

Міністерство освіти і науки України  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

*До 215-річчя Національного  
юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

# ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**Підручник**

За редакцією *М. П. Кучерявенка, О. О. Дмитрик*

Харків  
«Право»  
2019

УДК 347.73(477)  
Ф59

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол №16 від 21 червня 2019 р.)*

**Рецензенти:**

*Л. М. Касьяненко* – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового права Університету державної фіскальної служби України;

*Л. А. Савченко* – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, віце-президент з наукових та юридичних питань Київського міжнародного університету

**Колектив авторів:**

*Д. О. Білінський* – § 5 т. 6; т. 11; *І. М. Бондаренко* – § 2 т. 6; т. 10; *О. О. Головашевич* – § 3 т. 6; § 1–4, 7 т. 15; § 5, 6 т. 15 (у співавт. з *Т. В. Шульгою*); *М. І. Дамірчиєв* – § 3 т. 7; *О. О. Дмитрик* – § 1 т. 1 (у співавт. з *А. М. Котенком*); § 3 т. 1; § 1 т. 7; § 1, 3 т. 8; § 2 т. 8 (у співавт. з *К. О. Токаревою*); § 4 т. 9 (у співавт. з *М. С. Шаренко*); *П. М. Дурравкін* – § 2, 4 т. 5; § 3, 4 т. 12; § 3 т. 17; *Д. А. Кобильнік* – § 3 т. 9; *А. М. Котенко* – § 1 т. 1 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*); т. 16; *І. Є. Криницький* – § 2 т. 3; *М. П. Кучерявенко* – § 4 т. 1; т. 2; § 1, 3 т. 3; т. 4 (у співавт. з *Є. М. Смичком*); § 1, 4 т. 6; т. 13; т. 14; *О. А. Лукашев* – § 2 т. 1; § 1, 2 т. 9; *Н. А. Маринів* – § 1, 2 т. 17; *Є. М. Смичок* – т. 4 (у співавт. з *М. П. Кучерявенком*); § 1, 3 т. 5; § 1, 2 т. 12; *Л. В. Товкун* – § 5 т. 9; *К. О. Токарева* – § 2 т. 7; § 2 т. 8 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*); *М. С. Шаренко* – § 4 т. 9 (у співавт. з *О. О. Дмитрик*); *Т. В. Шульга* – § 5, 6 т. 15 (у співавт. з *О. О. Головашевичем*)

**Фінансове право** : підручник / [О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, Ф59 О. А. Лукашев та ін.] ; за ред. М. П. Кучерявенка, О. О. Дмитрик. – Харків : Право, 2019. – 416 с.

ISBN 978-966-937-728-9

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 закладів вищої освіти, працівників фінансових органів і всіх тих, хто цікавиться проблемами фінансового права.

**УДК 347.73(477)**

© Дмитрик О. О., Криницький І. Є.,  
Лукашев О. А. та ін., 2019

ISBN 978-966-937-728-9

© Видавництво «Право», 2019

## Передмова

Сьогодні Україна йде шляхом проведення кардинальних реформ, що зумовлює 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 значущості знань із 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 зміцнення державності, прискорення реформування фінансових правовідносин в Україні і є важливим чинником формування в майбутніх юристів демократичного світогляду.

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, проведено 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.

Пропонований підручник із фінансового права має на меті надати студентам та іншим особам необхідний мінімум знань щодо джерел фінансового права і системи фінансового законодавства; особливостей бюджетного і податкового права; специфіки фінансово-правового регулювання грошового обігу, обігу валютних цінностей та віртуальних валют 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.

# Тема 1

---

## Фінансове право як галузь права

### § 1. Предмет і метод фінансового права

Серед обов'язкових ознак відносин, що становлять предмет фінансового права, необхідно виокремити: виникнення в процесі фінансової діяльності держави, тобто у процесі формування, розподілу й використання публічних фондів. Поза публічною фінансовою діяльністю фінансові відносини не виникають; майновий характер (зазвичай грошовий); спрямованість на забезпечення публічного інтересу; обов'язкова участь публічного суб'єкта. Держава або орган місцевого самоврядування є обов'язковим учасником фінансових правовідносин. При цьому держава є не тільки учасником, а й організатором фінансових відносин.

Норми фінансового права регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі публічної фінансової діяльності. Зрозуміти зміст відносин, що становлять предмет фінансового права, можливо, простеживши за процесом грошового забезпечення існування держави. Для виконання покладених на державу функцій об'єктивною є потреба у грошах. Саме наявність у держави коштів обумовлює і реальну можливість виконання покладених функцій. Наприклад, правоохоронна функція держави потребує фінансування закупівлі спецтехніки, озброєння, заробітної плати. Будь-яке право громадянина повинне мати відповідне фінансове забезпечення. Право на безкоштовну освіту передбачає потребу в здійсненні видатків на утримання приміщень навчальних закладів, сплату комунальних платежів, заробітну плату викладачам, друк підручників, залікових книжок, дипломів тощо. Тобто необхідність наявності в держави грошових коштів для реалізації права на безкоштовну освіту є об'єктивною. Звідси виникає потреба у формуванні певного публічного фонду з метою накопичення коштів. Таким фондом є бюджет. Відносини, направлені на наповнення бюджету, є фінансовими. Прикладом відносин, що обумовлюють наповнення бюджетів, є відносини оподаткування.

Накопичивши кошти в бюджеті, ми стикаємося з питанням розподілу коштів між різними напрямками, у тому числі на освіту. Такий розподіл відбувається на кількох рівнях, наприклад, у законі про Державний бюджет України, кошторисі закладу вищої освіти. Відносини, що виникають під час розподілу коштів бюджету, є фінансовими і становлять предмет фінансового права.

Відносини використання коштів бюджету охоплюють безпосередньо процес реалізації функцій держави. Використання коштів бюджету підпорядковане чітко визначеній процедурі та етапності. Кошти бюджету не використовують хаотично, а лише на заплановані потреби у визначеному наперед обсязі та у відповідний термін. При цьому слід зосередити увагу на сфері закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів та коштів територіальних громад (публічних закупівель). Інститут публічних закупівель можна з однаковою успішністю віднести як до галузі цивільного, так і фінансового права. Необхідно зауважити, що залежно від того, з яких позицій виходити, можна розглядати різні аспекти інституту публічних закупівель. Дійсно за своєю суттю купівля товарів, робіт та послуг є цивільними відносинами. Однак існування процедур здійснення публічних закупівель визначає особливість таких відносин – використання коштів публічних грошових коштів, зокрема бюджетів. За таких умов логічним є віднесення відносин із публічних закупівель до предмета фінансового права.

Безумовно, стадійність публічної фінансової діяльності, велика кількість відносин, що виникають у її процесі, не можуть бути позбавлені контролю. Для цього в державі існує ціла низка органів, що здійснюють контроль за формуванням, розподілом і використанням коштів публічних грошових фондів. Діяльність таких органів часто називають контрольною, а органи – контролюючими. Звідси і назва таких відносин – «контрольні». Відносини контролю за рухом коштів публічних грошових фондів також становлять предмет фінансового права.

Звісно, не всі відносини, що становлять предмет фінансового права, є майновими і безпосередньо пов'язані із грошима. Спробуємо роз'яснити цю тезу на прикладі виконання податкового обов'язку. Так, у підсумку зміст податкового обов'язку зводиться безпосередньо до сплати податку. Однак сплатити податок недостатньо. Платник податку повинен вести облік об'єктів оподаткування та відзвітувати перед державою за результатами діяльності (подати декларацію). І облік,

і звітність – відносини, що безпосередньо не є майновими, однак вони забезпечують повну та своєчасну сплату податку. Відносини зі складання проекту бюджету також не є безпосередньо майновими, однак вони обумовлюють надалі рух грошей.

За умов, що метою публічної фінансової діяльності є забезпечення функцій держави, логічною є направленість на забезпечення саме публічного інтересу. Публічний інтерес тут полягає в забезпеченні необхідності безупинності процесу формування, розподілу і використання публічних грошових фондів. У свою чергу, публічний інтерес зумовлює право держави в односторонньому порядку визначати зміст фінансових правовідносин. Наявність публічного інтересу у фінансових відносинах зумовлює потребу закріплення домінуючого становища такого обов'язкового учасника фінансових відносин, як публічний суб'єкт (орган держави чи орган місцевого самоврядування). Тобто публічний суб'єкт повинен завжди мати можливість впливу на іншого, зобов'язаного суб'єкта, щоб була можливість забезпечити захист публічного інтересу.

Унікальна роль держави у фінансових відносинах полягає в тому, що держава виступає як суб'єкт, що здійснює управління фінансами, а також є власником фондів грошових коштів, що становлять фінансову систему. Разом із тим держава є і безпосереднім учасником фінансових правовідносин. За таких умов держава має можливість упорядкувати фінансові відносини так, щоб досягти максимального позитивного ефекту. Держава, яка наділена правом в односторонньому порядку встановлювати обов'язкові для всіх правила поведінки, забезпечує собі привілейоване становище щодо будь-яких інших учасників.

Таким чином, предметом фінансового права є сукупність однорідних суспільних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу, використання публічних фондів грошових коштів, контролю за цим процесом, а також відносин грошового обігу.

Вихідною засадою для визначення методу фінансово-правового регулювання є характеристика відносин, що становлять предмет фінансового права як владно-майнових. Саме ця ознака фінансових правовідносин дозволяє відділити їх від майнових (урегульованих нормами цивільного права) і владних (упорядкованих приписами права адміністративного). Владність фінансових правовідносин обумовлює застосування імперативного методу як основного в їхньому правовому регулюванні.

При цьому особливістю методу фінансово-правового регулювання є можливість прояву свободи зобов'язаних суб'єктів у межах імперативної норми. До цього додамо, що, виходячи із характеристики фінансових відносин як майнових, можливим є прояв диспозитивності (характерної для цивільно-правової галузі) у виборі «моделі поведінки» з боку іншого суб'єкта, відмінного від владного суб'єкта відносин.

Слід наголосити, що реалізація засад диспозитивності здійснюється в межах єдиного для фінансового права методу – імперативного. Характер правовідносин обумовлюється методом, який у межах окремого правового утворення має бути єдиним, його застосування виключає поєднання різнотипних засобів регулювання. До того ж можна стверджувати і про зворотний вплив: метод правового регулювання повинен мати залежний характер від типу відносин, які він регулює.

Фінансові правовідносини є юридичною формою вираження й закріплення публічних фінансових відносин, що можуть існувати лише в правовій формі. Поза правовідносинами публічна фінансова діяльність нездійсненна, оскільки тільки при закріплених і взаємозалежних юридичних правах і обов'язках суб'єктів, реалізація яких забезпечується можливістю державного примусу, можуть бути створені відповідні публічні грошові фонди, а також здійснені розподіл і належне використання фінансових ресурсів відповідно до намічених цілей, планів і програм.

Фінансовим правовідносинам, як і будь-яким правовідносинам, притаманні загальні ознаки: вони виникають на основі норм фінансового права, які закріплюють ту модель поведінки для сторін правовідносин, що буде згодом реалізована у фінансових правовідносинах; характеризуються наявністю у сторін суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Фінансово-правова норма точно окреслює те коло суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, якими наділені суб'єкти правовідносин. При цьому їх вимоги визначають позитивну поведінку суб'єктів, якої вони можуть і повинні додержуватися, реалізуючи свої права й обов'язки; являють собою суспільний зв'язок конкретних осіб, тобто учасники фінансових правовідносин завжди визначені конкретно. Ця ознака дозволяє чітко окреслити межу між фінансово-правовою нормою, в якій зазначені всі особи, здатні бути учасниками фінансових правовідносин, і фінансовим правовідношенням, у якому беруть участь конкретні суб'єкти. Здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків забезпечене можливістю державного примусу. Це положен-



ня зумовлене насамперед публічними інтересами, що реалізуються у фінансових правовідносинах.

Усі фінансові правовідносини виникають і розвиваються саме при формуванні, розподілі й використанні коштів, необхідних для реалізації завдань як соціально-економічного розвитку, так і забезпечення безпеки й обороноздатності країни тощо. При цьому характеристика таких відносин як організаційних не виключає їхнього майнового характеру, оскільки держава за допомогою фінансово-правових норм організує і координує здійснення фінансової діяльності саме з метою належного її грошового існування. Тому майновий характер фінансових правовідносин означає реальний, відповідним чином організований рух грошових коштів, результатом якого стає створення й використання фондів коштів.

Однією зі сторін фінансових правовідносин завжди є держава в особі уповноваженого державного органу (органу місцевого самоврядування). Саме держава, здійснюючи фінансову діяльність, зацікавлена в ефективності й раціональності процесів мобілізації, розподілу, використання фінансових ресурсів і тому для задоволення потреб публічного характеру вона наділяє свої органи владними повноваженнями, у результаті чого фінансові правовідносини реалізуються за принципом «команда-виконання»: державні органи видають розпорядження, що є обов'язковими для виконання іншими учасниками цих правовідносин. Крім того, держава визначає коло, а також права й обов'язки (правовий статус) суб'єктів фінансових відносин. Виходячи з цього фінансові правовідносини мають державно-владний характер і тому в них не буває рівності сторін. Наявність уповноваженого державою органу як обов'язкового учасника таких відносин обумовлюється самою сутністю фінансової діяльності держави та імперативним методом правового регулювання, що притаманний фінансовому праву.

Фінансові правовідносини виникають, змінюються і припиняються завжди на підставі закону (фінансово-правового акта). Держава з огляду на важливість цих відносин регулює їх шляхом видання саме закону – акта, що має вищу юридичну силу. Відповідно і їх зміна або припинення повинні здійснюватися тільки за таким актом. У ст. 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціо-

нування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок створення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види і типи тощо. З огляду на це виникнення і розвиток фінансових правовідносин передбачається прямо і безпосередньо фінансово-правовими нормами (законами), вони не можуть виникати і розвиватися на власний розсуд сторін.

Для виникнення, зміни і припинення фінансових правовідносин необхідна також наявність юридичних фактів – життєвих обставин, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідносин і які мають місце в реальному житті та не створюються нормою фінансового права, а тільки визнаються нею. Наприклад, для виникнення обов'язку громадянина щодо сплати земельного податку необхідна наявність об'єкта оподаткування – земельної ділянки (земельної частки або паю). Отже, фінансові правовідносини можна визначити як урегульовані нормами фінансового права економічні відносини, що виникають, змінюються і припиняються в процесі мобілізації, розподілу й використання фондів і мають державно-владний і майновий характер.

Структура фінансових правовідносин має такі елементи: 1) суб'єкти; 2) об'єкт; 3) юридичний і фактичний зміст. *Суб'єктами* фінансових правовідносин є особи, які на підставі фінансово-правових норм є реальними його учасниками. При цьому необхідно розрізняти суб'єктів фінансових правовідносин і суб'єктів фінансового права. Суб'єкт фінансового права – це носій передбачених правовими нормами суб'єктивних прав і обов'язків у сфері фінансової діяльності держави, що має потенційну можливість участі у правовідносинах.

Суб'єкти фінансових правовідносин можуть реалізовувати передбачені законодавством права й обов'язки в разі належного державного захисту, що здійснюються в: 1) адміністративному порядку та 2) судовому порядку. Причому за допомогою примусових заходів забезпечується як відновлення порушених прав суб'єктів фінансових правовідносин, так і належне виконання покладених на них обов'язків. При адміністративному порядку забезпечення реалізації фінансових правовідносин передбачається звернення суб'єктів до вищого органу державної влади чи управління (стосовно органу, що прийняв те чи інше

рішення, що оскаржується). У такому випадку приймаються владні розпорядження відповідним органом для вирішення проблемних питань без судового розгляду. Сьогодні в Україні застосування адміністративного порядку захисту прав суб'єктів не заперечує їхнє подальше звернення з цього ж питання до суду чи інших державних органів в адміністративному порядку з огляду на підпорядкованість. У різних видах фінансових правовідносин адміністративний порядок має свої особливості, але завжди виявляється у формі владних розпоряджень щодо прийняття рішення відповідним уповноваженим державним органом.

*Об'єктом* фінансових правовідносин є публічні фонди коштів. Саме за допомогою грошових коштів, акумульованих у різних публічних фондах, держава забезпечує необхідними фінансовими ресурсами всі заходи, здійснення яких передбачено на сучасному етапі розвитку країни. Фінансова діяльність нерозривно пов'язана з фінансами, що є не грошима як такими (коштами), хоча і пов'язані з функціонуванням грошей. Фінанси не охоплюють усю сферу останніх, їх змістом є тільки ті з них, за допомогою яких утворюються саме грошові публічні фонди тощо. Таким чином, практичною реалізацією прав і обов'язків суб'єктів у фінансовій сфері (результатом такої діяльності) є утворення і функціонування публічних фондів. Отже, фінансові ресурси зазвичай розподіляються за визначеними, відносно відособленими групами, що мають цільове призначення, свій порядок використання, джерела надходження коштів і орган, який ними управляє та розпоряджається.

Невід'ємним структурним елементом фінансових правовідносин є їхній *юридичний і фактичний зміст*. Фактичним (матеріальним) змістом фінансових правовідносин є реальна поведінка їхніх суб'єктів, тоді як юридичним змістом є суб'єктивні юридичні права й обов'язки, встановлені фінансово-правовою нормою.

Отже, юридичні права та обов'язки включають тільки належну та можливу поведінку суб'єктів фінансових правовідносин, тобто юридичний зміст припускає низку можливих варіантів розвитку цих правових зв'язків залежно від їх спрямованості – мобілізації, розподілу чи використання фондів коштів, тоді як матеріальний зміст свідчить про конкретні дії суб'єктів, а саме про той із варіантів поведінки, що включав юридичний зміст фінансового правовідношення.