

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Сумська філія
кафедра юридичних дисциплін

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Фінансове право»
вибіркових компонент
освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти

081 Право
(право)

за темою – «Бюджетні повноваження держави »

Суми 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
ХНУВС
Протокол від 29.08.2023 № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС (з юридичних дисциплін)
Протокол від 29.08.2023 № 7

Розглянуто на засіданні кафедри (юридичних дисциплін) (протокол від 29.08.2023 № 1)

Розробники:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС, доктор юридичних наук, доцент Панасюк О.В.;
2. Доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС, кандидат юридичних наук Пономарьова Я.О.;
3. Викладач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС Новик М.Ю.

Рецензенти:

1. Професор кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС, кандидат юридичних наук, професор Шуміло О. М.
2. Завідувач кафедри приватного та соціального права Сумського національного аграрного університету, кандидат юридичних наук, доцент Кузнецова М. Ю.

План лекції

1. Поняття бюджетних повноважень
2. Бюджетні повноваження учасників бюджетного процесу
3. Розпорядники бюджетних коштів і бюджетні призначення
4. Правові засади організації міжбюджетних відносин

Література:

Навчальна та наукова література:

1. Захарченко В. Ю. Податкова система : практичні питання застосування норм податкового кодексу України / За заг. ред. В.Ю.Захарченка. К. : Юрінком Інтер, 2011. 368 с.
2. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : в 3 т. / кол. авторів. К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. 2389 с.
3. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / В. Е. Теліпко, А.С. Овчаренко, С. А. Пасанюк / За заг. ред., М. Я. Азарова. К. : Центр учбової літератури, 2010. 480 с.
4. Пирожкова Ю. В. Фінансове право : Навчально-методичний посібник у схемах і таблицях. Запоріжжя : ЗНУ, 2010. 121 с.
5. Роль В. Ф. Фінансове право : Навч. посіб / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова К. : Центр учбової літератури, 2011. 392 с
6. Фінансове право : підручник / Ю.М. Жорнокуй, О.В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та ін., за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. 2-ге вид. доп. та перероб. Харків : Екограф, 2015. 500 с.

Додаткова література з навчальної дисципліни

1. Бюджетний процес в Україні : навч. посіб. / І. П. Лопушинський, Ю. С. Гаврилюк, Я. М. Казюк ; Херсон. нац. техн. ун-т. Херсон : Грінь Д. С., 2011. 363 с.
2. Фінансове право: навч. посіб. / М.П. Кучерявенко, І.Є. Криницький, А.О. Лукашев та ін.; за заг. ред. М.П. Кучерявенка. Харків: Право, 2010. 288 с.
3. Фінансове право України : навч. посіб./М.П. Кучерявенко, І.Є. Криницький, О.А. Лукашев та ін.; за заг. ред. М.П. Кучерявенка. Х.: Право, 2010. 288 с.

Нормативно-правові акти:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. за № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Бюджетний кодекс України. Офіційний вісник України від 13.08.2010., № 59. Стор. 9. Ст. 20-47. URL: <https://data.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року. Відомості Верховної Ради України від 08.04.2011 року. 2011. № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. Стор. 556. Ст. 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/stru#Stru>

1. Поняття бюджетних повноважень

Бюджетні повноваження держави складаються під впливом політичних та економічних інтересів України як цілісного, суверенного, незалежного суб'єкта бюджетної діяльності. Україна реалізує свої інтереси через державні органи влади різного рівня компетенції, тобто учасників бюджетної діяльності. Ці інтереси впроваджуються державним бюджетом та регіональними бюджетами, охоплюють усіх суб'єктів бюджетної діяльності як відносно свого «рідного» бюджету, так і державного, тому що ці процеси взаємозалежні.

Бюджетні повноваження - це права та обов'язки органів державної влади у галузі бюджетної діяльності, що визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними актами.

Бюджетні повноваження залежно від виду бюджетних правовідносин, у межах яких реалізуються бюджетні права їх суб'єктів, поділяються на:

— матеріальні - визначають зміст прав і обов'язків органів державної влади у сфері функціонування бюджетної системи;

— процесуальні - передбачена законодавством сукупність прав та обов'язків державних органів у сфері бюджетного процесу.

Рівні бюджетних прав:

— вертикальний (між представницькими та виконавчими органами різного рівня) - базується на конституційних нормах, що розмежовують повноваження між органами державної влади;

— горизонтальний - ґрунтується на конституційних нормах про розподіл компетенції між гілками влади.

Групи бюджетних прав:

- повноваження у галузі зведеного бюджету - ґрунтуються на забезпеченні єдності бюджетної системи; проведенні єдиної бюджетної політики;
- повноваження у галузі державного бюджету - це повноваження з формування, розподілу і використання коштів державного бюджету;
- повноваження у галузі місцевих бюджетів - повноваження органів місцевого самоврядування.

Основні учасники бюджетного процесу: Президент України, органи законодавчої і виконавчої влади, Національний банк України, органи державного фінансового контролю.

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

Відповідно до Бюджетного кодексу України, за обсягом наданих прав розпорядники поділяються на головних розпорядників коштів і розпорядників коштів нижчого рівня.

Головним розпорядником бюджетних коштів є бюджетна установа в особі її керівника, якій встановлюються бюджетні призначення. Розпорядником бюджетних коштів може бути бюджетна установа в особі її керівника, який уповноважений на отримання бюджетних асигнувань, прийняття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів з конкретною метою у процесі виконання бюджету.

Визначення головних розпорядників бюджетних коштів та їх повноваження встановлюються у ст. 22 Бюджетного кодексу України.

Наприклад, головні розпорядники коштів Державного бюджету України є уповноваженими юридичними особами (бюджетні установи), які забезпечують діяльність: Верховної Ради України – Апарат ВР України, Президента України – Державне управління справами, Кабінету Міністрів

України – Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату КМУ, міністерства та інші органи вико-навчої влади в особі їх керівників тощо. До системи головного розпорядника, крім центрального апарату Мінфіну, входять шість відповідальних виконавців, а саме: Державна казначейська служба України; Державна митна служба України; Державна фіскальна служба України; Державна пробірна служба України; Державна фінансова інспекція України;

Бюджетна компетенція – це сукупність закріплених законодавством владних бюджетних повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в межах предмета їх ведення у сфері бюджетної діяльності з метою реалізації нормативно визначеної мети.

Поняття «бюджетна компетенція» за змістом є ширшим, ніж поняття «бюджетні повноваження», частина прав та обов’язків яких становлять компетенційні права та обов’язки.

Бюджетна компетенція, на відміну від бюджетних повноважень, не має кількісного, часового та цільового обмеження, оскільки охоплює права і обов’язки, які залежно від цілей створення та діяльності в бюджетній сфері розрізняють суб’єктів бюджетних правовідносин, конкретизують їх.

У системі головного розпорядника не може бути більше ніж дев’ять відповідальних виконавців.

Відповідальними виконавцями можуть бути:

- головний розпорядник – за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;
- розпорядники бюджетних коштів державного бюджету нижчого рівня, які виконують бюджетні програми в системі головного розпорядника.

2. Бюджетні повноваження учасників бюджетного процесу

До бюджетних повноважень Верховної Ради України належать:

- визначення бюджетної політики держави;
- встановлення основ бюджетних повноважень усіх учасників бюджетного процесу;

– визначення складу та обсягів доходів і видатків Державного бюджету України;

– розгляд і прийняття постанови про основні напрямки бюджетної політики на поточний рік (бюджетна резолюція);

– затвердження нормативів бюджетної забезпеченості та інших показників, необхідних для формування бюджетів усіх рівнів;

– розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та внесення змін до нього;

– відхилення проекту закону України про Державний бюджет України;

– розгляд і прийняття додатків до закону України про розпис доходів і видатків Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та внесення змін до нього;

– розгляд і прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України;

– прийняття до розгляду законопроектів, які приводять до змін доходної та видаткової частин бюджетів усіх рівнів лише за наявності висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету;

– заслуховування Прем'єр-міністра України, керівників міністерств, державних комітетів та головних розпорядників бюджетних коштів з питань виконання бюджету і бюджетного законодавства;

– здійснення контролю за виконанням бюджетів і дотриманням бюджетного законодавства;

До бюджетних повноважень Президента України належать:

– розгляд і підписання постанови про основні засади складання проекту Державного бюджету України (бюджетна резолюція) на наступний період, закону України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та закону України про внесення змін і доповнень до цього закону, а також інших законів, які стосуються бюджетного законодавства, з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями Президента України;

– застосування права вето щодо прийняття законопроектів із бюджетної діяльності з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями Президента України.

Міністрів України належать: – подання Верховній Раді України передбачених Бюджетним кодексом документів і матеріалів, необхідних для розробки проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період;

– подання Верховній Раді України зауважень та пропозицій до проекту закону України про Державний бюджет України, прийнятого у першому та другому читаннях;

– подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту про розпис доходів і видатків бюджетів на відповідний бюджетний період;

– виконання закону України про Державний бюджет України на відповідний рік;

– підготовка та подання Верховній Раді України звітів про виконання державного бюджету;

– розгляд показників зведеного бюджету України та підготовка звіту про його виконання;

– прийняття рішення про здійснення державних запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом України про державний бюджет;

Бюджетні повноваження інших суб'єктів бюджетної діяльності. України можливо розглянути з двох боків. По-перше, це повноваження, пов'язані з виконанням представницьких функцій регіональних органів влади або інших державних органів, по-друге, – з виконанням обов'язків щодо формування та виконання власних бюджетів.

До бюджетних повноважень обласних рад належать:

– підготовка, затвердження і подання до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України бюджетних пропозицій щодо обласних бюджетів на наступний бюджетний період із врахуванням делегованих повноважень;

- прийняття рішення про затвердження обласного бюджету;
- внесення змін до рішення про обласний бюджет;
- прийняття рішення щодо звіту обласних державних адміністрацій про виконання обласного бюджету;
- здійснення інших повноважень, визначених бюджетним законодавством.

Виконавчі органи влади займаються роботою щодо організації бюджетного процесу на кожній його стадії. Вони здійснюють його так зване «економічне» Фінансове право

143

забезпечення. Так, до бюджетних повноважень місцевих державних адміністрацій належать:

- підготовка і виконання відповідних обласних, районних, міських та інших бюджетів;
- складання та подання звітів про виконання відповідних бюджетів;
- здійснення бюджетних повноважень, делегованих їм відповідними радами;
- внесення пропозицій щодо змін відповідних бюджетів;
- підготовка та подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період;
- виконання інших повноважень.

Органи виконавчої влади, які мають функціональне призначення, виконують свої бюджетні обов'язки згідно зі своїми головними функціями.

До бюджетних повноважень Державної казначейської служби України належать:

- казначейське виконання Державного бюджету України та бюджетів органів самоврядування;
- казначейське обслуговування позабюджетних коштів бюджетних установ;
- ведення обліку виконання Державного бюджету України;
- складання звітів про виконання Державного бюджету України;
- складання звітів про виконання зведеного бюджету України та зведеного бюджету АРК, областей, міст Києва і Севастополя;
- управління бюджетними асигнуваннями розпорядниками бюджетних коштів відповідно до бюджетного розпису;
- затвердження єдиних правил бухгалтерського обліку та звітності про виконання всіх бюджетів, передбачених бюджетною системою України, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та їх позабюджетних коштів;
- здійснення інших повноважень, передбачених Бюджетним кодексом України.

Інститут бюджетних повноважень встановлюється чинним бюджетним

законодавством України, його реалізація залежить від певних економічних, політичних, соціальних умов розвитку країни.

3. Розпорядники бюджетних коштів і бюджетні призначення

Види розпорядників бюджетних коштів за обсягом їх прав:

- головні розпорядники бюджетних коштів;
- розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня.

Головні розпорядники визначаються відповідно до Бюджетного кодексу України і затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Бюджетне призначення - це повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Бюджетним кодексом України, Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, яке має кількісні та часові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне асигнування - повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання і здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути (згідно з Бюджетним кодексом України):

- за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, - органи, уповноважені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, в особі їх керівників, а також Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди;

- за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом Автономної Республіки Крим, - уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), а також установи і організації, створені органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування, які повністю утримуються за рахунок відповідного бюджету, а також міністерства і органи влади Автономної Республіки Крим в

особі їх керівників;

— за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, - керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

Функції головного розпорядника бюджетних коштів:

— розробляє на основі плану діяльності проект кошторису і бюджетні запити та надає їх Міністерству фінансів України або місцевому фінансовому органу;

— отримує бюджетне призначення шляхом його затвердження в законі про Державний бюджет України або в рішенні про місцевий бюджет, доводить до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (отримувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління ними.

Бюджетний запит - документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, який містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням відносно обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Функції розпорядника бюджетних коштів:

— затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня;

— здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня і отримувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

— отримує звіти про використання бюджетних коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня і отримувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів.

Якщо після прийняття закону (рішення) про бюджет відповідальність за виконання функцій або надання послуг, на які

затверджено бюджетне призначення, передається на іншого головного розпорядника бюджетних коштів, дія бюджетного призначення не припиняється. Передача повноважень здійснюється повідомленням Міністерства фінансів України (місцевого фінансового органу) Кабінету Міністрів України (місцевої державної адміністрації, відповідної ради) у двотижневий термін.

4. Правові засади організації міжбюджетних відносин

Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій є регулювання міжбюджетних відносин. **Міжбюджетні відносини** – це відносини між державою, АРК та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Міжбюджетні відносини відображають взаємозв'язки бюджетів різних рівнів.

Міжбюджетні відносини виникають на стадії виконання бюджетів. Необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи є найважливішою передумовою їх існування.

Характеристика сутності міжбюджетних відносин:

Економічний аспект - відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо формування та використання фінансових ресурсів; вони містять у собі: розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; визначення трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим і навпаки; організацію контролю за витрачанням коштів державного та місцевих бюджетів.

Правовий аспект - необхідність розмежування повноважень органів держави та органів місцевого самоврядування щодо надання суспільних

послуг; визначення сфери їх спільних повноважень; закріплення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами; закріплення переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування та політика у сфері фінансового вирівнювання.

Політичний - пов'язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих інтересів, з ухваленням законодавств, які б максимально збалансовували державні та місцеві інтереси.

Міжбюджетні відносини ґрунтуються на таких принципах:

- принцип рівності;
- принцип розмежування й закріплення на постійній основі та за тимчасовими нормативами регулюючих доходів;
- принцип вирівнювання межі мінімального бюджетного забезпечення бюджетів;
- принцип забезпечення рівномірного надходження доходів і недопущення касових розривів.

Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Перелік міжбюджетних трансфертів, які можуть передбачатися у державному бюджеті для місцевих бюджетів, визначено Бюджетним кодексом України.

До 2015 року в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України:

- дотації вирівнювання;
- субвенції;
- кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих

бюджетів з інших місцевих бюджетів;

інші дотації.

Проте після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, затверджених Верховною Радою України 28 грудня 2014 року, використання цих видів трансфертів було призупинено.

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, **міжбюджетні трансферти поділяються на:**

базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; субвенції;

реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою).

Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів.

Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст обласного значення, районів та обласних бюджетів.

Місцеві бюджети в Україні формуються переважно не за рахунок власних джерел надходжень, а за рахунок трансфертів із бюджетів вищого рівня (частка трансфертів у структурі місцевих бюджетів становить близько 55%. Тобто, управління використанням бюджетних ресурсів фактично здійснюється із центру. проблем оптимізації системи міжбюджетних трансфертів в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування нині особливо є актуальним й потребує подальших наукових розвідок.