

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

За редакцією *М. П. Кучерявенка*

Харків
«Право»
2017

УДК 347.73(477)
ББК 67.9(4УКР)302я73
Ф59

Колектив авторів:

Д. О. Білінський – § 1, 4, 5 розд. 7; *І. М. Бондаренко* – розд. 9; *О. О. Головашевич* – розд. 8; *М. І. Дамірчисв* – § 3 розд. 15; *О. О. Дмитрик* – § 1 розд. 6 (у співавт. з *А. М. Котенком*); § 4 розд. 6; § 1, 3 розд. 10; § 2 розд. 10 (у співавт. з *К. О. Токаревою*); § 1 розд. 11 (у співавт. з *К. О. Токаревою*); § 3 розд. 11 (у співавт. з *О. А. Лукашевим*); § 1 розд. 13 (у співавт. з *М. С. Шаренком*); § 1 розд. 15; *П. М. Дуравкін* – розд. 17; *Д. А. Кобильнік* – розд. 12; *А. М. Котенко* – § 1 розд. 6 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*); § 3 розд. 6; *І. Є. Криницький* – розд. 2; *М. П. Кучерявенко* – розділи 1, 3, 4, 5; § 2, 3 розд. 7; *О. А. Лукашев* – § 2 розд. 6; § 2, 4, 5 розд. 11; § 3 розд. 11 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*); *О. В. Макух* – § 3, 4 розд. 13; *Є. М. Смичок* – розд. 16; *Л. В. Товкун* – розд. 14; *К. О. Токарева* – § 2 розд. 10 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*); § 1 розд. 11 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*); § 2 розд. 15; *М. С. Шаренко* – § 2, 5 розд. 13; § 1 розд. 13 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*)

Фінансове право : підручник / *О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, Ф59 О. А. Лукашев та ін.* ; за ред. *М. П. Кучерявенка*. – Харків : Право, 2017. – 374 с.

ISBN 978-966-937-249-9

У підручнику розкрито зміст основних фінансово-правових понять. З урахуванням положень чинного законодавства проаналізовано інститути фінансового права.

Для студентів, аспірантів і викладачів юридичних і економічних вищих навчальних закладів, працівників фінансових органів і всіх тих, хто цікавиться проблемами фінансового права.

УДК 347.73(477)
ББК 67.9(4УКР)302я73

© Дмитрик О. О., Криницький І. Є.,
Лукашев О. А. та ін., 2017

© Видавництво «Право», 2017

ISBN 978-966-937-249-9

Передмова

Сьогодні Україна йде шляхом проведення широкомасштабних реформ, що обумовлює суттєву зміну змісту фінансових відносин у державі, удосконалення їх правового регулювання. Нові реалії українського державотворення потребують ґрунтовного осмислення сутності сучасного фінансового права і вказують на зростання важливості навчальної дисципліни з фінансового права та пред'явлення підвищених вимог до якості його змісту. За таких умов суттєво підвищується роль фінансового права, що становить сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо формування, розподілу і використання коштів публічних фондів, метою створення яких є фінансове забезпечення реалізації завдань та функцій держави і територіальних громад.

Сучасне фінансове право формується на принципово нових засадах і державній політиці. Це, безумовно, вказує на неминуче зростання значимості знань з фінансового права; посилення ролі фінансового права як галузі, науки і навчальної дисципліни; пред'явлення підвищених вимог до якості змісту фінансово-правового регулювання; потребу адекватної йому в умовах сьогодення підготовки студентів, здобувачів наукових ступенів, викладачів, суб'єктів підприємницької діяльності, громадських організацій, працівників органів фінансового контролю, органів прокуратури та ін. Більше того, фінансове право України – це навчальна дисципліна, вивчення якої є важливою складовою фінансово-правової освіти студентів вищих навчальних закладів, що набуває особливого значення в період становлення, розвитку та зміцнення державності, прискорення реформування фінансових правовідносин в Україні і є важливим чинником формування в майбутніх юристів демократичного світогляду.

Пропонований підручник суттєво відрізняється за змістом від тієї навчальної літератури, що виходила друком раніше. У ньому враховано як нові тенденції стосовно характеристики фінансово-правового регулювання, так і зміни чинного фінансового законодавства. У підручнику розкрито особливості правових норм, що регулюють фінансові відносини в Україні, проведе-

но характеристику їх взаємозв'язку зі змінами, які відбуваються у фінансовій системі держави в сучасних умовах. Такий підхід сприятиме розширенню в студентів та інших читачів світогляду щодо сучасного фінансово-правового регулювання. З урахуванням цього в пропонованому виданні розглянуто багато питань, що дає студентам й іншим читачам широкий діапазон світоглядних уявлень із найбільш важливих фінансово-правових проблем розвитку України, зокрема, поняття фінансів, публічної фінансової діяльності, фінансової системи, фінансового контролю; питання правового регулювання бюджетних, валютних та інших фінансових відносин.

Пропонований підручник з фінансового права має на меті надати студентам та іншим особам необхідний мінімум знань щодо системи фінансового законодавства; особливостей бюджетного права; специфіки фінансово-правового регулювання банківської діяльності; правових основ валютного регулювання тощо; навчити правильно тлумачити та застосовувати норми фінансового права; використовувати положення науки фінансового права для вирішення професійних завдань; визначати правовий статус органів публічної фінансової діяльності та правові наслідки рішень, які вони приймають, та ін. У його змісті з урахуванням змін чинного законодавства відбиті найсучасніші погляди на фінансове право, фінансову політику та фінансово-правові доктрини.

Виклад матеріалу, поданого у виданні, сприятиме якнайкращому засвоєнню студентами та іншими зацікавленими суб'єктами фінансово-правових категорій, зорієнтує в масиві законодавства, яке регулює відносини щодо мобілізації, розподілу та використання коштів публічних фондів. Це видання є універсальним, оскільки колектив авторів спробував максимально повно висвітлити питання, відповіді на які потрібні як студентам для вивчення курсу фінансового права, так і викладачам вищих навчальних закладів, а також працівникам органів, задіяних у публічній фінансовій діяльності, та іншим суб'єктам.

Розділ 1

Публічна фінансова діяльність

§ 1. Поняття фінансів, їхні ознаки та функції

Поняття фінансів являє собою комплексну наукову категорію. Складно уявити будь-яку сферу знань, яка б обходилась без використання цієї конструкції, не досліджувала б яку-небудь складову фінансової системи. Гроші, дохід, прибуток тощо затребувані при дослідженні різних аспектів у сфері економіки, політики, соціології, права. Важливо мати на увазі, що фінансові регулятори забезпечують не тільки розвиток суспільства, держави тощо, а й взагалі виражають сутність цих явищ. Достатньо згадати, що більш-менш узгоджене визначення держави не може відбутися без згадки серед її ознак такої ознаки, як формування та використання податкової системи, встановлення та справляння податків. Тобто без використання такого фінансового інструменту держава не може існувати взагалі.

Фінансовим віддзеркаленням змісту держави є її бюджет. У цих умовах через фінансові показники відображаються всі завдання та функції, які має виконати держава, тобто бюджет держави є певним «фінансовим рентгеном» держави. Забезпечення реалізації внутрішніх та зовнішніх функцій держави неможливе без наявності й використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів створюється можливість та зрештою, існування самої держави.

Розуміння сутності і призначення фінансів, особливостей їхнього функціонування пов'язане з природою і функціями держави, здійсненням розширеного відтворення, існуванням товарно-грошових відносин. Формуючись у сфері матеріального виробництва, основна маса грошових доходів згодом дещо трансформується, перетворюється, рухається в межах різних правових режимів. У цих умовах створюється своєрідний об'єктивний двосторонній зв'язок фінансів і держави. З одного боку, природа фінансів, їхні форми, розміри фондів визна-

чають можливості держави, завдання і напрями її діяльності, гарантують фінансово забезпечені перспективи державного розвитку. З другого боку, за допомогою фінансів держава активно впливає на всі сторони процесу відтворення. За їх допомогою відбуваються розподіл результату відтворення – сукупного суспільного продукту, перерозподіл і доведення його складових частин до кінцевого споживача. За рахунок фінансових ресурсів організуються стимулювання, розвиток виробництва, підтримка об'єктивних і раціональних пропорцій розвитку суспільного виробництва, держави в цілому.

Існування фінансів об'єктивно пов'язане з необхідністю вилучення, формування і розподілу державою частини сукупного суспільного продукту. Цим визначається і призначення фінансів – розподіл і перерозподіл сукупного суспільного продукту в грошовій формі. Саме цим характеризуються ознаки фінансів, їхнє місце і роль, особливості прояву, форми закріплення і регулювання державою. Ані суспільство в цілому, ані держава не можуть існувати поза межами розширеного суспільного відтворення, без його результату – сукупного суспільного продукту. Останній виступає певним підсумком річного функціонування суспільного виробництва. Саме використання фінансових важелів при його розподіленні і формують вихідні засади та можливість існування суспільства. Так, сукупний суспільний продукт розподіляється на: 1) матеріальні витрати (охоплюють ті складові, які асоціюються зі «старою вартістю», тобто фінансові ресурси, витрачені на придбання основних засобів виробництва, основних фондів); 2) національний дохід (включає складові «нової вартості», що охоплюють фінансові кошти, котрі характеризують ту частку фінансів, якої до закінчення циклу розширеного виробництва не було), що об'єднує дві головні складові: а) фонд заробітної плати (кошти, які фінансово забезпечують відновлення робочої сили); б) прибуток (певний надлишок над тими коштами, що витрачені на організацію та здійснення виробництва), який розподіляється на прибуток накопичувальний та прибуток споживчий.

Взаємозв'язок фінансів та держави характеризується двома зустрічними процесами. З одного боку, через фінансові важелі держава впливає на процес відтворення, може використовувати стимулюючі або дестимулюючі фактори щодо прискорення або гальмування процесів в існуванні фінансової системи. З другого боку, розмір і форми фінансів визначаються як завданнями, так і можливостями держави, виражають глибинну економічну природу явищ. Їхнє правове оформлення

має чітко відобразити економічну сутність того чи іншого фінансового явища. При цьому треба мати на увазі, що переважна більшість фінансових конструкцій в економічному сенсі не можуть існувати взагалі без відповідного правового оформлення. Наприклад, податком може бути не будь-який платіж, а виключно той, який визнано державою у відповідному законодавчому акті. Гроші для того, щоб стати грошима та виконувати притаманні їм функції, мають набути відповідного правового оформлення (чітка процедура емісії, наявність державного примусу за підроблення грошей і т. д.).

Особливості фінансів визначаються кількома положеннями:

1. Тісно пов'язані з природою і функціями держави, визначаються її формами і завданнями державного розвитку на конкретному етапі.

2. Представляють специфічні, однорідні відносини між державою, територіальними громадами, юридичними і фізичними особами з приводу формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

3. Нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин.

4. Пов'язані з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту.

При реалізації фінансових відносин формуються фонди грошових ресурсів суспільного призначення як у централізованій, так і в децентралізованій формі. При формуванні і використанні централізованих грошових фондів держава впливає як на утворення, витрачання децентралізованих коштів, так і гарантує спеціальні правові режими їхнього існування.

Важливо наголосити, що предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі як вичерпна сукупність усіх коштів у державі, а тільки публічні фінанси, тобто ті, власником яких є держава і територіальні громади. Саме тому публічний аспект фінансів і відмежовує предмет регулювання, проводить межу між публічними і приватними фінансами, коли останні охоплюють диспозитивні відносини і не є предметом фінансового права.

Навряд чи необхідно в цьому випадку зупинятися на історичних екскурсах динаміки розвитку цієї категорії. Однак досить цікавим є генезис самого терміна «фінанси». Фінанси (від лат. *finantia*) починаючи з XIII–XIV ст. міцно пов'язують з поняттям, що означає розрахунок, закінчення терміну платежу, погашення грошового зобов'язання, виплату суми грошей. Дещо пізніше специфічний акцент дає німецький

корінь цієї категорії, що означає «хитрий, спритний, підступний», що, мабуть, мало важливе значення при виконанні грошових зобов'язань у той час. І тільки у XVI–XVII ст. (спочатку переважно французьке значення терміна) категорія фінансів стала позначати господарську діяльність держави, її фінансові ресурси. Той зміст фінансів, що сьогодні асоціюється з цією категорією, міцно узвичаївся до початку XIX ст.

Саме з цього часу фінанси стають багатоаспектною категорією, що охоплює економічне, соціальне, правове значення. Природно, що насамперед це система відносин (економічних, соціальних, правових), але, мабуть, слід звернути увагу на прикладне значення фінансів. Правова категорія фінансів нерозривно виявляється в тих формах, що сьогодні сприймаються і використовуються законодавством. Тому необхідно розрізнити фінанси як систему відносин, що стосуються руху публічних коштів, і як систему понять, категорій, які закріплюються і використовуються законодавством (дохід, прибуток, собівартість, ціна тощо). У цьому разі доречна аналогія з філософськими категоріями «зміст» і «форма». Фінанси як система правових відносин визначають зміст явища. Законодавче ж закріплення їх показує, наскільки в цей момент ці відносини усвідомлені, сприйняті, у якій формі їх закріпив законодавець.

Характеристика фінансів як правової категорії передбачає їх розгляд у двох аспектах:

а) широкий (міжгалузевий). У цьому значенні фінанси (чи окремі їхні складові) використовують багато галузей права і вони мають загальногалузеве значення. Наприклад, ціна, вартість, дохід і т. д. – це ті поняття, що використовуються у цивільно-правовому, фінансовому, і адміністративно-правовому регулюванні;

б) вузький (фінансово-правовий). У такому разі йдеться про публічне значення фінансів, винятково грошові фонди держави і територіальних громад, загальногалузеві поняття, категорії «дохід», «вартість» тощо набувають спеціально-галузевого характеру і значення, виражають специфічні, однорідні фінансово-правові відносини.

Будь-якого узагальненого бачення законодавця стосовно правової природи фінансів, наявності спеціального закону, який встановлював би загальні засади фінансово-правового регулювання, не існує. У той же час певні норми містяться в законодавчих актах, що регулюють відносини, пов'язані із обігом публічних коштів, на межі з предметом фінансово-правового регулювання. Так, у ст. 1 Закону України «Про

відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII публічні кошти визначають як кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності¹.

Фінанси, які становлять відносини між людьми з приводу формування, розподілу і використання грошових фондів, тісно пов'язані з грошима, коштами, однак це не дозволяє поставити між ними знак рівності. Фінансові відносини, які є переважно грошовими відносинами, не тотожні їм, адже за їх межами залишаються відносини, що регулюють сплату штрафів (адміністративне право), відносини купівлі-продажу (цивільне право), відносини з виплати заробітної плати, пенсій (трудова право) й інші відносини, пов'язані із рухом грошей, які не є фінансово-правовими.

Слід наголосити на історичному характері фінансів, їх співвідношенні з грошима, що і дозволяє сформувати основу розмежування цих категорій. Фінанси, беручи участь у регулюванні обміну і споживання, пов'язані з виникненням і розвитком товарно-грошових відносин, були вже представлені на рівні примітивних форм, брали участь уже в стихійних, епізодичних випадках обміну. А. Сміт, Д. Рікардо, К. Маркс, аналізуючи розвиток вартості, виокремлювали чотири її форми, що відображають певні якісні етапи. Перша (проста, одинична чи випадкова) форма вартості характеризувала нерегулярний, стихійний обмін товарів. Природно, про жодні гроші чи специфічні еквіваленти тут не йшлося. Друга (еквівалентна) форма вартості характеризувала стійкі форми обміну, означала появу необхідності в певних еквівалентах вартості. Третя (загальна) форма вартості припускає появу єдиного, загального еквівалента, але це знов-таки ще не гроші. На цій стадії могли застосовуватися хутро, бруси заліза і т. д. Але дійсно загальним еквівалентом у цей період стає худоба. Та й саме загальне поняття заможності, багатства («капітал») теж пов'язане із цим етапом (від лат. *caput* – голова), коли голова худоби асоціювалася з добробутом особи.

¹ Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2015. № 16. Ст. 109.

І тільки четверта (грошова) форма вартості приведе до формування і використання саме грошових фондів. Таким чином, фінанси є «старішими» за гроші.

Фінансові відносини пов'язані не тільки з грошима. Певною мірою сюди входить група натуральних відносин. Звичайно, вони нерозривно пов'язані чи похідні від грошових, але не співрозмірні їм. Наприклад, чинне законодавство закріплює можливість сплати податку в натуральній формі, хоча за своєю природою податок – це грошові надходження. Саме таким чином свого часу було запроваджено фіксований податок із сільськогосподарських виробників. Фінансові відносини охоплюють і відносини забезпечення виконання обов'язку зі сплати податку, які не пов'язані з рухом коштів, а стосуються майна (наприклад, реалізація майна платника податків, яке перебуває в податковій заставі). Природно, що ці відносини або опосередковують грошові, або пов'язані з визначеними особливостями та мають тимчасовий характер. Однак це підкреслює неспіврозмірність фінансів і грошей. Об'єктивна необхідність фінансів обумовлюється існуванням держави, наявністю товарно-грошових відносин. Грошові ж фонди утворюють матеріальний зміст фінансів, але не їх сутність. Фінанси становлять відносини, що стосуються формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

Найбільш важливі ознаки, що розкривають сутність фінансів, знаходять своє вираження в їхніх функціях. Фінанси як інструмент розподілу частини сукупного суспільного продукту одночасно контролюють розподіл його на частини, співвідношення цих частин, канали витрачання фондів. Цим і обумовлена наявність двох функцій фінансів: розподільної і контролюючої. У деяких підручниках, наукових монографіях звертається увага на інші функції (перерозподільча, стимулююча, дестимулююча, накопичувальна і т. д.), однак вони виступають фактично як окремі сторони реалізації розподільчої функції, деякі особливості її здійснення.

Розподільча функція фінансів гарантує забезпечення державою суб'єктів відносин необхідними грошовими ресурсами, підтримку суспільних пропорцій. Об'єктом регулювання виступає частина сукупного суспільного продукту, що надходить державі, а суб'єктами відносин – держава, територіальні громади, юридичні і фізичні особи. При розподілі формуються і підтримуються пропорції між частинами сукупного суспільного продукту, національного доходу, забезпечуєть-

ся розвиток розширеного відтворення, зачіпаються інтереси держави, підприємств, громадян. Ця функція здійснюється в процесі первинного і вторинного розподілу. У першому випадку утворюються первинні фонди базового рівня (доходи фізичних осіб, прибуток підприємств і організацій і т. д.), сукупність яких і формує національний дохід держави. Однак на цьому етапі утворюється тільки передумова формування державних грошових фондів, розміри яких остаточно визначаються після сплати податків, зборів і обов'язкових платежів. Останні процеси і становлять зміст вторинного розподілу чи перерозподілу. Цьому етапу властиві певні особливості, пов'язані з формуванням так званих вторинних доходів держави. Якщо на стадії первинного розподілу прибуток державних підприємств відразу ж надходить власнику – державі, то на стадії вторинного розподілу кошти змінюють власника. Наприклад, одержавши на стадії первинного розподілу доходи, на стадії вторинного розподілу фізичні особи, сплачуючи податки, саме цим забезпечують зміну власності на частину коштів, передаючи їх державі.

Розподільча функція фінансів реалізується на кількох рівнях:

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

б) внутрішньогалузевий – забезпечує розподіл коштів усередині галузі, між підгалузями. Насамперед ідеться про розподіл коштів основних галузей матеріального виробництва (промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво);

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

г) міжтериторіальний – гарантує надходження коштів окремим регіонам держави, залежить від адміністративно-територіального розподілу держави і забезпечує утворення місцевих бюджетів.

Контролююча функція фінансів органічно пов'язана із розподільчою. Вони фактично існують як єдиний механізм. Здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їхні розміри, співвідношення, пропорції. Контролююча функція фінансів притаманна всьому процесу розподілу і руху грошових ресурсів. Диференціація контролю за стадіями дозволяє прийняти необхідне рішення, здійснити коригування на проміжних етапах руху грошових фондів і уточнити, поліпшити процес розподілу.

§ 2. Публічна фінансова система та її структура

Фінанси як система відносин виявляються в цілій сукупності категорій, понять. Однією з найбільш загальних, фундаментальних, системоутворюючих категорій є фінансове господарство, фінансова система. Певною мірою йдеться про схожі поняття. У сучасній юридичній літературі найчастіше характеризується фінансова система, фінансове господарство розглядається тезово, стосовно фінансової діяльності держави.

На початку ХХ ст. у фінансово-правовій літературі вони переважно характеризувалися як синоніми, насамперед досліджувалося фінансове господарство. Так, С. І. Іловайський розглядав фінансове господарство як «сукупність явищ, що належать до планомірної організованої діяльності примусових союзів, спрямованих на спеціальну мету придбання і витрачання господарських благ, необхідних для виконання усіх завдань цих союзів¹». Він також наголошував і на особливостях фінансового господарства, до яких відносив:

- а) примусово-колективний характер господарства;
- б) регулювання доходів витратами;
- в) перевагу над приватним господарством як за розмірами, так і за тривалістю існування;
- г) характеристику специфічними примусовими засобами придбання господарських благ;
- г) зміст як галузь управління.

Фінанси, становлячи цілісну, однорідну систему, припускають певну внутрішню видову диференціацію. Вона обумовлена більш детальним, спеціальним аналізом внутрішніх складових частин фінансів, що відрізняються специфічними особливостями і режимами. У цих умовах однорідні, єдині за формами і методами відносини визначають як фінансовий інститут. Наявність єдиних за природою та змістом, але різних за формою фінансових інститутів обумовлена різноманіттям сфер застосування фінансів, напрямками їх реалізації.

Сукупність взаємозалежних, взаємодіючих фінансових інститутів становить публічну фінансову систему. Фінансову систему в цьому розумінні часто характеризують у двох аспектах:

¹ Іловайский С. И. Бюджетное право. Одесса, 1912. С. 4–5.