

Харківський національний
університет
імені В. Н. Каразіна

Національний юридичний
університет
імені Ярослава Мудрого

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

*За редакцією
проф. Т. Є. Кагановської та проф. М. П. Кучерявенка*

Харків
«Право»
2022

Колектив авторів:

Білінський Д. О. – § 5 глави 6; глава 10; *Бондаренко І. М.* – § 2 глави 6; глава 9; *Брояков С. В.* – §§ 1, 3 глави 3 (у співавт. з *Кучерявенком М. П.*); глава 4 (у співавт. з *Кучерявенком М. П.* і *Смичком Є. М.*); *Головашевич О. О.* – § 3 глави 6; § 2 глави 7; §§ 1–4, 7 глави 13; §§ 5, 6 глави 15 (у співавт. з *Шульгою Т. М.*); *Дуравкін П. М.* – глава 5; *Кагановська Т. Є.* – § 3 глави 1; *Котенко А. М.* – глава 14; *Криницький І. Є.* – § 2 глави 3; *Кучерявенко М. П.* – §§ 1–3 глави 1; глава 2; §§ 1, 3 глави 3 (у співавт. з *Брояковим С. В.*); глава 4 (у співавт. з *Брояковим С. В.* і *Смичком Є. М.*); §§ 1, 4 глави 6; глави 11–12; *Лукашев О. А.* – § 1 глави 7; *Россіхіна Г. В.* – глава 8; *Смичок Є. М.* – глава 4 (у співавт. з *Брояковим С. В.* і *Кучерявенком М. П.*); *Шульга Т. М.* – §§ 5, 6 глави 15 (у співавт. з *Головашевичем О. О.*)

Рецензенти:

О. П. Орлюк – докторка юридичних наук, професорка, академік Національної академії правових наук України, директорка Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Л. А. Савченко – докторка юридичних наук, професорка, виконавчка обов'язків керівника Інституту законодавства Верховної Ради України, заслужений діяч науки і техніки України

Рекомендовано до друку вченими радами:

*Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
(протокол № 10 від 27 червня 2022 р.),*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 12 від 22 червня 2022 р.)*

Фінансове право : підручник / за ред. Т. Є. Кагановської та Ф59 М. П. Кучерявенка ; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Право, 2022. – 432 с.

ISBN 978-966-998-410-4

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)

© Білінський Д. О., Бондаренко І. М.,
Головашевич О. О. та ін., 2022

© Видавництво «Право», 2022

ISBN 978-966-998-410-4

Зміст

Передмова	6
-----------------	---

Глава 1

Фінансове право як галузь права	8
§ 1. Предмет і метод фінансового права	8
§ 2. Система фінансового права	13
§ 3. Джерела фінансового права	17
§ 4. Наука фінансового права	22
Контрольні питання	24

Глава 2

Грошовий обіг як об'єкт фінансово-правового регулювання.

Платіжні системи	25
§ 1. Поняття, функції та види грошей. Грошова система держави	25
§ 2. Фінансово-правове регулювання грошового обігу	27
§ 3. Поняття платіжних інструментів	31
§ 4. Платіжні системи та їх види	35
§ 5. Правове регулювання переказу коштів	37
Контрольні питання	41

Глава 3

Правове регулювання обігу валютних цінностей

§ 1. Поняття валюти та валютних цінностей	42
§ 2. Валютні операції	46
§ 3. Валютне регулювання: зміст і види	47
Контрольні питання	52

Глава 4

Фінансово-правове регулювання обороту віртуальних активів

§ 1. Правова природа віртуальних активів	53
§ 2. Об'єкт регулювання обороту віртуальних активів	56
§ 3. Суб'єкти відносин обороту віртуальних активів	60
Контрольні питання	62

Глава 5

Фінансовий контроль та відповідальність

§ 1. Контроль та відповідальність у сфері грошового обігу та розрахунків	63
§ 2. Валютний нагляд і відповідальність за порушення валютного законодавства	84

§ 3. Бюджетний контроль та відповідальність за порушення бюджетного законодавства	118
§ 4. Податковий контроль та відповідальність за порушення податкового законодавства	152
Контрольні питання	179

Глава 6

Поняття бюджету	181
§ 1. Поняття і значення бюджету. Структура бюджету	181
§ 2. Дефіцит і профіцит бюджету	186
§ 3. Бюджетна класифікація	191
§ 4. Поняття та принципи бюджетної системи України	197
§ 5. Державний бюджет України. Місцеві бюджети	200
Контрольні питання	209

Глава 7

Міжбюджетні відносини	210
§ 1. Поняття та значення міжбюджетних відносин. Види видатків бюджетів і основи їх розподілу	210
§ 2. Поняття та види міжбюджетних трансфертів	216
Контрольні питання	233

Глава 8

Бюджетний процес. Стадії бюджетного процесу	234
§ 1. Бюджетний процес і його принципи	234
§ 2. Учасники бюджетного процесу та їхні повноваження	239
§ 3. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі	245
§ 4. Стадії бюджетного процесу	248
Контрольні питання	275

Глава 9

Державний (місцевий) кредит (запозичення) та борг	276
§ 1. Види державних і місцевих запозичень. Порядок здійснення державних (місцевих) запозичень	276
§ 2. Поняття державних і місцевих гарантій. Порядок надання державних і місцевих гарантій	293
§ 3. Поняття державного (місцевого) боргу. Обслуговування, погашення та управління державним (місцевим) боргом	298
Контрольні питання	304

Глава 10

Публічні фонди коштів	305
§ 1. Поняття та значення публічних фондів коштів	305
§ 2. Система публічних фондів коштів	309
Контрольні питання	318

Глава 11

Поняття податку. Податкова система України.....	319
§ 1. Поняття, ознаки та функції податку	319
§ 2. Податкова система України	326
§ 3. Основні засади встановлення податків і зборів. Елементи податку	329
Контрольні питання	339

Глава 12

Податковий обов'язок та його елементи	340
§ 1. Поняття та зміст податкового обов'язку	340
§ 2. Виникнення, зміна і припинення податкового обов'язку	342
§ 3. Податковий борг. Строки давності й порядок їх застосування	347
Контрольні питання	351

Глава 13

Загальнодержавні податки і збори.....	352
§ 1. Податок на прибуток підприємств	352
§ 2. Податок на доходи фізичних осіб.....	363
§ 3. Податок на додану вартість.....	372
§ 4. Акцизний податок	380
§ 5. Екологічний податок.....	389
§ 6. Рентна плата	392
§ 7. Мито	398
Контрольні питання	402

Глава 14

Місцеві податки і збори.....	403
§ 1. Податок на майно.....	403
§ 2. Єдиний податок.....	413
§ 3. Збір за місця для паркування транспортних засобів	424
§ 4. Туристичний збір	427
Контрольні питання	430

Передмова

Фінансове право є традиційною обов'язковою навчальною дисципліною в процесі формування всебічно розвиненого, кваліфікованого юриста. Особливістю змісту цієї дисципліни є гнучке реагування на характер і стан розвитку суспільних відносин, коригування матеріалу, що відбиває рух публічних грошових фондів і законодавство, яке їх виражає. Саме тому представлене видання поєднує як традиційні підходи, так і сучасні погляди й аналіз відносин, які тільки формуються. Виходячи з цього, підручник «Фінансове право» характеризується низкою особливостей.

По-перше, глава 1 містить матеріал щодо вихідних засад правового регулювання в цілому (предмет і метод галузі права, правові норми, правовідносини, система галузі права, джерела тощо). Доречно звернути увагу на те, що члени авторського колективу вважали за можливе і правильне відійти від традиційного підходу, де подібним поняттям (предмет і метод галузі права, правова норма та правовідносини, система та джерела права тощо) присвячувалися окремі глави. Ми виходили з того, що концептуальне уявлення про подібні категорії, їх зміст формується на першому курсі під час вивчення курсу теорії держави і права. Детально зупинятися на цих поняттях щодо кожної правової дисципліни не логічно. Саме тому в цій главі ми зосередили увагу виключно на галузевих особливостях указаних понять.

По-друге, у главі 5 аналізуються правові основи фінансового контролю та фінансової відповідальності, принциповою особливістю яких є те, що вони є своєрідним «спільним знаменником» по відношенню до всіх інститутів фінансово-правової галузі. У цій же главі розкрито основи фінансової відповідальності, зміст несприятливих наслідків для осіб, які порушили фінансово-правову норму. Особливість цих аспектів пов'язується з тим, що вони мають передусім інституційний характер (бюджетний, податковий, валютний і т. д. контроль та відпо-

відальність) за відсутності загальногалузових механізмів фінансового контролю та фінансової відповідальності.

По-третє, принциповою особливістю представленого видання є поєднання еволюційного та революційного підходів щодо оцінки природи фінансово-правового регулювання. З одного боку, у підручнику збережено підхід, характерний ще для класичних підручників другої половини ХХ ст., з іншого боку, тут представлено глави, що характеризують суспільні відносини, що зароджуються, які ще не отримали всебічного правового регулювання, проте на які не можна не звертати уваги (правове регулювання обігу активів, криптовалют) і не зупинитися на їх аналізі та перспективах розвитку відповідних правових форм.

Це видання розраховане насамперед на студентів юридичних та економічних навчальних закладів. Також воно може бути корисним і працівникам державних фінансових органів, усім, хто цікавиться проблемами фінансово-правового регулювання.

Глава 1

Фінансове право як галузь права

§ 1. Предмет і метод фінансового права

Фінансове право як класична галузь належить до сім'ї публічного права й орієнтована на спеціальний галузевий сектор суспільних відносин. Так, *предметом фінансового права* є сукупність однорідних суспільних відносин, які регулюються фінансово-правовими нормами та охоплюють рух (формування, розподіл, використання) централізованих і децентралізованих публічних грошових фондів. Водночас щодо визначення предмета фінансового права зробимо кілька уточнень.

По-перше, предметом галузі є саме суспільні відносини. Іноді в якості предмета галузі визначають правовідносини, але тоді ми стикаємося з глобальним протиріччям, неузгодженістю. Предмет галузевого регулювання завжди визначає мету, напрям впливу правових норм. Такою метою якраз і є суспільні відносини, які ще не врегульовані правом. З того моменту, як вони потрапляють під правовий вплив, вони стають правовідносинами. Саме тому, визначаючи предметом галузі правовідносини, ми приходимо до тавтології – право регулюється правом. З огляду на це необхідно мати на увазі, що предметом фінансового права є суспільні відносини, ще не врегульовані правом.

По-друге, у якості предмета фінансово-правового регулювання виступають не суспільні відносини загалом, а однорідні суспільні відносини. Тобто для виділення тих відносин, на регулювання яких спрямована дія фінансово-правових норм, необхідно визначитися зі своєрідним «спільним знаменником». На підставі цього можна буде як чітко визначити єдність галузевих відносин, так і виділити критерій відмежування їх від предмета інших галузей права, які забезпечують правовий вплив на межі з фінансово-правовим регулюванням. В основі однорідності предмета фінансового права лежить критерій публічності. Тобто фінансово-правовими нормами регулюються лише ті суспільні відносини, які виражають рух публічних коштів – коштів, власниками яких є держава та її адміністративно-територіальні одиниці.

По-третє, регулювання суспільних відносин, що становлять предмет фінансового права, відчуває вплив фінансово-правових норм. Саме фінансово-правова норма як спосіб упорядкування поведінки учасників фінансових правовідносин і є тим інструментом, за допомогою якого досягається предметне впорядкування суспільних відносин, що виражають рух публічних грошових фондів.

По-четверте, об'єктом фінансово-правового впливу в самому узагальненому значенні є публічні кошти. У цьому аспекті важливо розуміти, що йдеться не про кошти безпосередньо (нехай навіть публічні) як матеріальний об'єкт, а про регулювання поведінки суб'єктів фінансово-правових відносин стосовно публічних коштів. Тобто фінансово-правовими нормами регулюються повноваження, права й обов'язки суб'єктів, що породжує включення їх у систему учасників фінансових правовідносин. Крім того, коли йдеться про публічні кошти, необхідно мати на увазі, що це стосується двох форм прояву й акумуляції публічних грошових коштів, а саме централізованих і децентралізованих грошових фондів. Централізованими грошовими фондами виступають грошові кошти, акумульовані на рівні держави або адміністративно-територіальної одиниці держави. Такими централізованими фондами є бюджети. Децентралізовані фонди так само припускають певну акумуляцію, але на більш низькому рівні. Ними, зокрема, виступають кошториси державних підприємств. Власники децентралізованих фондів залишаються тими ж самими, однак рівень акумуляції є значно нижчим. Це визначає різнохарактерність повноважень суб'єктів з управління ними.

По-п'яте, предмет фінансово-правового регулювання зосереджується на забезпеченні динамічних процесів. Тобто завданням впливу фінансово-правових норм є не досягнення статичності, не забезпечення виключно збору публічних грошових коштів, а збалансований (за часом і обсягом) їх рух. Фінансово-правове регулювання має гарантувати фінансове забезпечення функціонування держави, його адміністративно-територіальних одиниць. За рахунок впливу фінансово-правових норм повинні сформуватися фінансові (грошові) гарантії, що забезпечують реалізацію завдань і функцій держави та її адміністративно-територіальних об'єднань. Рух публічних грошових коштів має три стадії. Перша стадія – формування публічних фондів (здійснюється за рахунок податків, зборів та інших видів бюджетних доходів). Друга стадія – розподіл зібраних публічних грошей (визначається

завданнями та функціями відповідного територіального утворення). Третя стадія – витрачання розподілених публічних грошових коштів (має забезпечуватися чіткістю цільового використання грошей, виділених із бюджету відповідного рівня).

Предмет фінансового права характеризується певними галузевими **особливостями**:

- 1) відносини, які є предметом фінансово-правового регулювання, складаються у сфері публічної фінансової діяльності;
- 2) об'єктом регулювання є відносини між учасниками з приводу грошових коштів держави й адміністративно-територіальних утворень;
- 3) виражає динамічний характер і визначається рухом публічних грошових фондів;
- 4) ґрунтується на винятковій ролі держави.

Вельми показовим є порівняння предмета фінансово-правового регулювання з регулюванням відносин, що здійснюються на межі з іншими галузями. Як галузі, які на перший погляд конкурують зі сферою фінансово-правового регулювання, дуже часто називають цивільне й адміністративне право. В узагальненому вигляді цивільно-правове регулювання націлене на впорядкування, перш за все, майнових відносин і розглядає фінансово-правові відносини через призму майнових. Зустрічаються спроби поставити між ними знак рівності. Адміністративно-правові відносини – владні відносини, що забезпечують управління певною сферою суспільних відносин на основі влади та підпорядкування. Владне управління рухом публічних фінансів дозволяє іноді висловлюватися в контексті галузевої єдності предмета адміністративного та фінансового права.

У цьому питанні акцентуємо на тому, що предметом регулювання є:

- у цивільному праві – майнові відносини;
- в адміністративному праві – владні відносини;
- у фінансовому праві – владно-майнові відносини.

Владно-майнові відносини припускають нерозривну єдність майнових відносин і відносин влади. Тобто йдеться не просто про майнові відносини, а про відносини з приводу руху майна (грошових фондів) панівного суб'єкта (держави та її адміністративно-територіальних утворень). Фінансово-правові відносини характеризуються єдністю двоїстої ролі держави. З одного боку, держава є власником грошових коштів, про регулювання руху яких ідеться. З іншого боку, держава (через свої уповноважені органи) є організатором цих відносин. Отже,

власник грошових коштів організовує та забезпечує чіткість руху публічних коштів.

Визначаючи метод фінансового права, необхідно мати на увазі, що йдеться про класичну галузь публічного права. Безперечно, що в даному випадку регулювання поведінки учасників фінансових правовідносин здійснюється за принципом «влада – підпорядкування», коли правила поведінки походять від одного суб'єкта й адресуються іншому як обов'язкові, безумовні приписи. Таким чином, методом *фінансово-го права є імперативний метод*. **Метод фінансового права** охоплює сукупність юридичних прийомів і способів, що впливають на поведінку суб'єктів відносин і виражають владні веління з боку держави. Як і всім галузям публічного права, для нього є характерним, коли суб'єкт, що представляє владну сторону фінансових правовідносин, реалізуючи власний або підтримуючи інтерес іншого суб'єкта фінансових правовідносин, дає обов'язкове розпорядження представнику іншої (зобов'язаної) сторони фінансових правовідносин. Імперативний метод фінансово-правового регулювання, впливаючи на обидві сторони суб'єктів фінансових правовідносин, позбавляє їх оперативної самостійності. Державно-владне веління, що міститься в законі, гарантує забезпечення реалізації публічного, фінансового інтересу як панівним суб'єктом (оскільки сфера реалізації його повноважень обмежена приписами закону), так і зобов'язаним суб'єктом (права й обов'язки якого націлені на реалізацію цього публічного інтересу).

Імперативний метод фінансово-правового регулювання, будучи традиційним для всіх галузей публічного права, безумовно, характеризується спільними рисами з методами адміністративного, кримінального тощо галузями права. Утім, це не виключає наявності й низки галузевих *особливостей* методів фінансово-правового регулювання. До них належать:

1) відсутність критерію вертикальної субординації, основ організаційно-правового підпорядкування учасників, які входять у систему суб'єктів фінансових правовідносин. Якщо в адміністративному праві при аналізі побудови системи суб'єктів, що представляють державні органи, чітко простежується критерій ієрархічності, коли нижчий орган влади підпорядкований вищому органу, то в фінансовому праві це виключено. Імперативний метод фінансово-правового регулювання ґрунтується на економічному підпорядкуванні або обґрунтуванні. Наприклад, платник податків організаційно не підпорядкований податко-

вому органу, що не виключає його безпосереднього підпорядкування при імперативній реалізації податкового обов'язку;

2) владні розпорядження надходять від органів, спеціально для цього створених. У контексті цієї особливості слід звернути увагу, що утворення органів, які керують рухом публічних коштів і у зв'язку з цим наділених спеціальними повноваженнями, визначається стадією фінансової діяльності;

3) фінансово-правовий метод передбачає переважання позитивних зобов'язань. Управління поведінкою суб'єктів фінансово-правових відносин здійснюється через конструювання такого розпорядження, яким «держава зобов'язує» учасника фінансово-правових відносин здійснювати свою поведінку таким чином;

4) метод фінансового права зумовлює зміщення акцентів у правосуб'єктності при юридичній нерівності учасників відносин. Так, правосуб'єктність представників панівної сторони фінансових правовідносин формується переважно через максимальне наділення їх правами (керувати, контролювати, застосовувати санкції тощо) і мінімальне закріплення за ними обов'язків. Натомість для представників зобов'язаної сторони правосуб'єктність зводиться переважно до закріплення за ними імперативних обов'язків і зведення до мінімуму прав;

5) метод фінансово-правового регулювання виражає безпелаяційний рівень імперативності. Несприятливі наслідки для представників зобов'язаної сторони фінансових правовідносин можуть настати до з'ясування їхньої провини. Так, ненадходження в повній мірі або не своєчасне надходження суми податку автоматично передбачає застосування засобів забезпечення виконання податкового обов'язку.

Не слід вважати, що застосування імперативного методу в фінансово-правовому регулюванні означає абсолютне обмеження в реалізації прав і обов'язків учасників, публічне придушення можливості здійснення і досягнення їхніх інтересів. Метод фінансового права гарантує здійснення режиму свободи в процесі реалізації владних приписів. Подібна можливість здійснюється, по-перше, у межах імперативного суб'єктивного права панівного суб'єкта (наприклад, права на здійснення перевірки); по-друге, у межах делегованих прав (так, може здійснюватися зарахування сум від реалізації майна, що перебуває в режимі податкової застави, у рахунок податкового зобов'язання); по-третє, у рамках реалізації специфічних прав (права на надання податкових преференцій, податкового кредиту).

Таким чином, основним і практично єдиним методом фінансово-правового регулювання є імперативний метод. Це не виключає використання у фінансовому праві методу погоджень, різних форм індикативних способів. Важливо підкреслити, що це ніяким чином не означає проникнення у фінансово-правове регулювання диспозитивних, договірних методів упорядкування відносин між суб'єктами. Основи приватно-правового регулювання концептуально не збігаються з публічною природою фінансового права. Використання різних форм публічних договорів, узгоджень націлене не на впровадження основ приватного права у фінансово-правову галузь, а на пошук найбільш раціональних форм реалізації імперативного припису. Тобто в основі фінансово-правових договорів лежить мета безумовної реалізації імперативних приписів. Наприклад, абсолютно доречним у режимі фінансово-правового регулювання є договір про розстрочення або відстрочення погашення податкового боргу. Дійсно, у такій ситуації має йтися про узгодження і досягнення балансу інтересів платника і податкового органу. Водночас подібне договірне регулювання здійснюється як у рамках, так і з метою реалізації імперативного податкового обов'язку. Тобто основою подібної домовленості є забезпечення своєчасного й повного надходження податків до бюджетів, що не може бути предметом коригування імперативного припису.

§ 2. Система фінансового права

Фінансове право складається з досить великої сукупності фінансово-правових норм, об'єднаних у систему, виходячи з особливостей предмета й специфіки методу регулювання. Ця сукупність формується за рахунок об'єднання певних груп фінансово-правових норм, що деталізують логіку побудови галузі права, особливості фінансово-правового регулювання. Система фінансового права являє собою об'єктивну сукупність фінансово-правових норм, що визначає внутрішню структуру фінансово-правової галузі, співвідношення її підгалузей та інститутів.

В основі диференціації як галузі права, так і її внутрішніх складових частин лежить, перш за все, значимість із державної точки зору у врегулюванні подібних відносин, потребуваність такого правового впливу з метою розвитку суспільства. Крім того, важливим моментом,

що лежить в основі структурування системи фінансового права, є однорідність відносин, на регулювання яких спрямовано вплив фінансово-правових норм, можливість детальної диференціації цих норм на підставі виділення принципових особливостей в однорідній системі фінансових відносин. І нарешті, важливим моментом є комплекс способів впливу на поведінку учасників відносин, що характеризують метод галузевого регулювання.

Система фінансового права являє собою логічно взаємопов'язану сукупність фінансово-правових норм, що встановлюють логіко-функціональні зв'язки між фінансово-правовими підгалузями та інститутами, що визначають підстави взаємодії з іншими як фінансово-правовими підгалузями та інститутами, так і інститутами інших галузей. **Ознаками** системи фінансового права є:

- 1) однорідність фактичного змісту фінансово-правових норм, що складають систему цієї галузі;
- 2) єдність системної сукупності фінансово-правових норм;
- 3) обумовленість системою фінансового законодавства та відмежуванням на підставі цього її від інших галузей права.

Таким чином, аналізуючи зміст системи фінансового права як цілісної сукупності однорідних фінансово-правових норм, потрібно мати чітке уявлення про ієрархічну конструкцію, яка впорядковує і диференціює фінансово-правові норми в окремі групи або блоки. В основі структурування системи фінансово-правових норм лежать кілька обставин, на підставі яких створюється можливість виділення подібних сукупностей фінансово-правових норм. Структурування системи фінансового права здійснюється за рахунок використання:

- 1) особливостей реалізації методу фінансово-правового регулювання;
- 2) принципів, що лежать в основі особливостей правового регулювання окремих сукупностей фінансово-правових норм (бюджетне право, податкове право і т. д.);
- 3) характеру та стану інституційного або підгалузевого законодавства (наявність кодексів).

Система фінансового права являє собою певну піраміду, яка відображає рівень деталізації положень інститутів або підгалузей. Інститути загальної частини охоплюють фінансово-правові норми, які в однаковій мірі відносяться до всіх інститутів. Особливої частини і формують певний загальний знаменник, на який спирається все фі-