

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**Посібник
для підготовки до іспитів**

Харків
«Право»
2019

УДК 347.73(477)(075)
Ф59

Автори:

*Білінський Д. О., Бондаренко І. М., Головашевич О. О., Дамірчиєв М. І.,
Дмитрик О. О., Кобильнік Д. А., Котенко А. М., Криницький І. Є.,
Кучерявенко М. П., Лукашев О. А., Макух О. В., Смичок Є. М.,
Товкун Л. В., Токарева К. О.*

Фінансове право : посіб. для підгот. до іспитів / Д. О. Білінський,
Ф59 І. М. Бондаренко, О. О. Головашевич та ін. – Харків : Право, 2019. –
200 с.

ISBN 978-966-937-520-9

Розкрито зміст основних фінансово-правових понять. З урахуванням положень чинного законодавства проаналізовано найважливіші інститути фінансового права: фінансовий контроль, бюджетне право та процес, державне страхування, грошовий обіг, банківську та валютну діяльність тощо.

Для студентів і викладачів юридичних та економічних закладів вищої освіти, працівників фінансових установ, практичних працівників підприємств та організацій.

УДК 347.73(477)(075)

ISBN 978-966-937-520-9

© Білінський Д. О., Бондаренко І. М., Головашевич О. О. та ін., 2019
© Оформлення. Видавництво «Право», 2019

1. Поняття фінансів, їхні ознаки та функції

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.

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.

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 де-

централізованих коштів, так і гарантує спеціальні правові режими їхнього існування.

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.

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.

Фінансові відносини пов'язані не тільки з грошима. 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, забезпечується 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.

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

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.

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:

- а) як сукупність фінансових інститутів, які опосередковують формування і використання грошових фондів;
- б) як сукупність державних органів і установ, що здійснюють фінансову діяльність.

Підстав класифікації складових фінансової системи може бути кілька, але найголовнішою є розподілення публічних коштів, які входять до складу публічної фінансової системи залежно від власника цих коштів. На підставі цього публічна фінансова система включає:

- 1) фінансову систему держави;
- 2) фінансову систему територіальних громад.

Оснoву кожної із цих підсистем становлять бюджетні відносини, кредитні відносини, відносини обов'язкового державного страхування. Виходячи із фондової концепції фінансів, через ці складові виражаються засоби формування фінансової системи держави та фінансової системи територіальної громади. Головною конструкцією, що виражає зміст як публічної фінансової системи, так і її складових, є бюджет. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України)¹ бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Природу та зміст публічної фінансової системи виражає бюджетна система в цілому, тоді як характер фінансової системи держави та фінансової системи територіальних громад пов'язується із відповідними видами бюджетів. Зміст бюджетної системи, структура бюджетів, їх співвідношення визначається адміністративно-територіальним устроєм держави. Бюджети акумулюють переважно всі грошові фонди публічного характеру. Бюджетна система України являє собою сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права (ст. 2 БК України).

Кредитні відносини включають як відносини, які регулюються приватноправовими засобами (банківське кредитування), так і кредитні відносини, що є сферою впливу норм публічного права. Публічне кредитування пов'язується із закріпленням засобів залучення коштів до централізованих публічних грошових фондів як у розпорядження держави, так і в розпорядження територіальних громад. Публічний кредит є безумовною сферою публічного регулювання, де держава виступає позичальником коштів на визначені цілі й у специфічній формі. Відповідно до ст. 2 БК України державне запозичення охоплює операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (по-

¹ Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-У. *Відом. Верхов. Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

зик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Ще одним джерелом формування публічної фінансової системи є надходження за рахунок функціонування обов'язкового державного страхування. Воно пов'язане з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту, направленням коштів на виплату пенсій і т. д. Державне страхування виступає формою утворення і використання цільових грошових фондів, призначених для соціальних, попереджувальних та інших цілей.

Певним чином із функціонуванням публічної фінансової системи пов'язані і кошти підприємств. Фінанси підприємств як відособлені грошові фонди пов'язані з формуванням, розподілом і використанням коштів підприємств. Фінанси підприємств становлять основу децентралізованих фінансів, які є предметом регулювання перш за все приватноправовими галузями. У той же час до сфери впливу фінансово-правових важелів фінанси підприємств потрапляють у випадках: а) коли йдеться про фінанси державних або комунальних підприємств; б) коли вони пов'язані з реалізацією імперативних обов'язків із формування публічних грошових фондів (наприклад, кошти підприємств, за рахунок яких сплачуються податки).

===== 3. Публічна фінансова діяльність: поняття і форми

Об'єктивна необхідність фінансів (існування товарно-грошових відносин; розподіл сукупного суспільного продукту; контроль за господарською діяльністю) робить абсолютно потрібною діяльність із їх управління. Публічна фінансова діяльність являє собою діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування із формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів. Зміст публічної фінансової діяльності є зрештою проявом усіх функцій держави, оскільки реалізація будь-якої державної функції вимагає адекватного

фінансового забезпечення. Залежно від змісту і характеру функцій публічна фінансова діяльність здійснюється:

- а) як реалізація державної влади;
- б) як виконавчо-розпорядницька діяльність з державного управління.

Публічна фінансова діяльність, виступаючи необхідною складовою частиною механізму соціального управління, забезпечує направлення фінансових ресурсів у відповідні галузі економіки, управління, соціальну сферу. При цьому для неї характерні такі особливості:

1) на відміну від однорідних сфер державної діяльності, вона має міжгалузевий, загальний характер, оскільки забезпечення фінансовими ресурсами спрямоване на всі галузі і сфери державного управління, сферу контролю;

2) реалізується як державними органами, так і органами місцевого самоврядування (у деяких випадках вона реалізується через спільну діяльність цих органів);

3) поєднує як безпосереднє управління з використанням імперативних методів (щодо державних підприємств і т. д.), так і непряме, рекомендаційне управління (щодо грошових ресурсів недержавних юридичних осіб, фізичних осіб);

4) здійснюється через діяльність як представницьких, так і виконавчих органів влади.

Об'єктом публічної фінансової діяльності є відносини, що стосуються або опосередковують рух державних грошових фондів на всіх стадіях їх обігу (формування, розподіл, використання). У вузькому розумінні йдеться про рух грошей, що утворюють публічні фонди. Суб'єктний склад відносин, які провадять таку діяльність, є досить традиційним і визначеним (держава, територіальні громади, юридичні і фізичні особи). Однак наголосимо на особливості ролі держави. Її роль і місце характеризуються в цих умовах подвійністю:

- з одного боку, держава виступає як господарюючий суб'єкт, має статус власника коштів і організатора господарської діяльності;
- з другого боку, держава виступає носієм влади, що реалізується й у сфері публічної фінансової діяльності.

Зміст публічної фінансової діяльності розкривається на окремих стадіях, якими і визначаються особливості її здійснення:

1. На стадії формування централізованих і децентралізованих фондів відбувається утворення бюджетних фондів (Державного бюджету України і місцевих бюджетів), децентралізованих фондів.

2. На стадії розподілу коштів. У цьому випадку необхідно звернути увагу на три рівні її реалізації:

а) на рівні формування грошових фондів, що відбувається, наприклад, при надходженні коштів у бюджети (податок на доходи фізичних осіб поділяється при сплаті на відповідні частини, що надходять до різних видів місцевих бюджетів і державного бюджету);

б) власне розподіл охоплює рух коштів, уже закріплених за окремими бюджетами, на фінансування публічних завдань і функцій;

в) перерозподіл, який здійснюється через механізми непрямих податків, мита, трансферних платежів.

3. На стадії використання державних коштів така діяльність провадиться за різними напрямками (галузями, регіонами тощо).

4. Завершальною стадією є контроль за рухом коштів публічних фондів. Він характеризується певною своєрідністю. Якщо перші три стадії руху коштів грошових фондів і, відповідно, публічної фінансової діяльності послідовно впливають одна з одної і закінчення однієї припускає початок наступної стадії, то контроль відрізняється визначеною подвійністю:

а) з одного боку, він має наскрізний характер і здійснюється на кожній стадії руху коштів;

б) з другого боку, він виступає як підсумковий етап у русі грошових ресурсів, що поєднує підсумково-звітні дії.

==== 4. Принципи публічної фінансової діяльності

Публічна фінансова діяльність здійснюється згідно з рядом принципів, основні з яких закріплені Конституцією України та деталізуються для сукупності однорідних відносин, що регулюються кодифікованими актами (ст. 7 БК України, ст. 4 ПК України).

Принцип законності означає її здійснення на всіх етапах руху коштів грошових фондів при чіткій регламентації їх нормами фінансового права, можливості застосування державного примусу.

Принцип плановості припускає здійснення публічної фінансової діяльності в суворо упорядкованій, послідовній, збалансованій формі при детальному закріпленні процедур, порядку руху цих коштів.

Принцип гласності виражається у взаємозв'язку руху фінансових потоків, співвідношенні і збалансованості різних потоків, грошових фондів, доведенні до громадян, інших суб'єктів змісту проектів фінансово-правових актів, підсумкових актів за результатами їх застосування.

Принцип системності означає здійснення фінансової діяльності щодо взаємозалежних інститутів фінансової системи, в умовах співвідношення, взаємопроникнення елементів фінансової системи держави (бюджетної системи, кредитної системи, обов'язкового державного страхування, фінансів підприємств).

Принципи фінансової діяльності, характеризуючи і розкриваючи її зміст, створюють умови здійснення функцій фінансової діяльності. В основному вони відображають і деталізують основні функції фінансів, хоча і відрізняються певною своєрідністю. До них належать основні напрями фінансової діяльності:

- 1) визначення національної грошової одиниці, засад її емісії та організація грошового обігу;
- 2) порядок, особливості формування, особливості розподілу та напрями використання коштів публічних грошових фондів;
- 3) організація фінансового контролю.

===== 5. Методи публічної фінансової діяльності

Публічна фінансова діяльність держави здійснюється різними методами – засобами, прийомами, за допомогою яких держава, уповноважені нею органи здійснюють мобілізацію, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів. В основі вибору конкретного методу лежить кілька факторів:

- 1) стадія публічної фінансової діяльності держави, руху грошових фондів;
- 2) форма власності на кошти, що переходять державі й територіальній громаді;

- 3) джерела державних доходів;
- 4) мета, на яку використовуються грошові ресурси на конкретному етапі розвитку суспільства;
- 5) співвідношення між доходами і витратами.

Методи публічної фінансової діяльності диференціюються залежно від стадії руху грошових фондів.

1. Методи мобілізації грошових ресурсів:

1) метод обов'язкової мобілізації реалізує безумовні імперативні обов'язки, їх виконання, гарантії, що забезпечують це виконання. Реалізується він насамперед через форми податкових платежів, інших безумовних і обов'язкових зборів. Імперативно визначаються і гарантуються вид платежу, платник, об'єкт, ставка, розмір, терміни, засоби забезпечення тощо;

2) метод добровільної мобілізації припускає переважно диспозитивні засоби забезпечення фінансових надходжень, механізми кредитування (внески населення, придбання державних цінних паперів, лотерейних квитків і т. д.).

2. Методи розподілу грошових ресурсів:

а) метод фінансування становить цільову, планову, безоплатну і безповоротну передачу коштів із публічних фондів, наприклад бюджетів, на визначені цілі, завдання, реалізацію функцій держави;

б) метод кредитування означає цільову, відплатну, термінову і поворотну передачу коштів, здійснювану на платній основі. Цей метод поєднує два різних за змістом способи: державне і банківське кредитування, хоча банківське кредитування лише частково належить до сфери публічного регулювання.

Методи фінансування і кредитування можуть поділятися на різні підвиди залежно від мети використання коштів, джерел їх утворення, організаційно-правових режимів суб'єктів і т. д.

3. Методи використання грошових ресурсів здебільшого пов'язані з витрачанням грошових фондів і поділяються:

а) залежно від спрямованості видатків на:

– пооб'єктний – припускає направлення грошових ресурсів на фінансування певних об'єктів (майнових комплексів і т. д.);

– посуб'єктний – виділення і передача коштів окремим суб'єктам (конкретним розпорядникам чи одержувачам бюджетних коштів – окремим особам, категоріям осіб або регіонам);