом руху грошових коштів, призначені для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Базова дотація перераховується з державного бюджету місцевим і служить основним інструментом підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів – джерелами перерахування цього трансферту будуть виступати загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету.

Умови щодо горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій визначені у ст. 99 Бюджетного кодексу України. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів здійснюється з урахуванням таких параметрів:

- кількість населення;
- надходження податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1 ч. 1 ст. 64 Бюджетного кодексу України, за останній звітний бюджетний період;
- індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Під час здійснення вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету, якщо значення індексу:

- у межах 0,9–1,1 – вирівнювання *не здійснюється*;
- менше ніж 0,9 – надається *базова дотація* відповідному бюджету в обсязі 80 відсотків від суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;
- більше ніж 1,1 – передається *реверсна дотація* з відповідного бюджету обсягом 50 відсотків від суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Установлений обсяг реверсної дотації повинен стимулювати місцеві органи влади сприяти збільшенню доходів місцевих бюджетів. Адже за незначної недостатності доходів місцевим органам доведеться економити на видатках, а за умови перевищення закріплених доходів до Державного бюджету перераховуватиметься лише частина суми перевищення.

*Види субвенцій, передбачених бюджетним законодавством:*

- освітня;
- медична;
- на здійснення державних програм соціального захисту;
- на виконання інвестиційних проектів;
- на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків);
- на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування.



*Додаткові дотації*, передбачені у ст. 103 Бюджетного кодексу України:

- на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання державою податкових пільг;
- на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

У законі про Державний бюджет України можуть бути передбачені інші додаткові дотації, надавалися, наприклад, такі: на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича; компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування.

Ще одним видом дотацій є *стабілізаційна дотація*, яка надається відповідно до п. 19 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України. Так, у законі про Державний бюджет України може передбачатися стабілізаційна дотація (як додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам) до завершення процесу об'єднання територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Порядок та умови надання стабілізаційної дотації визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 727.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів *окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів*, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Умови надання базової та реверсної дотації визначені в ст. 98–99 Бюджетного кодексу України.

Порядок та умови надання субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України окремими нормативними актами. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 року № 88 затверджено порядок та умови надання субвенції з державного

бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, яка вперше визначена законом про Державний бюджет України, затверджуються Кабінетом Міністрів України не пізніше ніж 30 днів із дня набрання ним чинності.

Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України. Наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 року № 14-р «Про погодження розподілу додаткової дотації на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я між місцевими бюджетами у 2019 році».

Відповідно до ч. 2 ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування» мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій з огляду на рівень мінімальних соціальних потреб, встановлений законом.

*Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості* – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Правові засади визначення цих нормативів встановлені у главі 15 Бюджетного кодексу України. Так, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості *використовується* для визначення розподілу *освітньої та медичної субвенцій*.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається за допомогою ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих

бюджетів *коригуються коефіцієнтами*, що враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від:

- кількості населення та споживачів гарантованих послуг;
- соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їхнього визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року № 114, формула розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 618.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів визначений у ст. 108 Бюджетного кодексу України. Так, міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються з рахунків Державного бюджету України органами Казначейства України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам, реверсної дотації, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України і мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість і повноту перерахування трансфертів.

Відповідно до розпису Державного бюджету України органами Казначейства України здійснюється перерахування *базової дотації та реверсної дотації щодокадно, а освітньої субвенції і медичної субвенції двічі на місяць*.

Кабінет Міністрів України за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету може здійснювати *розподіл і перерозподіл обсягів субвенцій і додаткових дотацій із державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими*

бюджетами в межах загального обсягу відповідних субвенцій та додаткових дотацій.

Обсяги субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту можуть перерозподілятися між їхніми видами та місцевими бюджетами, на підставі фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Обсяги субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів розподіляються в порядку, визначеному відповідним законом про місцеві вибори.

Особливості розподілу обсягів освітньої і медичної субвенцій щодо резерву коштів і перерозподілу обсягів таких субвенцій між місцевими бюджетами можуть визначатися законом про Державний бюджет України.

Місцева державна адміністрація *може ухвалити рішення* щодо розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам у період між сесіями відповідної місцевої ради за умови делегування нею таких повноважень місцевій державній адміністрації з наступним внесенням змін до рішення про місцевий бюджет.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року № 1132 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 року № 12).

Відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей *можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти*. Зазначена норма є основою для здійснення міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами, порядок здійснення яких врегульований у ст. 101 Бюджетного кодексу України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

- субвенції на виконання інвестиційних проєктів, зокрема на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

- дотації та інші субвенції.

Умови надання цих субвенцій визначаються *відповідним договором сторін*, якщо інше не встановлено Бюджетним кодексом України. Так, відповідно до ст. 93 кодексу місцевими органами дозволяється здійснювати передавання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів. Місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету. Передавання коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, ухвалених кожною із сторін, і укладання договору. Усі договори про передавання коштів між місцевими бюджетами згідно з такими рішеннями укладаються *до 1 серпня року, що передує плановому*.

Якщо на території міста (республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), району, відповідної об'єднаної територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання гарантованих послуг, визначених п. 2 ч. 1 ст. 86 Бюджетного кодексу України, в обсязі, визначеному фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, обрахований обсяг видатків на здійснення цих послуг враховується під час визначення міжбюджетного трансферту бюджету, з якого утримуються бюджетні установи, що надають гарантовані послуги.

Субвенції з одного місцевого бюджету іншому перераховуються органами казначейства в обсягах, установлених рішеннями відповідних рад про бюджет, із:

- загального фонду такого бюджету в межах річних бюджетних призначень згідно з розписом бюджету, з якого надаються субвенції, на рахунки загального фонду бюджету, якому вони надаються, відкриті в органах казначейства;

- спеціального фонду такого бюджету в межах річних бюджетних призначень і відповідних надходжень згідно з розписом бюджету, з якого надаються субвенції, на рахунки спеціального фонду бюджету, якому вони надаються, відкриті в органах казначейства.

Одержані суми субвенцій з одного місцевого бюджету іншому перераховуються впродовж двох операційних днів після подання платіжних документів на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів, відкриті в органах казначейства.

## **6.8. Поняття, система та особливості бюджетного контролю**

Бюджети, що становлять бюджетну систему України, акумулюють більшу частину публічних фінансових ресурсів, відповідно ефективна система контролю повинна забезпечити заплановане формування доходів бюджетів, справедливий розподіл, цільове та економне використання бюджетних коштів.

Бюджетний контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу та на всіх рівнях бюджетної системи притаманними йому методами з метою дотримання бюджетного законодавства всіма його учасниками. Водночас він спрямований на забезпечення законності, достовірності, стабільності, доцільності, раціональності в організації бюджетного процесу. Зокрема у ст. 19 Бюджетного кодексу України зазначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінювання ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України передбачено здійснення контролю та аудиту в бюджетному процесі.

До того ж законодавець розмежовує контроль та аудит, хоча аудит у науковій літературі розглядається як метод здійснення фінансового контролю, а також у самій цій статті передбачено, що контроль передбачає проведення державного фінансового аудиту.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства забезпечує:

- оцінювання управління бюджетними коштами (зокрема проведення державного фінансового аудиту);
- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітностей;
- досягнення економії бюджетних коштів, їхнього цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів за допомогою прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- проведення аналізу та оцінювання стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

До основних *принципів бюджетного контролю*, у юридичній літературі відносять: законність, незалежність, плановість, професійність, раціональність, результативність, достовірність, справедливість і неупередженість, реальність, публічність і прозорість, взаємодії контролювальних суб'єктів, об'єктивність, відповідальність контролювальних суб'єктів.

Суб'єктами бюджетного контролю відповідно до ч. 1 ст. 26 Бюджетного кодексу України є всі учасники бюджетного процесу, які залежно від повноважень є *контролювальними* або *підконтрольними*.

До контролювальних суб'єктів *загального бюджетного контролю належать*:

- а) Верховна Рада України, її комітети та комісії, народні депутати, уповноважені чинним законодавством на здійснення

парламентського бюджетного контролю (ст. 109 Бюджетного кодексу України);

б) Президент України, який здійснює президентський бюджетний контроль;

в) Кабінет Міністрів України, тобто на нього покладається урядовий бюджетний контроль;

г) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування (ст. 114–115 Бюджетного кодексу України).

До контролювальних суб'єктів *спеціалізованого бюджетного контролю належать*:

– Рахункова палата України, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їхнім використанням (ст. 110 Бюджетного кодексу України);

– Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи (ст. 111 Бюджетного кодексу України);

– Державна казначейська служба України (ст. 112 Бюджетного кодексу України);

– Державна аудиторська служба України (ст. 113 Бюджетного кодексу України);

– розпорядники бюджетних коштів в особі їхніх керівників організують *внутрішній контроль і аудит* і забезпечують їхнє здійснення у своїх закладах та в підвідомчих бюджетних установах відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001.

*Контроль за проведенням таємних видатків* здійснюється Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України. Звіти про проведені таємні видатки попередньо розглядаються Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони. Звіти про проведені таємні видатки розглядаються Верховною Радою України *на закритому пленарному засіданні*.



## **6.9. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства**

Унаслідок проведення контрольних заходів можуть бути виявлені відхилення від установленого порядку реалізації бюджетних повноважень учасниками бюджетного процесу.

*Порушенням бюджетного законодавства* визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. У ст. 116 Бюджетного кодексу України міститься великий перелік видів порушень бюджетного законодавства, які можна поділити за стадіями бюджетного процесу, видом порушників, ланкою бюджетної системи тощо. За кожне із зазначених порушень у ст. 117 Бюджетного кодексу України передбачено заходи впливу, до яких належать:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;

2) зупинення операцій із бюджетними коштами;

3) призупинення бюджетних асигнувань;

4) зменшення бюджетних асигнувань;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет;

7) безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів;

8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

*Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені у строк до 30 календарних днів. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетно-*

го законодавства може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими Бюджетним кодексом України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

*Зупинення операцій із бюджетними коштами* застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 1–3, 10, 11, 14–29, 32–36, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу, у порядку, встановленому ст. 120 цього кодексу. Зупинення операцій із бюджетними коштами полягає в зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів із рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій із бюджетними коштами визначається Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами» від 19 січня 2011 року № 21. Зупинення операцій із бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом.

*Призупинення бюджетних асигнувань* застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 20, 22–29, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України. Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду через внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому Наказом Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 «Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань».

*Зменшення бюджетних асигнувань* застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), 29 та 38 частини першої ст. 116 Бюджетного кодексу України. Зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду через внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та в разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України

(рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів» від 17 березня 2011 року № 255.

*Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету* застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 24 (щодо субвенцій і коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, у порядку, встановленому Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання» від 22 грудня 2010 року № 1163. Підставою для повернення коштів до відповідного бюджету є акт ревізії, складений органом, уповноваженим здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства, у якому зафіксовано факт нецільового використання субвенції розпорядником бюджетних коштів або нецільового використання бюджетних коштів їхнім одержувачем.

*Безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів* застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 28 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України. Безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів передбачає стягнення органами Казначейства України коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету, зокрема завдяки зменшенню обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету» від 26 березня 2003 року № 386.

Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених п. 2–5 та 7 частини першої ст. 117 Бюджетного кодексу України, ухвалюється *Міністерством фінансів України, органами Казначейства України, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів* у межах встановлених їм повноважень *на підставі протоко-*

лу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Рішення набирає чинності з дня його підписання. Форма та порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства встановлені Наказом Міністерства фінансів України від 15 листопада 2010 року № 1370. Не допускається застосування заходів впливу за раніше виявлені і усунені порушення бюджетного законодавства.

Окремий порядок бюджетне законодавство передбачає для застосування такого заходу впливу, як *зупинення дії рішення про місцевий бюджет*. Цей захід впливу застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 7 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, у порядку, встановленому статтею 122 цього кодексу.

Для здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних трансфертів рішення про місцевий бюджет до запровадження інституту представника Президента України надсилається відповідному контролювальному суб'єкту, а саме:

- бюджети Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя – Міністерству фінансів;
- бюджети районів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад – Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціями, Київській і Севастопольській міським адміністраціями відповідно;
- бюджети міст районного значення, сільської, селищної, районної в місті рад – районним державним адміністраціям чи виконавчому органу міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради відповідно.

Зміст цього заходу впливу полягає в тому, що впродовж місяця з дня набуття чинності рішенням контролювальний суб'єкт звертається до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи.

*Оскарження рішення про застосування заходу впливу* за порушення бюджетного законодавства здійснюється відповідно до ст. 124 Бюджетного кодексу України. Так, рішення про засто-

сування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено в порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді впродовж 10 днів із дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. *Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства не зупиняє виконання зазначеного рішення.* У разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним особою, щодо якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права. Рішення суду може бути оскаржено в порядку, встановленому законом.

У разі виявлення порушення бюджетного законодавства можливе застосування не тільки заходів впливу, передбачених у ст. 117 Бюджетного кодексу. До посадових осіб, з вини яких сталися зазначені порушення, можуть бути застосовані й інші заходи юридичної відповідальності. Зокрема в п. 9 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України визначено, що посадові та службові особи органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування), *дії яких завдали шкоди, що відшкодована з бюджету*, притягаються до цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно з законом.

У разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади, органу місцевого самоврядування складу злочину за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили, лише до такої особи може бути пред'явлено вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування упущеної майнової вигоди та моральної шкоди у встановленому порядку.

У разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади, органу місцевого самоврядування складу злочину за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили, органи державної влади, органу місцевого самоврядування в установленому законодавством порядку реалізують право зворотної вимоги (регресу) до цієї особи щодо відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місце-

вим бюджетам), у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інше не встановлено законодавством.

Органи державної влади (органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) після виконання рішень суду про стягнення коштів із рахунків, на яких обліковуються кошти державного бюджету (місцевих бюджетів), у випадках, визначених цим пунктом, проводять службове розслідування щодо причетних посадових, службових осіб цих органів, якщо рішенням суду не встановлено в діях посадових, службових осіб складу злочину.

За результатами службового розслідування органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи Казначейства України в місячний строк можуть звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), з пред'явленням зворотної вимоги (регресу) розміром виплаченого відшкодування до посадових, службових осіб цих органів, винних у завданні збитків (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди).

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. У чому полягає зміст казначейської системи виконання бюджетів в Україні?
2. Які види рахунків відкриває Державна казначейська служба з початком нового бюджетного року?
3. Які суб'єкти відповідають за виконання бюджетів за доходами?
4. Назвіть стадії виконання бюджетів за видатками.
5. Який порядок взяття на облік бюджетних зобов'язань передбачає бюджетне законодавство?
6. Які видатки здійснюються виключно з Державного бюджету України, які видатки можуть бути передані на виконання місцевим бюджетам?
7. Чим субвенція відрізняється від дотації?
8. Що являє собою фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, для розрахунку яких показників бюджетів він використовується?

9. Охарактеризуйте повноваження органів державної виконавчої влади здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

10. Назвіть заходи впливу за порушення, які можуть застосовуватися до учасників бюджетного процесу та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

### **Список використаної літератури**

1. Бюджетна система : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.

2. Гетманець О. П. Принципи бюджетного права України : монографія / О. П. Гетманець, Д. В. Коробцова. – Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. – 268 с.

3. Казначейська справа : навчальний посібник / К. С. Опалко, І. І. Булах, Н. О. Соколовська та ін. – Київ : Аграрна освіта, 2014. – 296 с.

4. Крупко Я. М. Принципи розподілу доходів між ланками бюджетної системи / Я. М. Крупко // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 72. – С. 358–362.

5. Лисяк Л. В. Принципи бюджетної системи у контексті нового бюджетного кодексу України / Л. В. Лисяк, Т. О. Дулік // Вісник економічної науки України. – 2011. – № 1(19). – С. 74–79.

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

7. Фінансове право України : навч. посібник: за вимогами кредит.-модул. системи орг. навч. процесу / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. К. Воронової ; НДІ фін. права. – 2-ге вид., стер. – Київ : Правова єдність, 2010. – 393 с.

8. Чернадчук В. Д. Концептуальні засади виконання державного та місцевих бюджетів: правові аспекти / В. Д. Чернадчук // Правові горизонти. – 2016. – № 1(14). – С. 125–132.

9. Чернадчук В. Д. Принципи виконання бюджету / В. Д. Чернадчук // Принципы финансового права : материалы международной научно-практической конференции (Харьков, 19–20 апреля 2012 г.). – Харьков, 2012. – С. 282–284.

## ТЕМА 7. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ГРОШОВОГО ОБІГУ ТА РОЗРАХУНКІВ

### 7.1. Ринки фінансових послуг як предмет фінансово-правового регулювання

Закон «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-III встановлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних і наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг. Відповідно до цього закону *фінансовими послугами* вважаються операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб власним коштом чи за кошт цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за кошт залучених від інших осіб фінансових активів з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів. *Ринки фінансових послуг* – це сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг із метою надання та споживання певних фінансових послуг.

До ринків фінансових послуг належать професійні послуги на ринках:

- банківських послуг;
- страхових послуг;
- інвестиційних послуг;
- операцій із цінними паперами;
- інших види ринків, що забезпечують обіг фінансових активів.

Перелік фінансових послуг визначений у ст. 4 Закону України № 2664. Виключне право або інші обмеження щодо надання окремих фінансових послуг встановлюються законами про діяльність відповідної фінансової установи та нормативно-правовими актами державних органів, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг.

Зазначена сфера є предметом фінансово-правового регулювання, яке передбачає визначення правил формування, розподілу та руху фінансових активів, а також наділення відповідних



органів державної влади здійснювати державне регулювання ринків фінансових послуг.

Державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється з метою:

- проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;
- захист інтересів споживачів фінансових послуг;
- створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг;
- створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;
- забезпечення однакових можливостей для доступу до ринків фінансових послуг і захисту прав їхніх учасників;
- додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;
- запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;
- контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;
- сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється за допомогою (ст. 20 Закону України № 2664):

- ведення державних реєстрів фінансових установ і реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;
- нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;
- нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг);
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;

– проведення інших заходів із державного регулювання ринків фінансових послуг.

Органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, є:

– щодо ринку банківських послуг і діяльності з переказу коштів – Національний банк України;

– щодо ринків цінних паперів і похідних цінних паперів (деривативів) – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

– щодо інших ринків фінансових послуг – національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

## **7.2. Поняття банківської діяльності.**

### **Поняття та склад банківської системи України**

*Банківська діяльність* – це залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб і розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних і юридичних осіб (ст. 1 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7.12.2000 року № 2121-III). Банківська діяльність може мати лише професійний характер і є виключною.

*Банк* – це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків.

Банк має право здійснювати банківську діяльність на підставі банківської ліцензії через надання банківських послуг. До банківських послуг належать (ст. 47 Закону України № 2121-III):

– залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб;

– відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, зокрема в банківських металах, та рахунків умовного зберігання (ескроу);

– розміщення залучених у вклади (депозити), зокрема на поточні рахунки, коштів і банківських металів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик.

Банківські послуги дозволяється надавати виключно банку, проте банк має право надавати своїм клієнтам (крім банків) фінансові послуги, зокрема через укладення з юридичними особами (комерційними агентами) агентських договорів. Перелік фінансових послуг, що банк має право надавати своїм клієнтам (крім банків) через укладення агентських договорів, встановлюється Національним банком України.

Банк, крім надання фінансових послуг, має право здійснювати також діяльність щодо:

- інвестицій;
- випуску власних цінних паперів;
- випуску, розповсюдження та проведення лотерей;
- зберігання цінностей або надання в майновий найм (оренду) індивідуального банківського сейфа;
- інкасації коштів і перевезення валютних цінностей;
- ведення реєстрів власників іменних цінних паперів (крім власних акцій);
- надання консультаційних та інформаційних послуг щодо банківських та інших фінансових послуг.

Банк здійснює діяльність, надає банківські та інші фінансові послуги в національній валюті, а за наявності відповідної ліцензії Національного банку України – в іноземній валюті.

Банк є підприємством, але особливого виду. Якщо в діяльності звичайного підприємства гроші відіграють здебільшого роль засобу платежу, то в банківській діяльності гроші є товаром. Через цю особливість банківське підприємство є настільки своєрідним, що об'єктивно потребує спеціального правового регулювання, відмінного під загального законодавства про підприємства.

*Банківська система України* складається з Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені і діють на території України відповідно до поло-

жень цього закону та інших законів України (ст. 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

У світі склалися різні моделі банківських систем – однорівнева, яка відображає тільки горизонтальні зв'язки між банками, та дворівнева, яка передбачає наявність центрального банку. В Україні побудовано *дворівневу банківську систему*, відповідно відносини формуються між банками як по вертикалі, так і по горизонталі. *По вертикалі* – відносини підлеглості між 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 змогу враховувати інтереси двох категорій клієнтів – комерційних банків і урядових структур, причому перевагу віддають функціям «банк банків» та управлінню діяльністю банківських установ із метою регулювання та контролю за функціонуванням ринку кредитно-фінансових послуг.

Банки в Україні створюють у формі акціонерного товариства або кооперативного банку. Особливості правового статусу, порядку створення, діяльності, реорганізації та ліквідації банків визначаються законами України «Про банки і банківську діяльність» і «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року № 4452-VI.

*За формою власності* банки можуть бути державними або заснованими на приватній чи змішаній формі власності. Зокрема державний банк – це банк, 100 % статутного капіталу якого належать державі. Незважаючи на форму власності, банківське законодавство встановлює спеціальні вимоги до обсягу, порядку формування та складових капіталу банку.

Так, регулятивний капітал банку повинен містити в собі (ст. 30 Закону України «Про банки і банківську діяльність»):

1) основний капітал, який включає:

– статутний капітал;

– розкриті резерви, створені або збільшені коштами нерозподіленого прибутку, надбавок до курсу акцій і додаткових внесків акціонерів у статутний капітал;

– загальний фонд покриття ризиків, що створюється під невизначений ризик під час проведення банківських операцій, за винятком збитків за поточний рік і нематеріальних активів;

2) додатковий капітал. За умови затвердження Національним банком України додатковий капітал може містити:

- нерозкриті резерви;
- резерви переоцінки;
- гібридні (борг/капітал) капітальні інструменти, які повинні відповідати установленим критеріям;
- субординований борг.

Національний банк України має право визначати своєю постановою інші складові додаткового капіталу, а також умови та порядок його формування. Додатковий капітал не може становити більш як 100 відсотків від основного капіталу.

Верхній рівень банківської системи України представлений *Національним банком України*, правовий статус якого визначається на основі ст. 99–100 Конституції України та Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV. Національний банк України є центральним банком держави, центром її банківської системи, центральною ланкою і керівним органом грошово-кредитної та валютної політики. Центробанк має подвійний правовий статус: 1) органу держави, що виконує функцію забезпечення стабільності національної валюти; 2) банк, який здійснює банківські операції.

Свою діяльність НБУ будує на принципах законності, незалежності, підзвітності, економічної самостійності, спеціальної правоздатності, організації на базі державної власності тощо.

Основною функцією, визначеною ст. 99 Конституції України та ст. 6 Закону України «Про Національний банк України», є забезпечення стабільності національної грошової одиниці. Однак ця функція не є єдиною, всі функції Національного банку України поділяють на три групи:

- регулювальні функції, до яких належать:

- а) управління сукупним грошовим обігом;
- б) регулювання грошово-кредитної сфери;
- в) регулювання попиту та пропозиції на кредит;
- контрольні, що містять:
  - а) здійснення контролю за функціонуванням кредитно-банківської системи;
  - б) проведення валютного контролю;
  - обслуговочі полягають у:
    - а) організації платіжно-розрахункових відносин банків;
    - б) кредитуванні банківських установ і уряду;
    - в) виконанні центральним банком ролі фінансового агента уряду.

Спеціальна правоздатність центробанку реалізується також через наявність *обмежень* щодо його діяльності. Структура Національного банку будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням.

Через організацію діяльності керівних органів центрального банку реалізується *принцип колегіальності управління*, оскільки і Рада Національного банку України (ст. 9 Закону України «Про Національний банк України»), і його Правління (ст. 15 цього самого Закону) є колегіальними органами.

Національний банк України є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за кошт власних доходів у межах затвердженого кошторису. У зв'язку з неприбутковим характером діяльності, визначену відповідно до закону суму прибутку він перераховує до Державного бюджету України. Визначення прибутку до розподілу здійснюється через зменшення прибутку на суму нереалізованих доходів, які спрямовуються до резерву переоцінювання. Після спрямування прибутку до розподілу для формування резервів прибуток до розподілу підлягає перерахуванню до Державного бюджету України в повному обсязі.

Свої функції Нацбанк виконує завдяки *власній нормотворчості*, оскільки саме нормотворчі повноваження Центробанку надають його рішенням значення загальнообов'язкових правил поведінки для учасників банківських відносин. Зокрема відповідно до ст. 56 Закону України «Про Національний банк України»

він видає *нормативно-правові акти* та *розпорядчі акти*. Нормативно-правові акти видаються з питань, віднесених до його повноважень, які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб.

### **7.3. Правові засади організації банківського регулювання та банківського нагляду**

*Банківське регулювання* – одна з функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства.

Державне регулювання банківської діяльності ширше за змістом, ніж банківське регулювання, і являє собою вплив на діяльність банків, який від імені держави здійснюють уповноважені державні органи, що полягає у здійсненні нормативного регулювання основ їхньої діяльності, забезпеченні можливості їхнього функціонування та реалізації безпосереднього регулювання в цій сфері. Державне регулювання діяльності банків реалізується на двох рівнях. Загальне регулювання здійснює Верховна Рада України у формі законів і постанов. Спеціальне регулювання діяльності банків від імені держави здійснює Національний банк України, яке містить сукупність заходів правового, організаційного, економічного характеру, які реалізуються ним без втручання у внутрішню господарську діяльність банків і спрямовані на забезпечення стабільності національної грошової одиниці України та банківської системи.

Відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» державне регулювання у сфері банківської діяльності покладено на Національний банк України. У ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначені форми регулювання банківської діяльності, до яких належать:

- *адміністративне регулювання*, що містить:

- а) реєстрацію банків і ліцензування їхньої діяльності;
- б) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;
- в) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;
- г) нагляд за діяльністю банків;
- д) надання рекомендацій щодо діяльності банків;
  - *індикативне регулювання*, до якого належить:
    - а) встановлення обов'язкових економічних нормативів;
    - б) визначення норм обов'язкових резервів для банків;
    - в) встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій;
    - г) визначення процентної політики;
    - г) рефінансування банків;
    - д) кореспондентських відносин;
    - е) управління золотовалютними резервами, зокрема валютні інтервенції;
    - є) операцій із цінними паперами на відкритому ринку;
    - ж) імпорту та експорту капіталу.

Постановою Правління Національного банку України від 28 серпня 2001 року № 368 затверджено Інструкцію про порядок регулювання діяльності банків в Україні, зазначений акт установлює порядок визначення регулятивного капіталу банку та такі економічні нормативи, що є обов'язковими до виконання всіма банками:

- *нормативи капіталу*:
  - а) мінімального розміру регулятивного капіталу (Н1),
  - б) достатності (адекватності) регулятивного капіталу (Н2),
  - в) достатності основного капіталу (Н3);
- *нормативи ліквідності*:
  - а) миттєва ліквідність (Н4);
  - б) поточна ліквідність (Н5);
  - в) короткострокова ліквідність (Н6);
  - г) коефіцієнт покриття ліквідністю (LCR) за всіма валютами (LCR<sub>ВВ</sub>) та в іноземній валюті (LCR<sub>ІВ</sub>);
- *нормативи кредитного ризику*:



а) максимального розміру кредитного ризику на одного контрагента (Н7);

б) великих кредитних ризиків (Н8);

в) максимального розміру кредитного ризику за операціями з пов'язаними з банком особами (Н9);

– *нормативи інвестування:*

а) інвестування в цінні папери окремо за кожною установою (Н11);

б) загальної суми інвестування (Н12).

Окреме місце в забезпеченні стабільного функціонування банківської системи загалом посідає банківський нагляд.

*Банківський нагляд* – система контролю й активних упорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, щодо яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність, законодавства України і встановлених нормативів із метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку.

Відповідно до вимог *Базельських принципів ефективного банківського нагляду* ефективна система банківського нагляду в країні повинна передбачати застосування відповідних методів банківського нагляду (принципи 20–22):

– ефективна система банківського нагляду має складатися з певних форм виїзного та безвиїзного нагляду, а також передбачати регулярні контакти з керівництвом банків;

– органи нагляду повинні мати засоби збору, розгляду та аналізу статистичної та іншої звітності банків, що подається до органу нагляду, на неконсолідованій і консолідованій основі, а також засоби незалежної перевірки достовірності цієї інформації через проведення виїзних перевірок або залучення зовнішніх експертів;

– органи нагляду повинні пересвідчитися в тому, що кожний банк належно здійснює бухгалтерський облік операцій відповідно до положень і практики ведення бухгалтерського обліку, що широко застосовується у світовій практиці, та оприлюд-

нює на регулярній основі фінансову звітність, яка достовірно відображає його фінансовий стан і прибутковість.

Національний банк України здійснює банківський нагляд у формі *інспекційних перевірок і безвізного нагляду*.

Наглядова діяльність НБУ охоплює всі банки, їхні підрозділи, афілійованих і споріднених осіб банків на території України та за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних і фізичних осіб стосовно їхньої банківської діяльності (ч. 2 ст. 67 Закон України «Про банки і банківську діяльність»).

*Безвізний нагляд* – це дистанційний моніторинг діяльності окремих банків і банківської системи загалом, а також застосування наглядовими органами певних заходів із метою реагування на проблеми і недоліки, виявлені в діяльності банків. Він ґрунтується на аналізі звітності, що подається органам банківського нагляду на регулярній основі. Такі звіти дають змогу виявляти, чи дотримуються банками економічні нормативи, досліджувати тенденції в діяльності банків за певний період, проводити порівняльний аналіз за групами банків.

Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок, затверджене Постановою Правління НБУ від 17 липня 2001 року № 276 (у редакції Постанови Правління Національного банку України від 28 грудня 2017 року № 145), регулює процес планування і проведення інспектування службою банківського нагляду Національного банку України банків та інших осіб, які підпадають під наглядову діяльність Національного банку України.

#### **7.4. Правові основи грошової системи України**

Безперервний рух товарів і послуг, який відбувається в економіці, опосередковується відповідним рухом грошей.

У правовій науці склалося таке бачення змісту категорії «*грошова система*» – це державно-правова форма організації грошового обороту, зокрема сукупність державних органів, які здійснюють управління грошовим оборотом і наділені для цього відповідним правовим статусом.

Грошова система будь-якої держави є *об'єктом правового регулювання*, тому що для захисту фінансових інтересів держави потребує визначення видів грошових знаків, які наділяються законною платіжною силою, порядку їхнього обігу, форм існування грошей тощо.

Відповідно до ст. 99 Конституції України грошовою одиницею України є *гривня*. Також у ст. 32 Закону України «Про Національний банк України» визначено, що грошовою одиницею України є гривня, що дорівнює 100 копійкам. Випуск та обіг на території України інших грошових одиниць і використання грошових сурогатів як засобу платежу забороняються. Офіційне співвідношення між гривнею та золотом або іншими дорогоцінними металами не встановлюється.

*Грошовим обігом* визнається рух грошової маси в готівковій і безготівковій формах.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про платіжні системи і переказ коштів» від 5 квітня 2001 року № 2346-III кошти існують у *готівковій формі (формі грошових знаків)* або в *безготівковій формі (формі записів на рахунках у банках)*.

Гривня (банкноти і монети) є єдиним законним платіжним засобом в Україні, приймається усіма фізичними та юридичними особами без будь-яких обмежень. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України монопольно здійснює емісію національної валюти України (ст. 34 цього закону) та організовує готівковий грошовий обіг (ст. 33 цього закону). Умови та порядок конвертації (обміну) гривні на іноземну валюту також встановлюються Національним банком України відповідно до законодавства України про валютне регулювання (ст. 37 цього закону), заміну зношених (ст. 38 цього закону) та вилучення фальшивих чи підроблених (ст. 39 цього закону) монет також здійснює Національний банк України.

Національний банк *встановлює* правила, форми і стандарти розрахунків банків та інших юридичних і фізичних осіб в економічному обігу України із застосуванням як паперових, так і електронних документів, а також платіжних інструментів і го-

тівки, координує організацію розрахунків, дає дозволи на здійснення клірингових операцій і розрахунків.

Національний банк забезпечує здійснення міжбанківських розрахунків через свої установи, а також дає дозвіл на проведення міжбанківських розрахунків через прямі кореспондентські відносини банків і через їхні власні розрахункові системи.

### **7.5. Правове регулювання відносин у сфері готівкового обігу та здійснення розрахунково-касового обслуговування**

*Готівковий обіг* – це обіг законних платіжних засобів (банкнот і розмінної монети), які обслуговують потреби економіки країни.

*Готівка* – це гроші національної валюти – банкноти та монети.

*Готівкові розрахунки* – це платежі готівкою підприємств, підприємців і фізичних осіб між собою за реалізовану продукцію (товари, виконані роботи, надані послуги) й за операціями, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією продукції (товарів, робіт, послуг) та іншого майна.

До нормативних актів, що регулюють готівковий грошовий обіг належать:

– Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV;

– Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III;

– Закон України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» від 6 липня 1995 року № 265/95-ВР;

– Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2346-III;

– Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, затверджене Постановою Правління Національного банку України від 29 грудня 2017 року № 148;

– Інструкція про ведення касових операцій банками в Україні, затверджена Постановою Правління Національного банку України від 25 вересня 2018 року № 103.

Для забезпечення організації готівкового грошового обігу Національний банк України здійснює:

- виготовлення банкнот і монет;
- зберігання банкнот і монет безпосередньо або в банках, уповноважених ним на зберігання та для проведення операцій із ними;
- визначення вимог до банків, що можуть бути уповноважені на зберігання банкнот і монет та для проведення операцій із ними, встановлення порядку зберігання такими банками банкнот і монет та проведення операцій із ними;
- створення резервних фондів банкнот і монет;
- встановлення номіналів, систем захисту, платіжних ознак і дизайну банкнот та монет, а також обмежень щодо використання систем захисту, платіжних ознак та відтворення елементів дизайну банкнот і монет;
- встановлення порядку заміни пошкоджених банкнот і монет;
- встановлення правил випуску в обіг, оброблення, зберігання, інкасації, перевезення, вилучення з обігу та знищення готівки;
- визначення порядку ведення касових операцій для банків, інших фінансових установ, підприємств і організацій;
- визначення вимог стосовно технічного стану і організації охорони приміщень банків, їхніх відокремлених підрозділів, а також небанківських фінансових установ та операторів поштового зв'язку, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій та/або ліцензію на переказ коштів без відкриття рахунків.

Виключне право введення в обіг (емісію) гривні і розмінної монети, організація їхнього обігу та вилучення з нього належить Національному банку. Готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих). Загальна сума введених в обіг банкнот і монет зазначається

в рахунках Національного банку як його пасив. Банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку і забезпечуються всіма його активами.

Згідно із ст. 51 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банківські розрахунки проводяться в готівковій і безготівковій формах згідно із правилами, встановленими нормативно-правовими актами Національного банку України. У ст. 64 цього закону встановлено обов'язок банків ідентифікувати клієнтів як реалізація принципу «знай свого клієнта».

*Банкам забороняється* мати договірні відносини (проводити валютно-обмінні фінансові операції, фінансові операції з банківськими металами, готівкою (готівковими коштами) з клієнтами – юридичними чи фізичними особами:

- у разі коли виникає сумнів стосовно того, що особа виступає не від власного імені;

- яких внесено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції;

- в інших випадках, встановлених законом.

Банк зобов'язаний *ідентифікувати та верифікувати* відповідно до вимог законодавства України клієнтів, що здійснюють фінансові операції з готівкою без відкриття рахунку на суму, що дорівнює або перевищує 150 000 гривень, або у сумі, еквівалентній зазначеній сумі, зокрема в іноземній валюті, банківських металах, інших активах.

Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» визначає, що для проведення переказу можуть використовуватися кошти як у готівковій, так і безготівковій формі (ст. 4). Цим самим законом визначаються строки та порядок проведення переказу готівки.

Ініціювання переказу готівки:

- подання платником до будь-якого банку документа на переказ готівки і відповідної суми коштів у готівковій формі;

- використання держателем електронного платіжного засобу для оплати вартості товарів і послуг або для отримання коштів у готівковій формі;

– внесення готівкових коштів для подальшого переказу за допомогою платіжних пристроїв.

Прийняття документа на переказ готівки до виконання засвідчується підписом уповноваженої особи банку або іншої установи – учасника платіжної системи чи відповідно оформленою квитанцією.

*Касові операції* – операції суб'єктів господарювання між собою та з фізичними особами, пов'язані з прийманням і видаванням готівки під час проведення розрахунків через касу з відображенням цих операцій у відповідних книгах обліку.

Регулювання касових операцій здійснюється окремим фінансово-правовим інститутом. Так, фінансово-правовому регулюванню підлягають операції:

- банків та інших кредитно-фінансових установ;
- підприємств, установ, організацій;
- підприємств та інших організацій із безпосереднього прийняття від населення платежів за товари, роботи, послуги.

*Реєстратор розрахункових операцій* – пристрій або програмно-технічний комплекс, у якому реалізовано фіскальні функції. Його основне призначення – реєстрація розрахункових операцій під час продажу товарів, послуг чи іноземної валюти.

Застосовувати реєстратори розрахункових операцій повинні ті хто:

- здійснює продаж технічно складних побутових пристроїв, що підлягають обов'язковому гарантійному ремонту;
- надає послуги громадського харчування;
- займається діяльністю у сфері торгівлі;
- здійснює валютні операції.

У ст. 9 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій» визначено винятки з цього правила.

Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні встановлює:

- вимоги до організації готівкових розрахунків;
- порядок оформлення касових операцій;
- порядок ведення касової книги та обов'язки касира;

- порядок визначення строків здавання готівкової виручки (готівки) та ліміту каси;
- порядок здійснення контролю за дотриманням порядку ведення операцій з готівкою, який покладається на Державну податкову службу.

*Касові документи* – це документи (касові ордери та відомості на виплату готівки, розрахункові документи, квитанції програмно-технічних комплексів самообслуговування, відомості закупівлі сільськогосподарської продукції, інші прибуткові та видаткові касові документи), за допомогою яких відповідно до законодавства України оформляються касові операції, звіти про використання коштів, а також відповідні журнали встановленої форми для реєстрації цих документів та книги обліку.

Суб'єкти господарювання, які відкрили поточні рахунки в банках і зберігають на цих рахунках свої кошти, здійснюють розрахунки за своїми грошовими зобов'язаннями, що виникають у господарських відносинах, у безготівковій формі, а також у готівковій формі з дотриманням обмежень і в порядку, встановленому законодавством України.

Суб'єкти господарювання здійснюють розрахунки готівкою між собою і з фізичними особами через касу:

- коштами, одержаними як готівкова виручка;
- коштами, одержаними із банків.

Зазначені розрахунки проводяться також через переказ готівки для сплати відповідних платежів. Всі операції з готівкою підлягають обліку суб'єктами господарювання у відповідних книгах обліку.

Суб'єкти господарювання *мають право здійснювати розрахунки готівкою* впродовж одного дня за одним або кількома платіжними документами:

- між собою – розміром до 10 000 (десяти тисяч) гривень включно;
- з фізичними особами – розміром до 50 000 (п'ятдесяти тисяч) гривень включно.

Зазначені обмеження *не стосуються*:



- розрахунків суб'єктів господарювання з бюджетами та державними цільовими фондами;
- добровільних пожертвувань і благодійної допомоги;
- використання готівки, виданої на відрядження.

*Фізичні особи мають право здійснювати розрахунки готівкою:*

- із суб'єктами господарювання впродовж одного дня за одним або кількома платіжними документами – у розмірі до 50 000 (п'ятдесяти тисяч) гривень включно. Платежі на суму, що перевищує 50 000 гривень, проводяться через банки або небанківські фінансові установи, які в установленому законодавством України порядку отримали ліцензію на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунку, через переказ коштів із поточного рахунку на поточний рахунок або внесення коштів до банку чи небанківської фінансової установи для подальшого їхнього переказу на поточні рахунки в банку;

- між собою за договорами купівлі-продажу, які підлягають нотаріальному посвідченню, розміром до 50 000 (п'ятдесяти тисяч) гривень включно. Платежі на суму, яка перевищує 50 000 гривень, здійснюються через переказ коштів з поточного рахунку на поточний рахунок або внесення та/або переказу коштів на поточні рахунки (зокрема на депозит нотаріуса на окремий поточний рахунок у національній валюті).

Готівка, що надходить до кас, оприбутковується в день одержання готівки в повній сумі. Установа/підприємство зобов'язане розробити та затвердити внутрішнім документом порядок оприбуткування готівки в касі, у якому максимально врахувати особливості своєї роботи а також його відокремлених підрозділів (внутрішній трудовий розпорядок, режим роботи, графіки змінності, порядок та особливості здавання готівкової виручки (готівки) до банку). Для відокремлених підрозділів установи/підприємства порядок оприбуткування готівки в касі встановлюється та доводиться внутрішніми документами установи/підприємства. Установи/підприємства мають право тримати в позаробочий час у своїх касах готівкову виручку (готівку) у

межах, що не перевищують самостійно встановлений ними ліміт каси.

*Ліміт каси* (ліміт залишку готівки в касі) – граничний розмір суми готівки, що може залишатися в касі в позаробочий час і забезпечити роботу на початку наступного робочого дня.

Банкам і фізичним особам – підприємцям ліміт каси та строки здавання готівкової виручки (готівки) не встановлюються.

Касові операції оформляються касовими ордерами, видатковими відомостями, розрахунковими документами, документами за операціями із застосуванням електронних платіжних засобів, іншими касовими документами, які згідно із законодавством України підтверджували б факт продажу (повернення) товарів, надання послуг, отримання (повернення) готівки.

Касові документи можуть бути *паперовими або електронними*. Електронні касові документи повинні бути оформлені відповідно до вимог законодавства України у сфері електронного документообігу. Розрахункові операції, що проводяться відповідно до Закону про застосування реєстраторів розрахункових операцій, оформляються згідно з вимогами цього закону.

## **7.6. Правові засади здійснення безготівкових розрахунків**

Всі юридичні особи зберігають свої кошти на рахунках у банківських установах, які вони вільні обирати самостійно (за винятком бюджетних установ). Банки відкривають рахунки за реєстрованим в установленому порядку юридичним і фізичним особам на підставі Постанови Правління Національного банку України від 12 листопада 2003 року № 492 «Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах».

Інструкція регулює правовідносини, що виникають під час відкриття банками, їхніми відокремленими підрозділами, які здійснюють банківську діяльність від імені банку, та філіями іноземних банків в Україні:

– *поточних і вкладних (депозитних) рахунків* у національній та іноземних валютах суб'єктам господарювання, фізичним

особам, іноземним представництвам, нерезидентам-інвесторам, ініціативній групі з проведення всеукраїнського референдуму;

– *рахунків умовного зберігання (ескроу)* у національній та іноземних валютах суб'єктам господарювання, фізичним особам – резидентам і нерезидентам-інвесторам.

*Безготівкові розрахунки* – це грошові розрахунки, які здійснюються через записи за рахунками в банках, коли гроші списуються банками з рахунку платника і зараховуються на рахунок одержувача.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про платіжні системи і переказ коштів в Україні» визначені форми та види розрахунків, що застосовуються під час проведення переказу. Так, відповідно до п. 4.1 для проведення переказу можуть використовуватися кошти як у готівковій, так і безготівковій формі.

*Правова форма безготівкового розрахунку* – це правила документообігу, встановлені законодавством і банківською практикою. Правова форма є сукупністю правових норм правових інститутів, які регулюють певний вид суспільних відносин. Відповідно форму безготівкових розрахунків визначають як сукупність правових норм, які регулюють порядок здійснення безготівкових розрахунків.

Види безготівкових розрахунків визначаються законами та ухваленими на їхній основі нормативно-правовими актами Національного банку України. Повноваження Національного банку України визначати форми платежів установлене у ст. 7 Закону України «Про Національний банк України». Відповідно до статті 40 цього закону Національний банк встановлює правила, форми і стандарти розрахунків банків та інших юридичних і фізичних осіб в економічному обігу України із застосуванням як паперових, так і електронних документів, а також платіжних інструментів і готівки, координує організацію розрахунків, дає дозволи на здійснення клірингових операцій і розрахунків.

Відповідно до ст. 51 Закону України «Про банки і банківську діяльність» безготівкові розрахунки проводяться на підставі розрахункових документів на паперових носіях або в електронному вигляді. Банки в Україні можуть використовувати як

*платіжні інструменти* платіжні доручення, платіжні вимоги-доручення, векселі, чеки, банківські платіжні картки та інші дебетові і кредитові платіжні інструменти, що застосовуються в міжнародній банківській практиці.

Види рахунків, які банки можуть відкривати своїм клієнтам (ст. 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність»):

– *вкладний (депозитний) рахунок* – це рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання коштів, що передаються клієнтом банку в управління на встановлений строк і під визначений процент (дохід) відповідно до умов договору;

– *поточний рахунок* – це рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання коштів і здійснення розрахунково-касових операцій за допомогою платіжних інструментів відповідно до умов договору та вимог законодавства України;

– *кореспондентський рахунок* – рахунок, що відкривається одним банком іншому для здійснення міжбанківських переказів;

– *рахунок умовного зберігання (ескроу)* – рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зарахування на рахунок коштів і перерахування їх особі (особам), вказаній (вказаним) клієнтом (бенефіціару або бенефіціарам), або повернення таких коштів клієнту за настання підстав, передбачених договором.

Порядок здійснення безготівкових розрахунків у національній валюті визначений, насамперед, у Законі України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні», а також в Інструкції «Про безготівкові розрахунки в національній валюті України», затвердженій Постановою Правління Національного банку України від 21 січня 2004 року № 22. Зазначена інструкція встановила розрахункові документи, які подаються в банк, та випадки, коли банк повертає розрахункові документи без виконання.

Інструкція № 22 встановила такі правові форми безготівкових розрахунків:

- платіжне доручення;
- платіжна вимога-доручення;
- платіжна вимога;
- розрахунковий чек;
- акредитив;
- банківські платіжні картки;
- вексель.

Як самостійний вид безготівкових розрахунків розглядаються *кредитні картки банків*. Це пластикова пластинка з нанесеною магнітною стрічкою або внутрішньою мікросхемою, яка забезпечує доступ до спеціального карткового рахунку в банку. Кредитні картки можуть бути:

- *кредитовими*, коли картки використовуються для купівлі товарів за кредитною лінією, яка використовується автоматично в межах встановленого банком ліміту,
- *дебетові* – для одержання певної суми коштів через банкомат із рахунку, відкритого власнику картки в банку, у межах залишку коштів на рахунку.

### **7.7. Заходи боротьби з «відмиванням брудних грошей»**

За оцінюванням спеціалістів від злочинної діяльності у світі отримуються значні фінансові ресурси, яким власники намагаються надати легального походження, що і отримало назву «відмивання брудних грошей». Для розв'язання цієї проблеми на міжнародному рівні було створено Групу з розробки фінансових заходів із відмивання грошей (FATF), яка є міжурядовим органом, завданням якого є розроблення і сприяння стратегії боротьби з відмиванням грошей як на національному, так і на міжнародному рівні.

Головним документом Групи є *Сорок рекомендацій FATF*, у якому визначено загальні засади боротьби з відмиванням грошей у світовому масштабі.

Правові засади боротьби з «відмиванням брудних грошей» в Україні визначені в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII.

Відповідно до ст. 209 Кримінального кодексу України встановлено кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. А для протидії цьому явищу в Україні створена *система фінансового моніторингу*, що складається з *первинного та державного* рівнів.

*Суб'єктами державного фінансового моніторингу є:*

- Національний банк України;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство юстиції України;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку, у сфері економічного розвитку;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;
- Державна служба фінансового моніторингу – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Положення про Державну службу фінансового моніторингу України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 року № 537.

Державний фінансовий моніторинг, який проводиться Державною службою фінансового моніторингу являє собою сукупність заходів із збирання, оброблення та аналізу зазначеним органом інформації про фінансові операції, що подається

суб'єктами первинного і державного фінансового моніторингу та іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, іншої інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення та/або іншими незаконними фінансовими операціями, а також заходів із перевірки такої інформації згідно із законодавством України.

Державна служба фінансового моніторингу забезпечує ведення обліку:

1) інформації про фінансові операції, що стали об'єктом фінансового моніторингу;

2) узагальнених матеріалів і додаткових узагальнених матеріалів, наданих правоохоронним або розвідувальним органам, а також ухвалених за результатами їхнього розгляду процесуальних рішень;

3) інформації про результати досудового розслідування та ухвалені судові рішення у кримінальних провадженнях, у яких використовувалися (використовуються) надані узагальнені матеріали, та про кількість осіб, які вчинили кримінальні правопорушення або підозрюються у їхньому вчиненні, а також засуджених за вчинення злочинів;

4) інформації про конфісковані активи та активи, на які накладено арешт у кримінальних провадженнях, у яких використовувалися (використовуються) надані узагальнені матеріали, та про кількість осіб, стосовно яких судом ухвалено рішення про конфіскацію активів і на активи яких накладено арешт;

5) надісланих і виконаних міжнародних запитів про співробітництво у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

б) суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

До суб'єктів первинного фінансового моніторингу належать, зокрема, банки, страховики, платіжні організації, професійні учасники фондового ринку, нотаріуси, адвокати, адвокат-

ські бюро та об'єднання, аудитори, аудиторські фірми та інші (ч. 2 ст. 5 Закону України № 1702-VII), завдання, обов'язки та права яких визначені у ст. 6 цього самого Закону.

Суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний:

1) стати на облік у Державній службі фінансового моніторингу як суб'єкт первинного фінансового моніторингу та повідомляти його про:

- призначення чи звільнення відповідального працівника;
- призначення особи, яка тимчасово виконуватиме обов'язки відповідального працівника в разі його відсутності;
- зміну відомостей про суб'єкта первинного фінансового моніторингу та/або про відповідального працівника чи особу, яка тимчасово виконує його обов'язки;
- припинення діяльності суб'єкта первинного фінансового моніторингу;

2) здійснювати ідентифікацію, верифікацію клієнта (представника клієнта), вивчення клієнта та уточнення інформації про клієнта у випадках, встановлених законом;

3) забезпечувати виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, до початку, у процесі, у день виникнення підозри, після їхнього проведення або під час спроби їхнього проведення чи після відмови клієнта від їх проведення, зокрема з використанням засобів автоматизації;

4) забезпечувати у своїй діяльності управління ризиками та розробляти критерії ризиків;

5) забезпечувати реєстрацію фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, не пізніше ніж наступний робочий день із дня їх виявлення, зокрема з використанням засобів автоматизації;

6) повідомляти Державну службу фінансового моніторингу про:

- фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, – впродовж трьох робочих днів із дня їхньої реєстрації або спроби їхнього проведення;



– фінансові операції, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, а також інформацію про свої підозри щодо діяльності осіб або їхні активи, якщо є підстави вважати, що вони пов'язані із злочином, визначеним Кримінальним кодексом України, – у день виникнення підозри або достатніх підстав для підозри, або спроби проведення фінансових операцій, але не пізніше ніж наступний робочий день із дня реєстрації таких фінансових операцій;

– фінансові операції, стосовно яких є підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму чи фінансування розповсюдження зброї масового знищення, – у день їхнього виявлення, але не пізніше ніж наступний робочий день із дня реєстрації таких фінансових операцій, а також інформувати про такі фінансові операції та їхніх учасників визначені законом правоохоронні органи;

7) у разі надходження від Державної служби фінансового моніторингу повідомлення про помилки в інформації, наданій суб'єктом первинного фінансового моніторингу, подати належно оформлене повідомлення;

8) сприяти в межах законодавства працівникам Державної служби фінансового моніторингу в проведенні аналізу фінансових операцій;

9) подавати на запит Державної служби фінансового моніторингу додаткову інформацію, передбачену зазначеним законом;

10) подавати на запит Державної служби фінансового моніторингу додаткову інформацію, необхідну для виконання ним запиту, що надійшов від уповноваженого органу іноземної держави, зокрема інформацію з обмеженим доступом, протягом п'яти робочих днів, із дня надходження запиту або в інший строк, погоджений у встановленому порядку із спеціально уповноваженим органом;

11) подавати на запит Державної служби фінансового моніторингу інформацію щодо відстеження (моніторингу) фінансових операцій клієнта, операції якого стали об'єктом фінансового моніторингу;

12) у разі неможливості дотримання строків, встановлених пунктами 9 і 10, з об'єктивних причин погодити із спеціально уповноваженим органом не пізніше ніж за два робочих дні з дня надходження запиту строк подання запитуваної інформації;

13) своєчасно та в повному обсязі подавати (оформлювати, засвідчувати) іншим суб'єктам державного фінансового моніторингу достовірну інформацію, документи, копії документів або витяги з документів, необхідних для виконання ними функцій із державного регулювання і нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

14) вживати заходів щодо запобігання розголошенню (зокрема особам, стосовно фінансових операцій яких проводиться перевірка) інформації, що подається Державній службі фінансового моніторингу, та іншої інформації з питань фінансового моніторингу (зокрема про факт подання такої інформації або отримання запиту від спеціально уповноваженого органу);

15) зберігати офіційні документи, інші документи (зокрема створені суб'єктом первинного фінансового моніторингу електронні документи), їхні копії щодо ідентифікації та верифікації осіб (клієнтів, представників клієнтів), а також осіб, яким суб'єктом первинного фінансового моніторингу було відмовлено у проведенні фінансових операцій, вивчення клієнта, уточнення інформації про клієнта, а також усі документи, що стосуються ділових відносин (проведення фінансової операції) з клієнтом (зокрема результати будь-якого аналізу під час проведення заходів щодо верифікації клієнта чи поглибленої перевірки клієнта), не менше ніж п'ять років після завершення фінансової операції, завершення ділових відносин із клієнтом, а всі необхідні дані про фінансові операції (достатні для того, щоб простежити процес операції) – не менше ніж п'ять років після завершення операції, закриття рахунку, припинення ділових відносин;

16) забезпечувати безперешкодний доступ відповідних суб'єктів державного фінансового моніторингу та на документальний запит правоохоронних органів до документів або інформації, що міститься в них, у повному обсязі відповідно до вимог закону;

17) за дорученням Державної служби фінансового моніторингу, наданим із метою виконання запиту уповноваженого органу іноземної держави, зупиняти проведення або забезпечити моніторинг фінансової операції відповідної особи в установленому законодавством порядку;

18) за рішенням Державної служби фінансового моніторингу, наданим із метою зупинення фінансової операції (фінансових операцій) як такої, що може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення, зупиняти проведення або забезпечити моніторинг фінансової операції (фінансових операцій) відповідної особи в установленому законодавством порядку;

19) проводити внутрішні перевірки своєї діяльності на предмет дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, або незалежний аудит своєї діяльності (крім банківської діяльності) у цій сфері;

20) вживати відповідно до законодавства заходів для забезпечення проходження відповідальним працівником навчання впродовж трьох місяців з дня його призначення, а також підвищення його кваліфікації за допомогою проходження навчання не рідше ніж один раз на три роки;

21) вживати на постійній основі заходи із підготовки персоналу щодо виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, а також здійснювати інші заходи з питань фінансового моніторингу через проведення освітньої та практичної роботи;

22) аналізувати відповідність фінансових операцій, що проводяться клієнтом, наявній інформації про зміст його діяльності та фінансовий стан із метою виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;

23) здійснювати управління ризиками, пов'язаними із запровадженням чи використанням нових та наявних інформаційних продуктів, ділової практики або технологій, зокрема таких,

що забезпечують проведення фінансових операцій без безпосереднього контакту з клієнтом;

24) виконувати вимоги відповідних суб'єктів державного фінансового моніторингу щодо виконання (усунення порушень) вимог законодавства, що регулює ці відносини;

25) встановлювати, розподіляти через визначення трудовими договорами (у посадових інструкціях, контрактах тощо) та доводити до відома відповідальних працівників та інших працівників суб'єкта первинного фінансового моніторингу їхніх функціональних обов'язків щодо здійснення первинного фінансового моніторингу, ідентифікації та верифікації клієнта (представника клієнта), вивчення клієнта, визначення (виявлення) та проведення оцінювання ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму або фінансування розповсюдження зброї масового знищення, здійснення моніторингу ризиків клієнтів тощо.

Фінансові операції, що підлягають *обов'язковому фінансовому моніторингу* визначені у ст. 15 Закону України № 1702-VII. Так, фінансова операція підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу в разі, якщо сума, на яку вона здійснюється, дорівнює чи перевищує 150 000 гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або проводять і надають можливість доступу до азартних ігор у казино, будь-яких інших азартних ігор, зокрема електронне (віртуальне) казино, – 30 000 гривень), або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, банківських металах, інших активах, еквівалентну 150 000 гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або проводять і надають можливість доступу до азартних ігор у казино, будь-яких інших азартних ігор, зокрема електронне (віртуальне) казино, – 30 000 гривень), та має одну або більше таких ознак:

1) переказ коштів на анонімний (номерний) рахунок за кордон і надходження коштів з анонімного (номерного) рахунку з-за кордону; зарахування або переказ коштів у разі, якщо хоча б одна із сторін – учасників фінансової операції, має відповідну реєстрацію, місце проживання чи місцезнаходження в державі,

що віднесена Кабінетом Міністрів України до переліку офшорних зон, а також переказ коштів на рахунок, відкритий у фінансовій установі, зареєстрованій у зазначеній державі;

2) купівля-продаж за готівку чеків, дорожніх чеків, зокрема інших платіжних інструментів або платіжних засобів чи засобів платежу;

3) зарахування або переказ коштів, надання або отримання кредиту (позики), здійснення інших фінансових операцій у разі, якщо хоча б одна із сторін – учасників фінансової операції, має відповідну реєстрацію, місце проживання чи місцезнаходження в державі (на території), що не виконує чи неналежно виконує рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, що провадять діяльність у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення (зокрема дипломатичне представництво, посольство, консульство такої іноземної держави), або однією із сторін – учасників фінансової операції, є особа, яка має рахунок у банку, зареєстрованому в зазначеній державі (території). Перелік таких держав (територій) визначається відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України, на основі висновків міжнародних, міжурядових організацій, діяльність яких спрямована на протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, і підлягає оприлюдненню;

4) фінансові операції з готівкою (внесення, переказ, отримання коштів);

5) здійснення розрахунку за фінансову операцію в готівковій формі;

6) зарахування коштів на поточний рахунок юридичної або фізичної особи – підприємця чи списання коштів із поточного рахунку юридичної або фізичної особи – підприємця, період діяльності якої не перевищує трьох місяців із дня реєстрації, або зарахування коштів на поточний рахунок чи списання коштів із поточного рахунку юридичної або фізичної особи – підприємця

у разі, якщо операції на зазначеному рахунку не здійснювалися з дня його відкриття;

7) переказ коштів за кордон за зовнішньоекономічними договорами (контрактами), крім переказів коштів за договорами (контрактами), які передбачають фактичне постачання товарів на митну територію України;

8) обмін банкнот на банкноти іншого номіналу;

9) здійснення фінансових операцій із цінними паперами на пред'явника, які не депоновані в депозитарних установах;

10) здійснення операцій із вексями (крім фінансових казначейських векселів), ордерними цінними паперами;

11) перерахування або отримання коштів неприбутковою організацією;

12) здійснення фінансових операцій за правочинами, форма розрахунків за якими не визначена;

13) одержання (сплата, переказ) страхового чи перестрахового платежу (страхового чи перестрахового внеску, страхової чи перестрахової премії), крім сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

14) проведення страхової чи перестрахової виплати або страхового чи перестрахового відшкодування або виплати викупної суми, крім зарахування чи списання коштів на/з рахунки (рахунків) державних позабюджетних фондів;

15) виплата (передавання) особі виграшу в лотерею, придбання фішок, жетонів, внесення особою іншим способом плати за право участі в азартній грі, виплата (передавання) виграшу суб'єктом господарювання, який проводить азартні ігри;

16) надання кредитних коштів особі, яка є членом небанківської кредитної установи, в один і той самий день два рази і більше за умови, що загальна сума фінансових операцій дорівнює чи перевищує 150 000 гривень;

17) фінансові операції осіб, щодо яких встановлено високій ризик.

Фінансові операції, що підлягають *внутрішньому* фінансовому моніторингу – ст. 16 Закону України № 1702-VII. Фінансова операція підлягає *внутрішньому* фінансовому моніторингу,

якщо в суб'єкта первинного фінансового моніторингу виникають підозри, що ґрунтуються, зокрема, на:

- критеріях ризиків, визначених самостійно суб'єктом первинного фінансового моніторингу з урахуванням критеріїв ризиків, встановлених центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

- встановленні за результатами проведеного аналізу факту (фактів) невідповідності фінансової (фінансових) операції (операцій) фінансовому стану та/або змісту діяльності клієнта;

- типологічних дослідженнях у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, підготовлених та оприлюднених спеціально уповноваженим органом.

З метою виконання суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог закону про здійснення внутрішнього фінансового моніторингу Наказом Міністерства фінансів України від 8 липня 2016 року № 584 затверджено критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення.

Виконуючи обов'язки із здійснення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу суб'єкти первинного фінансового моніторингу сприяють запобіганню легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Дієвою протидією «відмиванню брудних грошей» є можливість зупинення фінансової операції, яку проводить суб'єкт первинного фінансового моніторингу в порядку, передбаченому ст. 17 Закону України № 1702-VII.

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. З якою метою здійснюється державне регулювання ринків фінансових послуг?

2. Назвіть органи, уповноважені здійснювати державне регулювання ринків фінансових послуг в Україні та сфери їхньої компетенції.

3. Охарактеризуйте складові банківської системи України.

4. У чому проявляється подвійність правового статусу Національного банку України?

5. У яких формах існує грошовий обіг в Україні, як це відображено в нормативно-правових актах?

6. Які обмеження із здійснення готівкових розрахунків для фізичних та юридичних осіб установлює українське законодавство?

7. Які суб'єкти зобов'язані застосовувати реєстратори розрахункових операцій?

8. Які види документів можуть використовуватися для ініціювання переказу коштів?

9. Які завдання виконує Державна служба фінансового моніторингу?

10. Які операції підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу, як визначаються критерії для визначення таких операцій?

### **Список використаної літератури**

1. Банківська система : навч. посібник / Л. І. Катан, Н. І. Демчук, В. Г. Бабенко-Левада, Т. О. Журавльова ; за ред. І. М. Мазур. – Дніпро : Пороги, 2017. – 444 с.

2. Дмитренко Ю. М. Функції Національного банку України / Ю. М. Дмитренко // Право і безпека. – 2012. – № 2 (44). – С. 25–29.

3. Невмержицька О. С. Правові засади здійснення розрахунків із застосуванням платіжних систем / О. С. Невмержицька // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 150–152.

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

5. Плотнікова М. В. Підходи до визначення поняття державне регулювання діяльності банків в Україні / М. В. Плотнікова // Правовий вісник УАБС. – 2011. – № 1(4). – С. 71–74.

6. Тесленко В. І. Становлення національної системи фінансового моніторингу та її роль у боротьбі з організованою злочинністю / В. І. Тесленко



// Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2013. – № 1(29). – С. 280–287.

7. Фінансове право України : навч. посібник: за вимогами кредит.-модул. системи орг. навч. процесу / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. К. Воронової ; НДІ фін. права. – 2-ге вид., стер. – Київ : Правова єдність, 2010. – 393 с.

## **ТЕМА 8. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ**

### **8.1. Поняття валюти та валютних операцій**

Поняття «валюта» (походить від італ. *valuta*, від лат. *valeo* – «коштую») є складною категорією, у науковій економічній літературі склалося широке та вузьке розуміння цього поняття.

У юридичній енциклопедії поняття валюта подається як:

- грошова одиниця, яка є основою грошової системи держави (наприклад, гривня в Україні, рубль у Росії, долар у США);
- тип грошової системи держави (валюта золота, валюта срібна, валюта паперова);
- грошові знаки зарубіжних країн (банкноти, білети державної скарбниці, монети), кредитні документи (векселі, чеки та ін.), які використовуються в міжнародних розрахунках.

Нормативне визначення поняття «валюта» міститься в Законі України «Про валюту і валютні операції» від 21 червня 2018 року № 2473-VIII (введений в дію із 7 лютого 2019 року). З введенням у дію цього закону з 7 лютого 2019 року Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 року № 15-93 втратив чинність.

Закон України № 2473 визначає поняття «національна валюта (гривня)» так:

- а) грошові знаки грошової одиниці України – гривні у вигляді банкнот, монет, зокрема обігових, пам'ятних та ювілейних монет, і в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені або

такі, що вилучаються з обігу, але підлягають обміну на грошові знаки, що перебувають в обігу;

б) кошти на рахунках у банках та інших фінансових установах, виражені у гривні;

в) електронні гроші, номіновані у гривні.

Окремо визначається поняття «іноземна валюта», до якої належать:

а) грошові знаки грошових одиниць іноземних держав у вигляді банкнот, казначейських білетів, монет, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави або групи іноземних держав, а також вилучені або такі, що вилучаються з обігу, але підлягають обміну на грошові знаки, що перебувають в обігу;

б) кошти на рахунках у банках та інших фінансових установах, виражені у грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях (зокрема у спеціальних правах запозичення), що належать до виплати в іноземній валюті;

в) електронні гроші, номіновані у грошових одиницях іноземних держав та (або) банківських металах.

Поняття «національна валюта» та «іноземна валюта» об'єднуються, як і раніше, поняттям «валютні цінності», до яких, окрім зазначеного, належать також і банківські метали (п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України № 2473. Порівняно з Декретом поняття «валютні цінності» звужено та містить цінні папери.

Національний банк України визначає валютні цінності (currency valuables) як цінності, щодо яких валютним законодавством країни встановлено особливий режим обігу на території країни та в разі перетину її кордонів.

Гривня як національна валюта є єдиним законним платіжним засобом на території України, приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви та для переказів. Для іноземної валюти на території України встановлюються окремі правила її обігу (обмін національної на іноземну валюту, перетин кордону,

можливість здійснення переказів іноземної валюти, відкриття банківських рахунків в іноземній валюті тощо), тобто правила здійснення операцій з іноземною валютою.

*Валютні операції* (foreign exchange operations) – операції, пов’язані з переміщенням або переходом права власності на валютні цінності.

За Законом України № 2473 *валютна операція* – це операція, що має хоча б одну з таких ознак:

- операція, пов’язана з переходом права власності на валютні цінності та (або) права вимоги і пов’язаних із цим зобов’язань, предметом яких є валютні цінності, між резидентами, нерезидентами, а також резидентами і нерезидентами, крім операцій, що здійснюються між резидентами, якщо такими валютними цінностями є національна валюта;
- торгівля валютними цінностями;
- транскордонний переказ валютних цінностей і транскордонне переміщення валютних цінностей.

Відповідно до Постанови Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 2 «Про затвердження Положення про здійснення операцій із валютними цінностями» визначено такі види валютних операцій:

- *поточні торговельні валютні операції*, до яких належать розрахунки за експорт та імпорт товару (зокрема сплату штрафів, пені, бонусів, відшкодування супутніх витрат у зв’язку із виконанням зовнішньоекономічного договору, відшкодування збитків у зв’язку із невиконанням зовнішньоекономічного договору), зокрема такі розрахунки на території України;
- *поточні неторговельні валютні операції*;
- *валютні операції, пов’язані з рухом капіталу*.

До поточних неторговельних валютних операцій належать:

- платежі у вигляді процентів за кредитами (позиками);
- платежі у вигляді дивідендів за корпоративним правами, процентних доходів за цінними паперами та інших доходів (прибутків) за об’єктами інвестиційної діяльності, що не пов’язані з їхнім відчуженням, продажем, ліквідацією, зменшенням статутного капіталу;

- платіж у вигляді процентів, нарахованих за коштами на поточних, вкладних (депозитних) рахунках;
- операції з оплати праці, виплати стипендій, пенсій, аліментів, державної допомоги, матеріальної допомоги, допомоги родичів, благодійної та гуманітарної допомоги, виплат і компенсацій, зокрема виплати з відшкодування шкоди, заподіяної працівникам унаслідок каліцтва, професійного захворювання або іншого ушкодження здоров'я, пов'язаних із виконанням ними трудових обов'язків, жертвам політичних репресій, нацистських переслідувань, членам їхніх родин і спадкоємцям, відшкодування за страховими випадками, виплати премій, призів, успадкованих коштів, коштів за договорами дарування;
- виплати на підставі вироків, рішень, ухвал і постанов судових органів, а також слідчих та інших правоохоронних органів;
- оплата витрат, пов'язаних зі смертю фізичних осіб за кордоном (транспортні витрати і витрати на поховання);
- операції з оплати платежів, що мають обов'язковий характер, іноземним судовим, слідчим, арбітражним, нотаріальним та іншим повноважним органам (зокрема сплату податків, зборів та інших обов'язкових платежів) в іноземних державах, витрат іноземних адвокатів у разі порушення судових або кримінальних справ за кордоном;
- оплата зборів (мита) за дії, пов'язані з охороною прав на об'єкти права інтелектуальної власності, зокрема оплату послуг, які надаються патентними відомствами інших країн, і послуг патентних повірених за кордоном;
- оплата фізичними особами лікування в медичних закладах в іноземній державі, а також оплата транспортування хворих на лікування за кордоном;
- оплата фізичними особами навчання і стажування в навчальних закладах в іноземній державі, витрат пов'язаних із ними;
- оплата фізичними особами участі в міжнародних симпозиумах, семінарах, конференціях, конгресах, виставках, ярмар-

ках, культурних і спортивних заходах, а також інших міжнародних зустрічах, що відбуваються на територіях іноземних держав;

- оплата фізичними особами літератури та передплатних видань, що видаються за кордоном;

- оплата витрат, пов'язаних із відрядженням за кордон;

- платежі, пов'язані з прийняттям спадщини;

- платежі на утримання дипломатичних представництв, консульських установ України за кордоном та іноземних держав в Україні, представництв міжнародних та іноземних організацій, представництв іноземних банків і представництв юридичних осіб, які не займаються підприємницькою діяльністю (інші операції, пов'язані з функціонуванням цих установ);

- операції з виплати авторських гонорарів, премій, призів та інших виплат за використання об'єктів права інтелектуальної власності фізичних осіб;

- оплата фізичними особами продукції, робіт, послуг, прав інтелектуальної власності, що набуваються в нерезидентів за кордоном для власного споживання;

- операції фізичних осіб у разі оформлення виїзду таких осіб за кордон на постійне місце проживання;

- платежі на виконання зобов'язань за укладеними договорами з юридичними особами – нерезидентами стосовно відшкодувань таких витрат, здійснених ними на користь фізичних осіб – резидентів, які тимчасово перебувають за межами України, як оплата праці або інших витрат, пов'язаних із виконанням ними професійних обов'язків;

- оплата вступних, членських внесків до міжнародних організацій або інших юридичних осіб – нерезидентів.

До валютних операцій, пов'язаних із рухом капіталу, належать операції:

- 1) пов'язані з наданням та отриманням резидентами позик і кредитів;

- 2) пов'язані з виконанням зобов'язань за гарантіями, поруками та заставою;

- 3) пов'язані з виконанням зобов'язань за договорами оренди, найму, лізингу;

4) пов'язані з виконанням зобов'язань за договорами факторингу;

5) зі здійснення іноземних інвестицій в Україну;

6) зі здійснення резидентами інвестицій за кордон;

7) пов'язані з поверненням іноземних інвестицій/інвестицій за кордон, а також інших коштів, одержаних інвестором від інвестиційної діяльності в Україні/за кордоном (крім операцій, визначених підпунктом 3 пункту 4 розділу I Положення № 2);

8) з розміщення коштів на поточних, вкладних (депозитних) рахунках;

9) пов'язані з виконанням зобов'язань за договорами страхування життя;

10) інші валютні операції, які не належать до валютних операцій, визначених у пункті 4 розділу I Положення № 2.

Згідно з Положенням про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України, затвердженим Постановою Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 1, виділяються такі види валютних операцій банків:

1) *торгівля безготівковою іноземною валютою та банківськими металами без фізичної поставки, до яких належать:*

– купівля, продаж, обмін іноземної валюти та/або банківських металів на валютному ринку України та/або на міжнародному валютному ринку;

– власні операції з торгівлі іноземною валютою/банківськими металами в межах установлених лімітів відкритої валютної позиції;

– операції з банківським металами в найвищих пробах банківських металів у зливках і порошках із сертифікатами якості, а також із монетами;

– операції з купівлі-продажу банківських металів без фізичної поставки за дорученням клієнтів – юридичних осіб (окрім банків) за безготівкові гривні виключно з використанням поточних рахунків;

– операції з торгівлі банківськими металами на міжнародних ринках із визнаними виробниками (або їх представниками), юридичними особами, що здійснюють виготовлення (карбування) монет із дорогоцінних металів (або їхніми представниками) та банками-нерезидентами;

– операції на умовах маржинальної торгівлі з іноземними контрагентами (власні операції та операції за дорученням клієнтів). Банки здійснюють такі операції виключно з іноземними банками та/або іноземними небанківськими фінансовими установами, якщо ці установи мають право здійснювати торгівлю іноземною валютою/банківськими металами відповідно до законодавства країни, де вони зареєстровані, та підпадають під наглядову діяльність відповідних органів нагляду за фінансовими установами іноземних держав;

– операції з торгівлі іноземною валютою, банківськими металами за дорученням клієнта за курсом та в сумі, визначеними клієнтом у його заяві або дорученні на проведення такої операції, порядок надання яких визначається в договорі між клієнтом і банком;

– валютні операції на умовах «своп» на валютному ринку України із:

а) Національним банком – з іноземною валютою;

б) іншими банками, клієнтами банку (зокрема міжнародні фінансові організації) – з іноземною валютою та банківськими металами;

– валютні операції на умовах «форвард» на валютному ринку України з іншими банками та клієнтами банку;

2) *торгівля іноземною валютою в готівковій формі*, що передбачає:

– купівлю у фізичних осіб – резидентів і нерезидентів готівкової іноземної валюти за готівкові гривні;

– продаж фізичним особам – резидентам і нерезидентам готівкової іноземної валюти за готівкові гривні;

– обмін готівкової іноземної валюти однієї іноземної держави на готівкову іноземну валюту іншої іноземної держави;

3) торгівля банківськими металами з фізичною поставкою, яка здійснюється виключно банками і передбачає:

- купівлю у фізичних осіб – резидентів і нерезидентів банківських металів за готівкові гривні;
- продаж фізичним особам – резидентам і нерезидентам банківських металів за готівкові гривні;
- обмін одного банківського металу на інший банківський метал із фізичною поставкою або готівкову іноземну валюту.

Законом України № 2473 встановлено, що усі розрахунки на території України проводяться виключно у гривні, крім розрахунків за:

1) операціями зі здійснення іноземних інвестицій і повернення іноземному інвестору прибутків, доходів (зокрема дивідендів) та інших коштів, одержаних на законних підставах унаслідок здійснення іноземних інвестицій;

2) операціями банків з надання банківських та інших фінансових послуг на підставі банківської ліцензії;

3) операціями із надання фінансових послуг, що надаються небанківськими фінансовими установами:

- торгівля валютними цінностями в готівковій формі;
- переказ коштів;
- здійснення розрахунків в іноземній валюті на території України за договорами страхування життя;
- факторинг (у частині здійснення розрахунків на території України в іноземній валюті між факторами та клієнтами за операціями з міжнародного факторингу щодо відступлення права грошової вимоги до боржника-нерезидента);
- інші валютні операції, визначені Національним банком України;

4) операціями з надання фінансових послуг, що надаються операторами поштового зв'язку:

- послуги з переказу коштів, якщо вони є валютними операціями, та (або) фінансові послуги з торгівлі валютними цінностями в готівковій формі на підставі ліцензії Національного банку України на здійснення валютних операцій;



– операції, пов’язані з наданням фінансових послуг без отримання ліцензії Національного банку України на здійснення валютних операцій у випадках і порядку, встановлених Національним банком України;

5) операціями з розміщення, виплати грошового доходу та погашення облигацій, казначейських зобов’язань України, номінованих в іноземній валюті, якщо це передбачено проспектом цінних паперів (умовами їхнього розміщення);

б) операціями з купівлі-продажу державних цінних паперів, номінованих в іноземній валюті, якщо ініціатором або отримувачем за такою валютною операцією є банк;

7) іншими операціями, визначеними Митним кодексом України та (або) нормативно-правовими актами Національного банку України.

Розрахунки за зазначеними операціями можуть проводитися в іноземній валюті, у гривні, а також у банківських металах.

Загальні засади здійснення валютних операцій визначені в Законі України «Про валюту і валютні операції», більш детально порядок їхнього здійснення регулюється відповідними нормативно-правовими актами Національного банку України. Який відповідно до п. 14 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» уповноважений здійснювати валютне регулювання, зокрема, визначати порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовувати та здійснювати валютний нагляд за банками, а також небанківськими фінансовими установами та операторами поштового зв’язку, які отримали ліцензію на здійснення валютних операцій.

## **8.2. Правові засади валютного регулювання**

*Валютне регулювання* – діяльність Національного банку України та в установлених цим законом випадках Кабінету Міністрів України, спрямована на регламентацію здійснення валютних операцій суб’єктами валютних операцій і уповноваженими установами (ст. 1 Закону України № 2473).

Регламентатії підлягають валютні операції суб'єктів валютних операцій, які залежно від їхнього правового статусу поділяються на дві групи:

– *резиденти*, до яких належать:

а) фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, зокрема ті, які тимчасово перебувають за межами України;

б) фізичні особи – підприємці, зареєстровані згідно із законодавством України;

в) юридичні особи та інші суб'єкти господарювання з місцезнаходженням на території України, які здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України;

г) дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філії та представництва підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності відповідно до законодавства України;

г) відокремлені підрозділи юридичних осіб та інших суб'єктів господарювання з місцезнаходженням за межами України, які створені та діють відповідно до законодавства іноземної держави, зокрема ті, частки участі в яких належать резидентам, а саме: філії, представництва, відділення або інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи та здійснюють підприємницьку діяльність від імені юридичної особи на території України;

– *нерезиденти*, до яких належать:

а) фізичні особи (іноземні громадяни, громадяни України, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання за межами України, зокрема ті, які тимчасово перебувають на території України;

б) юридичні особи та інші суб'єкти господарювання з місцезнаходженням за межами України, створені та діють відповідно до законодавства іноземної держави, зокрема ті, частки участі в яких належать резидентам;

в) розташовані на території України іноземні дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва, міжнародні організації та їхні філії, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також представництва інших організацій, що не здійснюють підприємницької діяльності відповідно до законодавства України;

г) відокремлені підрозділи юридичних осіб та інших суб'єктів господарювання з місцезнаходженням на території України, які здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України, що розташовані за межами України та здійснюють підприємницьку діяльність відповідно до законодавства іноземної держави;

г) інші особи, які не є резидентами.

Закон уперше визначив *принципи валютного регулювання*:

1) свобода здійснення валютних операцій;

2) ризикоорієнтованість, прозорість, достатність та ефективність валютного регулювання;

3) самостійність і ринковість валютного регулювання.

Із запровадженням зазначених принципів в Україні значно лібералізувався валютний режим, що зумовлено потребою поліпшити інвестиційний клімат в Україні.

*Свобода здійснення валютних операцій* передбачає: по-перше, право фізичних і юридичних осіб – резидентів укладати угоди з резидентами та (або) нерезидентами та виконувати зобов'язання, пов'язані з цими угодами, у національній чи іноземній валюті, зокрема відкривати рахунки у фінансових установах інших країн. По-друге, право фізичних і юридичних осіб – резидентів придбавати валютні цінності, активи за кордоном, переміщувати через митний кордон України валютні цінності. По-третє, запровадження обмежень і заходів захисту виключно з підстав та в порядку, визначених законом, з метою забезпечення стабільності фінансової системи і рівноваги платіжного балансу України. І, по-четверте, недопущення неправомірного і необгрунтованого втручання держави у валютні операції.

Такі принципи валютного регулювання як *ризикоорієнтованість, прозорість, достатність та ефективність валютного регулювання* реалізується за допомогою:

- спрямованості на забезпечення фінансової стабільності, економічного і соціального розвитку;
- відповідності заходів захисту, строків їхнього запровадження та обсягів, пов'язаних із ними валютних обмежень масштабом і структурі системних ризиків, що загрожують фінансовій стабільності;
- обґрунтованості запровадження та подовження строку дії заходів захисту;
  - тимчасового характеру дії заходів захисту;
  - підзвітності та публічності Національного банку України під час запровадження заходів захисту, подовження строку їхньої дії, оцінювання результативності застосування заходів захисту;
  - пріоритетності менш дискримінаційних інструментів валютного регулювання над більш дискримінаційними та пропорційності застосування таких інструментів;
  - пріоритетності ринкових інструментів валютного регулювання над адміністративними.

Принципи *самостійності та ринковості валютного регулювання* реалізуються за допомогою запровадження гнучкості валютного курсу та забезпечення незалежності Національного банку України у формуванні та реалізації валютної і монетарної політики в межах, визначених законом.

Торгівля валютними цінностями здійснюється *на валютному ринку України та на міжнародних валютних ринках* виключно через уповноважені установи, які отримали ліцензію на таку діяльність відповідно до статті 9 Закону України № 2473.

*Банки надають банківські та інші фінансові послуги, якщо вони є валютними операціями*, на підставі банківської ліцензії. Загальні засади отримання банківської ліцензії визначено в Законі України «Про банки і банківську діяльність», більш детально це питання врегульовано Постановою Правління Національ-

ного банку України від 22 грудня 2018 року № 149 «Про затвердження Положення про ліцензування банків».

*Небанківські фінансові установи* на підставі ліцензії Національного банку України на здійснення валютних операцій здійснюють такі валютні операції:

- 1) торгівля валютними цінностями в готівковій формі;
- 2) переказ коштів;
- 3) здійснення розрахунків в іноземній валюті на території України за договорами страхування життя;
- 4) факторинг;
- 5) інші валютні операції, визначені Національним банком України.

Ліцензії Національного банку України на здійснення валютних операцій діють безстроково.

Постановою Правління Національного банку України від 9 серпня 2002 року № 297 «Про затвердження Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам, операторам поштового зв'язку ліцензій на здійснення валютних операцій» визначено порядок видавання, переоформлення, зупинення, поновлення, відкликання (анулювання) ліцензій на здійснення валютних операцій. У ліцензії Національного банку України на здійснення валютних операцій зазначаються валютні операції, які дозволяється здійснювати небанківській фінансовій установі на підставі цієї ліцензії.

Ще одним видом валютних операцій є транскордонний переказ валютних цінностей, який може здійснюватися виключно через уповноважені установи. Положення про транскордонне переміщення валютних цінностей затверджено Постановою Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 3.

Винятком є транскордонне переміщення фізичними особами валютних цінностей сумою, що дорівнює або перевищує еквівалент 10 тисяч євро за офіційним курсом валют, встановленим Національним банком України на день переміщення через митний кордон України. У цьому разі сума підлягає письмовому

декларуванню митному органу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Транскордонне переміщення валютних цінностей за допомогою поштових відправлень здійснюється лише через поштові відправлення з оголошеною вартістю.

Юридична особа може ввозити в Україну або вивозити за межі України готівкову валюту через повноважного представника без обмеження суми на умовах письмового декларування митному органу в повному обсязі за умови, що таке ввезення/вивезення зумовлене господарською діяльністю. Ввозити в Україну або вивозити за межі України банківські метали юридичні особи можуть без обмеження суми на умовах письмового декларування митному органу в повному обсязі за умови, що таке ввезення/вивезення зумовлене господарською діяльністю. Підставою для переміщення через митний кордон банківських металів юридичною особою є договір із контрагентом або документ, що його замінює. Юридична особа ввозить в Україну або вивозить за межі України банківські метали тільки через повноважного представника.

Відповідно до ст. 10 Закону України № 2473 банки та небанківські фінансові установи і оператори поштового зв'язку, які отримали ліцензію Національного банку України, зобов'язані надавати інформацію про валютні операції.

Описані правила здійснення валютних операцій діють за звичайних умов. Однак, у разі ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, погіршення стану платіжного балансу України, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та (або) фінансової системи держави, Національний банк України має право запровадити заходи захисту, передбачені ст. 12 Закону України № 2473. Тобто закон запровадив *два режими валютного регулювання*: звичайний і за особливих обставин.

За наявності зазначених особливих обставин Національний банк України може застосовувати *заходи захисту*:

- обов'язковий продаж частини надходжень в іноземній валюті в межах, передбачених нормативно-правовими актами Національного банку України;
- встановлення граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів;
- встановлення особливостей здійснення операцій, пов'язаних із рухом капіталу;
- запровадження дозволів та (або) лімітів на проведення окремих валютних операцій;
- резервування коштів за валютними операціями;
- заходи відповідно до статті 7-1 Закону України «Про Національний банк України», виключний перелік яких визначається нормативно-правовими актами Національного банку України.

Обов'язковою умовою для ухвалення Правлінням Національного банку України рішень про заходи захисту, є надання звіту про запровадження таких заходів впродовж 3 місяців із дня запровадження або подовження строку дії заходу захисту, або припинення дії заходу захисту до Комітету Верховної Ради України, до предметів відання якого належить питання банківської діяльності.

Перелік заходів захисту, порядок і критерії їхнього запровадження, подовження та дострокового припинення визначені Постановою Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 4.

### **8.3. Правові засади валютного нагляду в Україні**

Встановлення певних правил здійснення валютних операцій потребує належної системи контролю за їхнім дотриманням, який у валютних відносинах здійснюється як нагляд за діяльністю суб'єктів валютних операцій.

Відповідно до ст. 1 Закону України № 2473 *валютний нагляд* є системою заходів, спрямованих на забезпечення дотримання суб'єктами валютних операцій і уповноваженими установами валютного законодавства.

Валютний нагляд в Україні здійснюється:

– *органами валютного нагляду*, до яких належать Національний банк України, Державна податкова служба, Державна митна служба;

– *агентами валютного нагляду*, якими є банки, небанківські фінансові установи та оператори поштового зв'язку, які отримали ліцензію Національного банку України на здійснення валютних операцій.

Постанова Правління Національного банку України від 3 січня 2019 року № 13 «Про затвердження Положення про валютний нагляд» визначає основні засади його здійснення Національним банком України та агентами валютного нагляду, а також підстави та порядок застосування Національним банком заходів впливу за порушення вимог валютного законодавства.

Національний банк та агенти валютного нагляду здійснюють валютний нагляд в Україні з метою встановлення відповідності здійснюваних валютних операцій валютному законодавству України з урахуванням ризикоорієнтованого підходу.

Національний банк організовує та здійснює валютний нагляд за уповноваженими установами через проведення *виїзних і невиїзних перевірок агентів валютного нагляду*, їхніх структурних підрозділів у порядку, визначеному нормативно-правовими актами Національного банку, що регламентують порядок проведення виїзних, невиїзних перевірок, і застосування до них у разі виявлення порушень валютного законодавства заходів впливу, адекватних цим порушенням.

Національний банк України застосовує захід впливу за порушення установою/структурним підрозділом установи вимог валютного законодавства на підставі:

1) результатів (матеріалів) проведених Національним банком виїзних, невиїзних перевірок, а також перевірок пунктів обміну іноземної валюти на території України, зокрема перевірки, проведені Національним банком протягом трьох місяців після, із питань дотримання порядку проведення валютно-обмінних операцій/торгівлі валютними цінностями в готівковій формі;



2) інших документів/копій документів, зокрема складені структурними підрозділами Національного банку України документи (їхні копії), у яких зафіксовано/які можуть свідчити про порушення установою (її структурними підрозділами) вимог валютного законодавства.

Застосування заходу впливу до суб'єкта валютної операції не звільняє її від обов'язку усунути порушення, за яке цей захід впливу був застосований, якщо таке порушення може бути усунуто. Рішення Національного банку про застосування заходу впливу до установи може бути оскаржене в судовому порядку, однак оскарження не зупиняє виконання рішення.

Агент валютного нагляду здійснює нагляд за дотриманням валютного законодавства резидентами та нерезидентами під час проведення валютних операцій клієнтів. Цей нагляд полягає в установленні агентом валютного нагляду відповідності валютних операцій його клієнтів (резидентів і нерезидентів) вимогам валютного законодавства України, запобіганні проведенню клієнтами валютних операцій, що не відповідають вимогам валютного законодавства, та/або своєчасному інформуванні Національного банку України у випадках і в порядку, установлених законодавством України, зокрема нормативно-правові акти Національного банку України, про валютні операції, що не відповідають вимогам валютного законодавства.

### **Контрольні питання для самоконтролю**

1. Поясніть зміст поняття «валюта» і як воно співвідноситься з поняттям «валютні цінності»?

2. Що являють собою валютні операції і які суб'єкти беруть у них участь?

3. У чому полягає принцип свободи здійснення валютних операцій?

4. Як реалізується ризикоорієнтованість та ефективність валютного регулювання?

5. У чому полягають повноваження Національного банку здійснювати валютне регулювання?

6. У якій валюті можуть здійснюватися розрахунки в Україні?

7. Які обмеження для транскордонного переміщення валютних цінностей встановлені українським законодавством?

8. Які заходи захисту може застосовувати Національний банк України, здійснюючи валютне регулювання, за наявності обставин, що загрожують стабільності банківської та (або) фінансової системи держави?

9. Поясніть, що являє собою валютний нагляд.

10. Які суб'єкти належать до органів і агентів валютного нагляду?

### **Список використаної літератури**

1. Глосарій банківської термінології [Електронний ресурс] / Офіційне Інтернет-представництво Національного банку України. – Режим доступу : [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=123189](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123189).

2. Кучеренко І. М. Валюта [Електронний ресурс] / І. М. Кучеренко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Українська енциклопедія, 1998. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/16841224/legal/valyuta>.

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

4. Фінансове право України : навч. посібник : за вимогами кредит.-модул. системи орг. навч. процесу / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. К. Воронової ; НДІ фін. права. – 2-е вид., стер. – Київ : Правова єдність, 2010. – 393 с.

### **Список джерел фінансового права**

1. Конституція України [Електронний ресурс]: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами станом на 21 лютого 2019 року. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

3. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]: від 7 грудня 1984 року № 8073-X. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.

5. Бюджетний кодекс [Електронний ресурс]: від 8 липня 2010 року № 2456-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Податковий кодекс [Електронний ресурс]: від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. – Режим доступу : <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-117/print1443605884140362>.

7. Про інформацію [Електронний ресурс]: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>.

8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-12>.

9. Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/116/95-%E2%F0>.

10. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг [Електронний ресурс]: Закон України від 6 липня 1995 року № 265/95-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/95-%D0%B2%D1%80>.

11. Про звернення громадян [Електронний ресурс]: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. – Режим доступу : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

12. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>.

13. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.

14. Про Раду національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс]: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.

15. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>.

16. Про Національний банк України [Електронний ресурс]: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

17. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 16 липня 1999 року № 996-XIV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/996-14>.

18. Про банки і банківську діяльність [Електронний ресурс]: Закон України 7 грудня 2000 року № 2121-III. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2121-14>.

19. Про платіжні системи і переказ коштів [Електронний ресурс]: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2346-III. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2346-14>.

20. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]: Закон України 12 липня 2001 року № 2664-III. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2664-14>.

21. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс]: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1861-17>.

22. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс]: Закон України від 8 липня 2010 року № 2464-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2464-17>.

23. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс]: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.

24. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс]: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.

25. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб [Електронний ресурс]: Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/4452-17>.

26. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс]: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/4572-17>.

27. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.

28. Про санкції [Електронний ресурс]: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1644-18>.

29. Про запобігання корупції [Електронний ресурс]: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700 VII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.

30. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [Електронний ресурс]: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1702-18>.

31. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

32. Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс]: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183 VIII. – Режим доступу : <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-viii>.

33. Про Рахункову палату [Електронний ресурс]: Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/576-19>.

34. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.
35. Про публічні закупівлі [Електронний ресурс]: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19>.
36. Про судоустрій і статус суддів [Електронний ресурс]: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
37. Про виконавче провадження [Електронний ресурс]: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404 VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1404-19>.
38. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність [Електронний ресурс]: Закон України від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2258-19>.
39. Про валюту і валютні операції [Електронний ресурс]: Закон України від 21 червня 2018 року № 2473-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2473-19>.
40. Про національну безпеку України [Електронний ресурс]: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>.
41. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/22-19>.
42. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 415. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/415-2002-%D0%BF>.
43. Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2003 року № 386. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2003-%D0%BF>.
44. Питання проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 року № 361. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/361-2006-%D0%BF>.
45. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/550-2006-%D0%BF>.

46. Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності [Електронний ресурс]: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 796. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/796-2010-%D0%BF>.

47. Порядок обслуговування Державним казначейством установ України, які функціонують за кордоном [Електронний ресурс]: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 998. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/998-2010-%D0%BF>.

48. Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів [Електронний ресурс]: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року № 1132 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 року № 12). – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1132-2010-%D0%BF>.

49. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 року № 21. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/21-2011-%D0%BF>.

50. Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 106. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2011-%D0%BF>.

51. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 110. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/110-2011-%D0%BF>.

52. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/255-2011-%D0%BF>.

53. Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1001-2011-%D0%BF>.

54. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 631. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/631-2013-%D0%BF>.

55. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/375-2014-%D0%BF>.

56. Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс]: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/196-2015-%D0%BF>.

57. Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс]: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/196-2015-%D0%BF>.

58. Положення про Державну казначейську службу України [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/215-2015-%D0%BF>.

59. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 року № 537. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/537-2015-%D0%BF>.

60. Формула розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам [Електронний ресурс]: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 618. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/618-2015-%D0%BF>.

61. Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 719. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/719-2015-%D0%BF>.

62. Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 727. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/727-2015-%D0%BF>.

63. Положення про Державну аудиторську службу України [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/43-2016-%D0%BF>.

64. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 року № 88. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2017-%D0%BF>.

65. Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами [Електронний ресурс]: затверджена Постановою Кабінету Міністрів

України від 1 березня 2017 року № 114. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF>.

66. Положення про Державну податкову службу України [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/227-2019-%D0%BF>.

67. Положення про Державну митну службу [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/227-2019-%D0%BF>.

68. Інструкція про порядок регулювання діяльності банків в Україні [Електронний ресурс]: затверджена Постановою Правління Національного банку України № 368 від 28 серпня 2001 року. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0841-01>.

69. Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам, операторам поштового зв'язку ліцензій на здійснення валютних операцій [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Правління Національного банку України від 9 серпня 2002 року № 297. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0712-02>.

70. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах [Електронний ресурс]: Постанова Правління Національного банку України від 12 листопада 2003 року № 492. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1172-03>.

71. Про безготівкові розрахунки в національній валюті України» [Електронний ресурс]: Інструкція затверджена Постановою Правління Національного банку України від 21 січня 2004 року № 22. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0377-04>.

72. Інструкція про ведення касових операцій банками в Україні [Електронний ресурс]: затверджена Постановою Правління Національного банку України від 25 вересня 2018 року № 103. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103500-18#n16>.

73. Положення про застосування Національним банком України заходів впливу [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Правління Національного банку України від 17 серпня 2012 року № 346. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1590-12>.

74. Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Правління Національного банку України від 29 грудня 2017 року № 148. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0148500-17>.

75. Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок [Електронний ресурс]: затверджене постановою Правління НБУ від 17 липня 2001 року № 276. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0703-01>.

76. Про затвердження Положення про ліцензування банків [Електронний ресурс]: Постанова Правління Національного банку України від 22



грудня 2018 року № 149. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0149500-18>.

77. Про затвердження Положення про здійснення операцій із валютними цінностями [Електронний ресурс]: Постанова Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 2. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v0002500-19>.

78. Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 1. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001500-19>.

79. Положення про транскордонне переміщення валютних цінностей [Електронний ресурс]: затверджене Постановою Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 3. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0003500-19>.

80. Перелік заходів захисту, порядок та критерії їх запровадження, подовження та дострокового припинення [Електронний ресурс]: затверджений Постановою Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 4. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0004500-19>.

81. Про затвердження Положення про здійснення операцій із валютними цінностями [Електронний ресурс]: Постанова Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 2. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v0002500-19>.

82. Про затвердження Положення про валютний нагляд [Електронний ресурс]: Постанова Правління Національного банку України від 3 січня 2019 року № 13. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0013500-19>.

83. Інструкція про складання і виконання розпису Державного бюджету України [Електронний ресурс]: затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02>.

84. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02>.

85. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0467-02>.

86. Положення про єдиний казначейський рахунок [Електронний ресурс]: затверджене Наказом Державного казначейства України від 26 червня 2002 року № 122. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0594-02>.

87. Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання [Електронний ресурс]: затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0047-03>.

88. Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню державного бюджету [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України та Державного казначейства України від 11 серпня 2008 року № 327. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0327506-08>.

89. Порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства та форму протоколу про порушення бюджетного законодавства [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 15 листопада 2010 року № 1370. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1201-10>.

90. Методичні рекомендації щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету [Електронний ресурс]: затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 25 листопада 2010 року № 1458. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v1458201-10>.

91. Про бюджетну класифікацію [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>.

92. Стандарти внутрішнього аудиту [Електронний ресурс]: затверджені Наказом Міністерства фінансів України 4 жовтня 2011 року № 1247. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1219-11>.

93. Інструкція про складання органами Державної казначейської служби України фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів [Електронний ресурс]: затверджена наказом Державної казначейської служби України від 8 лютого 2012 року № 49. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0017840-17>.

94. Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 2 березня 2012 року № 309. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0419-12>.

95. Порядок відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: затверджений наказом Міністерства фінансів України від 22 червня 2012 року № 758. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1206-12>.

96. Інструкція з підготовки бюджетних запитів [Електронний ресурс]: затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 6 червня 2012 року № 687. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1057-12>.

97. Порядок відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 22 червня 2012 року № 758. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1206-12>.

98. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства

фінансів України від 24 грудня 2012 року № 1407. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0130-13>.

99. Порядок казначейського обслуговування державного бюджету за витратами [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 24 грудня 2012 року № 1407. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0130-13>.

100. Порядок казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 29 січня 2013 року № 43. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0291-13>.

101. Порядок повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України 3 вересня 2013 року № 787. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1650-13>.

102. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24 квітня 2015 року № 80. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0488-15>.

103. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України від 20 квітня 2015 року № 449. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0508-15>.

104. Порядок оформлення результатів документальних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи, податкового, валютного та іншого законодавства платниками податків-юридичними особами та їх відокремленими підрозділами [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 20 серпня 2015 року № 727. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1300-15>.

105. Про затвердження Порядку надіслання контролюючими органами податкових повідомлень-рішень платникам податків [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України від 28 грудня 2015 року № 1204. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0124-16>.

106. Порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі [Електронний ресурс]: затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2015 року № 1219 затверджено. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0085-16>.

107. Типова кореспонденція субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами [Електронний ресурс]: затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2015 року № 1219. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0086-16>.

108. Про затвердження критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України від 8 липня 2016 року № 584. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1047-16>.

109. Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій [Електронний ресурс]: Рішення національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16 жовтня 2012 року № 1470. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1855-12>.

110. Положення про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги [Електронний ресурс]: затверджене Розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 20 листопада 2012 року № 2319. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z2112-12>.

111. Про погодження розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я між місцевими бюджетами у 2019 році [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 року № 14-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/14-2019-%D1%80>.

112. Про затвердження Бюджетного регламенту Сумської міської ради [Електронний ресурс]: Рішення Сумської міської ради від 30 березня 2016 року № 503-МР. – Режим доступу : <https://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2016/2016-03-30/503-MR.doc>.

113. Положення про департамент фінансів, економіки та бюджетних відносин Сумської міської ради [Електронний ресурс]: затверджене рішенням Сумської міськради від 29 січня 2014 року № 3012-МР. – Режим доступу : <https://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2016/2016-04-27/659-MR.doc>.

114. Положення про громадські слухання в місті Суми [Електронний ресурс]: затверджене рішенням Сумської міської ради від 9 лютого 2005 року № 1103-МР. – Режим доступу : <https://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2017/29-03/1895.doc>.

115. Положення про громадський (партиципаторний) бюджет м. Суми [Електронний ресурс]: затверджене рішенням Сумської міської ради від 8 серпня 2018 року № 3756-МР. – Режим доступу : <https://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2018/08.08.2018/3756-.doc>.

Навчальне видання

**Плотнікова Марія Володимирівна**

## **ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

конспект лекцій  
*для студентів спеціальності 081 «Право»  
освітнього ступеня «бакалавр»*

Відповідальний за випуск В. М. Завгородня  
Редактор І.О. Кругляк  
Комп'ютерне верстання М. В. Плотнікової

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 15,11. Обл.-вид. арк. 17,75.

Видавець і виготовлювач  
Сумський державний університет,  
вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3062 від 17.12.2007.