

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 – «Правове регулювання державних видатків»

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.

План лекції

1. Поняття та класифікація державних і місцевих видатків.
2. Поняття, види та принципи фінансування державних і місцевих видатків.
3. Правовий порядок кошторисно-бюджетного фінансування.
4. Правовий порядок програмно-цільового фінансування.

ПИТАННЯ 1. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ВИДАТКІВ

Публічні видатки – це регламентовані нормами фінансового права суспільні відносини з розподілу та використання коштів бюджетних та позабюджетних публічних фондів з метою забезпечення реалізації завдань і функцій держави та місцевого самоврядування.

Фактично до публічних видатків належать кошти, виділення, розподіл та витрачання яких здійснюється на фінансування завдань і функцій держави та місцевого самоврядування з публічних фондів коштів за принципами безперервності, цільового спрямування та плановості.

У деяких випадках забезпечуються принципи безповоротності та безоплатності виплат із публічних фондів.

Забезпечення фінансовими ресурсами реалізації публічних інтересів здійснюється як безпосередньо державою та місцевим самоврядуванням, так і іншими суб'єктами, яким законодавством надано відповідні повноваження.

Отримувачами коштів із публічних фондів є:

- а) бюджетні установи, які є розпорядниками бюджетних асигнувань;
- б) юридичні особи (крім бюджетних установ), які є одержувачами бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, субвенцій і субсидій, бюджетних інвестицій і т. п.;
- в) державні позабюджетні фонди, які є розпорядниками коштів своїх бюджетів.

Публічні видатки – це складова частина фінансових відносин, яка полягає у безперервному цільовому використанні грошових ресурсів, що

накопичуються у:

- державному та місцевих бюджетах;
- публічних позабюджетних фондах;
- власних фондах державних та комунальних підприємств, установ і організацій з метою виконання загальнодержавних функцій, фінансування державної та комунальної соціальної і культурної сфер.

Публічні видатки складаються із:

- прямих видатків держави, що здійснюються через систему бюджетних та позабюджетних централізованих державних фондів;
- видатків державних та комунальних підприємств, організацій і установ.

Фінансові відносини у сфері здійснення видатків із публічних фондів можуть реалізовуватися тільки як правовідносини.

Вони є наслідком фактичних обставин – використання коштів на покриття витрат, потрібних для функціонування державних або муніципальних органів.

Правовідносини в галузі державних або муніципальних видатків характеризуються нерівністю сторін.

Органи державної влади або органи місцевого самоврядування будують відносини з отримувачем бюджетних коштів на підставі владних приписів. Органи влади всіх рівнів визначають обсяг та види видатків і контролюють їх витрачання.

Юридичний механізм управління державними та місцевими видатками – це застосування приписів фінансово-правових норм, які встановлюють порядок нормування витрат держави, органів місцевого самоврядування, напрями та обсяги видатків, порядок їх фінансування, повноваження відповідних суб'єктів.

Об'єктом інституту державних видатків є мобілізовані у розпорядження держави та державних і комунальних підприємств кошти.

Суб'єктами суспільних правових відносин щодо витрачання

державних та місцевих грошових ресурсів є: державні та місцеві органи влади, державні і комунальні підприємства, громадські організації та суб'єкти, яким надано відповідні повноваження законодавством і рішенням уповноваженої особи.

Переважає більшість державних видатків фінансується з державного бюджету – централізованого фонду коштів, що утворюється у процесі перерозподілу національного доходу, та з місцевих бюджетів.

Менша частина державних витрат покривається за рахунок децентралізованих фондів коштів – коштів міністерств та відомств, підприємств, установ і організацій державної та комунальної форми власності, а також позабюджетних коштів бюджетних установ та позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування усіх рівнів.

Публічні видатки характеризуються такими загальними рисами:

- мають грошову форму,
- виникають на підставі норм законодавства та відповідних рішень уповноваженого органу,
- виділяються з публічних централізованих та децентралізованих публічних фондів;
- використовуються на задоволення публічного інтересу, вирішення завдань держави та місцевого самоврядування;
- мають цільовий, безперервний та плановий характер;
- визначення, облік та контроль здійснюються уповноваженими органами.

Ознаки публічних та місцевих видатків відповідно до Бюджетного кодексу України:

- спрямовуються на здійснення програм та заходів, що передбачені відповідним бюджетом або позабюджетним фондом;
- визначаються виключно на підставі нормативно-правових актів;
- мають цільовий характер використання коштів;
- мають безперервний постійний характер використання коштів;

- визначають пріоритети державної політики;
- забезпечують можливість виконання завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Принципи, на яких базується здійснення видатків:

- 1) планування;
- 2) нормативна деталізація видатків;
- 3) безоплатність;
- 4) безповоротність;
- 5) цільове спрямування;
- 6) економне використання коштів;
- 7) ефективне використання коштів;
- 8) постійний фінансовий контроль.

До публічних видатків держави належать:

- видатки Державного бюджету України, в тому числі і спеціального фонду;
- видатки державних цільових позабюджетних фондів коштів соціального призначення;
- видатки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; спеціальних економічних фондів, фондів та резервів Національного банку України;
- видатки фондів грошових коштів державних підприємств або підприємств установ та організацій, заснованих на державній формі власності.

До публічних видатків органів місцевого самоврядування належать:

- видатки бюджетів органів місцевого самоврядування, зокрема видатки спеціальних бюджетних фондів цільового призначення;
- видатки фондів грошових коштів комунальних підприємств та підприємств, установ та організацій, заснованих на комунальній (муніципальній) формі власності.

Види видатків:

1. За спрямованістю – направлені на фінансування:

- державного управління;
- судової влади;
- міжнародної діяльності;
- фундаментальних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу;
- національної оборони;
- правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави;
- освіти;
- охорони здоров'я;
- соціального захисту та соціального забезпечення;
- культури і мистецтва;
- інших державних програм.

2. За часом:

- постійні;
- тимчасові;
- разові.

3. За економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються видатки:

- поточні;
- капітальні;
- кредитування за вирахуванням погашення.

ПИТАННЯ 2. ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ВИДАТКІВ

Фінансування державних та місцевих видатків – це плановий, цільовий, безповоротний і безоплатний відпуск грошових коштів, який виконується з урахуванням оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел фінансування, проводиться в міру здійснення планового використання коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій (оборони країни, управління тощо), регіональних завдань, а також для утримання соціально-культурної сфери, забезпечення соціальних гарантій та зобов'язань держави з дотриманням режиму економії за постійного здійснення контролю.

Фінансування здійснюється із різних джерел – бюджетів різних рівнів, позабюджетних цільових фондів, власних коштів державних та комунальних підприємств.

Залежно від джерел фінансування виділяють:

бюджетне фінансування, самофінансування та державне кредитування.

Бюджетне фінансування – це фінансування, що проводиться за рахунок бюджетних коштів.

Самофінансування використовується для покриття видатків державних та комунальних підприємств за рахунок їхніх власних фінансових ресурсів.

Державні або комунальні установи та організації, видатки яких повністю фінансуються з бюджету, називаються бюджетними.

Діяльність бюджетних установ має свою особливість. Вони належать до невиробничої сфери і не беруть безпосередньої участі у створенні матеріальних цінностей, тобто не створюють національного доходу. Основне їх призначення полягає у задоволенні соціально-культурних потреб населення та здійсненні загальнодержавних функцій.

Незалежно від джерел покриття видатків фінансування здійснюється на основі таких принципів:

- плановості;
- безповоротності та безоплатності фінансування;
- цільового спрямування коштів та їх ефективного використання;
- фінансування в міру виконання планів;
- оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів;
- додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за використанням коштів.

Принцип плановості. Уся фінансова діяльність держави здійснюється шляхом укладення фінансових планів. Об'єктом фінансового планування є фінансові ресурси. Видатки усіх централізованих фондів коштів обов'язково відображаються у фінансових планах.

Принцип безповоротності та безоплатності фінансування державних видатків означає виділення коштів без прямого їх повернення державі та без внесення до державних фондів коштів будь-якої платні за отримання цих коштів.

Принцип цільового спрямування фінансування державних витрат полягає в тому, що кошти плануються, відпускаються і використовуються на чітко визначені нормативними та індивідуально-плановими фінансовими актами цілі і заходи: виплату заробітної плати, поточні видатки, видатки розвитку тощо.

Принцип фінансування в міру виконання планів означає, що кошти виділяються не автоматично, а відповідно до фактичного виконання робіт, кількісних та якісних показників, що зумовлюють обсяги витрат і конкретні цілі в момент виникнення реальної потреби у наданні коштів. Завдяки цьому принципу грошові ресурси можуть перебувати у постійному обігу.

Принцип оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів полягає в тому, що під час визначення обсягу фінансування на всіх рівнях спочатку враховується наявність та можливість використання власних коштів або скорочення власних видатків, потім – можливість отримання банківських кредитів і лише в разі об'єктивної

неможливості покриття видатків із вищезазначених джерел вирішується питання про виділення бюджетного або відомчого фінансування.

Принцип додержання режиму економії застосовується на стадії фактичного використання коштів і виявляється у раціональному використанні трудових та матеріальних ресурсів, використанні новітніх ресурсозберігаючих технологій, підвищенні норм виробітку сировини та природних ресурсів тощо.

Принцип здійснення постійного контролю за використанням усіх видів державних ресурсів. Контроль дає можливість з'ясувати помилки і недоліки у фінансовій діяльності держави та вжити заходів для їх усунення. Він також дає інформацію для перспективного і поточного планування державних видатків під час визначення цільового спрямування коштів та їх оптимальних обсягів.

Згідно зі ст. 10 Бюджетного кодексу України видатки бюджету класифікуються так:

1) за функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків):

а) розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, АР Крим чи органів місцевого самоврядування;

б) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, АР Крим чи органів місцевого самоврядування;

2) за економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків):

поточні видатки, капітальні видатки та кредитування за вирахуванням погашення, склад яких визначається міністром фінансів України;

3) за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків):

визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів;

на її основі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів;

4) за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків):

застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом.

Державний бюджет України містить пояснення всіх видатків, за винятком видатків, що пов'язані з державною таємницею (таємних видатків).

Бюджетне фінансування – це безповоротний безоплатний відпуск коштів з державного та місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних функцій, функцій органів місцевого самоврядування та забезпечення функціонування бюджетних підприємств, установ та організацій.

Бюджетне фінансування базується на загальних принципах фінансування, проте має і свої специфічні особливості, а саме:

– кошти на покриття витрат відпускаються тільки з одного бюджету за підпорядкованістю підприємства, установи чи організації (тобто з державного, обласного, районного, міського, сільського або селищного). Виняток становить фінансування загальнодержавних заходів: боротьба з епідеміями, епізоотіями, ліквідація втрат від катастроф та стихійного лиха тощо;

– фінансування бюджетних установ здійснюється на основі встановлених економічно і науково обґрунтованих нормативів для кожної сфери діяльності держави.

Виділення коштів із бюджету на забезпечення діяльності апарату законодавчої та виконавчої влади, управління, суду і прокуратури, обороноздатності країни, на утримання соціально-культурної сфери, а також державних та комунальних підприємств, установ і організацій, які не мають своїх доходів (бюджетних установ), здійснюється шляхом кошторисно-бюджетного фінансування.

ПИТАННЯ 3. ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК КОШТОРИСНО-БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ

Кошторисно-бюджетне фінансування – це метод безповоротного, безоплатного відпуску грошових коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні з бюджету, на основі фінансових планів – кошторисів витрат.

За цим методом фінансується майже вся невиробнича сфера суспільства, що базується на державній або комунальній формі власності (бюджетна сфера). Обсяг передбачуваних витрат згідно з кошторисами закріплюється в бюджетах, які приймаються на відповідних рівнях, – у державному бюджеті, бюджеті Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетах.

На кошторисно-бюджетному фінансуванні утримуються державні та комунальні:

- установи соціальної сфери;
- освітні установи;
- школи, середні спеціальні та вищі навчальні заклади;
- установи охорони здоров'я;
- лікарні та поліклініки, державні та дитячі дошкільні установи;
- установи культури;
- бібліотеки, будинки культури, дитячі театри, об'єкти фізичної культури, а також:
- установи Міністерства оборони, Прикордонних військ, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України;
- органи законодавчої та виконавчої влади, суди і прокуратура.

Основним документом, що визначає витрати бюджетних установ, є кошторис.

Кошторис – це фінансово-плановий акт, який визначає обсяг, цільове спрямування і щоквартальний розподіл коштів на утримання установ. Фінансування з бюджету виконується тільки на основі затверджених

кошторисів видатків. Правове значення кошторису полягає в тому, що він визначає права та обов'язки керівника бюджетної установи щодо цільового використання бюджетних коштів, а також обов'язки фінансових органів щодо надання цих коштів та їх контролю.

За колом охоплення установ кошториси поділяються на індивідуальні, централізовані і зведені.

Централізовані кошториси складають міністерства, відомства, установи на проведення централізованих заходів.

Зведені кошториси охоплюють індивідуальні кошториси. Індивідуальні кошториси є індивідуальним фінансово-правовим актом, що встановлює особливості фінансування окремих установ.

При кошторисно-бюджетному фінансуванні фінансово-правові відносини виникають тільки з моменту затвердження кошторису.

В цьому і полягає правове значення кошторису, який спрямований на виконання і конкретизацію фінансово-правових норм.

Кошториси бюджетних установ складаються відповідно до класифікації доходів і видатків державного та місцевих бюджетів України.

Кошторис витрат бюджетної установи складається з 4 частин:

1. Загальні відомості.
2. Виробничі показники.
3. Розрахунки за видами витрат.
4. Зведення витрат.

До загальних відомостей відносять: найменування бюджетної установи, адресу, бюджет, з якого вона фінансується, із вказівкою номерів розділу, глав параграфа за бюджетною класифікацією.

У другій частині наводяться дані паспортизації установи, на підставі яких проводяться розрахунки необхідних асигнувань: наприклад, кількість слухачів та викладачів закладу, дані про матеріально-технічну базу тощо.

Третя частина кошторису містить економічні розрахунки за кожною зі статей за елементами витрат.

У четвертій робиться зведення затрат за статтями з розподілом за кварталами року.

Норми витрат – це визначений компетентним органом розмір витрат на розрахункову одиницю. За своїми юридичними властивостями норми поділяються на обов’язкові та розрахункові.

За змістом норми поділяються на матеріальні та грошові. Матеріальна норма – це кількісний набір продуктів або інших матеріальних цінностей на одну розрахункову одиницю. В основі грошових – вартісне вираження матеріальних норм.

Грошові норми поділяються на індивідуальні, комбіновані та укрупнені.

Індивідуальні норми застосовуються при складанні кошторису окремого закладу, вони встановлюють види видатків (ремонт, освітлення).

До комбінованих відносять норми, що об’єднують видатки у рамках однієї статті або за кількома статтями при зведеному плануванні, а до укрупненої норми відносять усі видатки, пов’язані з фінансовим забезпеченням усієї бюджетної установи або її частини.

Кошторис складається усіма установами на календарний рік і затверджується керівниками вищестоящих організацій не пізніше ніж через місяць після затвердження відповідного бюджету.

Одночасно з кошторисом на затвердження відповідного бюджету подається штатний розпис установи.

Фінансування установ без затвердженого кошторису забороняється. Асигнування, що передбачені кошторисами, надаються розпорядникам бюджетних коштів. Розпорядниками бюджетних коштів згідно з Бюджетним кодексом України виступають бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов’язань та здійснення видатків із бюджету.

Найбільша відповідальність за ефективне та цільове використання коштів покладається на головних розпорядників бюджетних коштів, які

розподіляють і надають кошти розпорядникам нижчих ступенів.

Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники у встановленому порядку перераховують кошти на поточні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів – на рахунки розпорядників нижчого ступеня.

Кожне окреме бюджетне підприємство, організація або установа отримують асигнування лише з одного бюджету. Розподіл установ на ті, що фінансуються з державного бюджету, і ті, що отримують асигнування з місцевих бюджетів, здійснюється залежно від їх значущості та підпорядкування.

З державного бюджету отримують фінансування національні установи; підприємства, організації та заклади, що підпорядковані безпосередньо міністерствам України, державним комітетам і відомствам. Інші бюджетні установи фінансуються головним чином із відповідних місцевих бюджетів. Кошти на фінансування бюджетних підприємств, організацій та установ відпускаються за статтями відповідно до бюджетної класифікації.

ПИТАННЯ 4. ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ФІНАНСУВАННЯ

Фінансування цільових програм – це метод прогнозування видатків на пріоритетні напрями економічного та соціального розвитку, який застосовується під час розробки бюджетної політики держави на майбутній період.

Основними рисами програмно-цільового фінансування є:

- зосередження уваги на результатах;
- підвищення результативності державного та комунального сектора;
- підвищення бюджетної прозорості та заохочення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань місцевого самоврядування і бюджету.

Процес управління під час планування та виконання програми є цілісним, тому програмно-цільовий метод є не окремим документом, а невід’ємною частиною цього процесу.

Обов’язок керівників і тих, хто приймає рішення, – визначати цілі та завдання, а бюджет виконує роль інструменту, що забезпечує ефективне фінансування їх досягнення і відповідну інформацію, яка є підставою для вибору найбільш раціонального витрачання коштів.

Найважливішими складовими програмно-цільового методу бюджетування є:

- бюджетні програми та підпрограми;
- стратегічне планування (стратегічні програми соціально-економічного і культурного розвитку області, міста, району, села);
- доходи та видатки: прогноз, оцінка і визначення повноважень;
- довгострокове фінансове планування, включаючи середньо- та довгострокове планування бюджету;
- планування капітальних інвестицій;
- аналіз витрат, оцінка і моніторинг програми;
- прозорість бюджетного процесу та участь громадськості в ньому.

В Україні запроваджено фінансування цільових комплексних програм.

Цільова комплексна програма являє собою правовий акт, в якому міститься визначений за ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення визначених цілей.

Цільові комплексні програми класифікують:

1) за рівнем та складом

– міждержавні, державні, міжгалузові, галузові, міжрегіональні, регіональні, локальні;

2) за характером і метою розробки:

– соціально-економічні – спрямовані на вирішення проблем розвитку і вдосконалення способу життя, підвищення матеріального і культурного рівня населення країни, зростання масштабів та ефективності функціонування суспільного сектора;

– інституційні – спрямовані на організацію управління господарськими системами, трансформування суспільних відносин;

– регіональні – спрямовані на формування та підтримку соціально-економічних комплексів регіонів тощо;

– виробничі – націлені на інноваційні методи ведення виробництва;

– науково-технічні – спрямовані на розвиток наукових досліджень, вирішення проблем розробки і впровадження інноваційних технологій та нової техніки;

– екологічні – пов'язані зі збереженням ресурсів, реалізацією природоохоронних проектів;

3) за термінами виконання

– довгострокові (5–10 років), спрямовані на досягнення стратегічних цілей; середньострокові (1–5 років), покликані розв'язати тактичні завдання;

– короткострокові (до року), спрямовані на досягнення оперативних цілей.