

## БЮДЖЕТНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

СІДОР Міхаїл Іванович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного Університету «Одеська юридична академія»

УДК 347.73 : 351.713

*Стаття посвячена определению роли органов Государственной фискальной службы Украины при осуществлении бюджетного процесса. Проанализированы нормативно-правовые акты, которые закрепляют бюджетные полномочия этих органов. В статье обосновывается и предлагается рассматривать органы фискальной службы в качестве участников бюджетного процесса.*

**Ключові слова:** бюджетний процес, учасники бюджетного процесу, бюджетні повноваження, податкові органи.

### Постановка проблеми

Виконання державою покладених на неї завдань та функцій тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від успішного здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна забезпечувати економічну та фінансову стабільність держави, належний соціальний рівень життя у державі. На це, в першу чергу, направлена чітка регламентація порядку здійснення бюджетного процесу та повноважень, якими наділені учасники в межах бюджетного процесу.

Поняття учасників бюджетного процесу, яке закріплене в Бюджетному кодексі України, є нечітким, тому що не дає нам змогу точно окреслити, хто є учасником бюджетного процесу, а хто ні. До суб'єктів, відносно яких не можна однозначно стверджувати, чи є вони учасниками бюджетного процесу чи ні, відноситься також Державна фіскаль-

на служба України, втім її роль у виконанні бюджету за доходами дуже важлива і має бути визначена.

### Ступінь наукової розробки проблеми

Загальні засади розмежування бюджетних повноважень між учасниками бюджетного процесу в Україні закладені Бюджетним кодексом України. Проблеми розмежування функцій, прав та обов'язків між учасниками бюджетного процесу розглядались у наукових та навчальних виданнях. Ці проблеми висвітлювались у працях О.Ю. Бакаєвої, О.Д. Василика, Л.К. Воронової, О.О. Дмитрик, М.Й. Мац, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічника, В.І. Стоян, С.І. Юрія. Але майже не досліджувались проблеми визначення органів стягнення в особі органів Державної фіскальної служби України в якості учасників бюджетного процесу та їх взаємодія з іншими учасниками бюджетного процесу.

**Мета статті** полягає у визначенні ролі Державної фіскальної служби України та її органів у здійсненні бюджетного процесу та аналіз її бюджетних повноважень.

### Викладення основного матеріалу

У бюджетному процесі задіяні органи держави та місцевого самоврядування, представники бюджетних установ та інші суб'єкти, що беруть участь у бюджетній діяльності на всіх чи на будь-якій зі стадій і мають назву учасників бюджетного процесу.

Бюджетні правовідносини за своєю природою є різновидом процесуальних правовідносин, а тому можуть виникати, розвиватись та припинятись лише у межах бюджетного процесу. Тому учасники бюджетного процесу – це учасники бюджетних правовідносин.

Для учасників бюджетних правовідносин деякі дослідники виділяють такі притаманні їм ознаки: беруть участь у розподіленні доходів та видатків між бюджетами; отримують з бюджету грошові кошти у формі фінансування; приймають безпосередню участь у будь-якій зі стадій бюджетного процесу в якості сторони правовідносин [1, С. 9].

Головним завданням учасників бюджетного процесу є формування досконалої бюджетної системи, забезпечення її надійного та ефективного функціонування, досягнення злагодженості у взаємодії окремих сфер і ланок бюджетних відносин. Діяльність цих органів має бути взаємоузгодженою і спрямованою на реалізацію дієвої бюджетної політики. Залучення широкого кола учасників до бюджетного процесу потребує чіткого й ефективного розмежування функціональних повноважень між ними. Дії учасників бюджетного процесу повинні бути взаємоузгодженими, аби не допустити дублювання функцій і в якомога ефективніший спосіб забезпечити реалізацію бюджетного процесу.

Дискусійним є питання щодо віднесення Державної фіскальної служби України до учасників бюджетного процесу, тобто чи наділена вона бюджетними повноваженнями і чи є суб'єктом бюджетних правовідносин.

При цьому слід зазначити, що майже всі учасники бюджетного процесу, тобто суб'єкти, що наділені бюджетними повноваженнями і є суб'єктами бюджетних правовідносин, поділяються на дві групи: це суб'єкти, що наділені владними повноваженнями щодо здійснення певної стадії бюджетного процесу та розпорядники бюджетних коштів. До першої групи належать суб'єкти, що діють від імені держави, мають відповідну компетенцію та власні повноваження, до другої групи належать всі суб'єкти, що функціонують за рахунок бюджетних коштів і є бюджетними установами, їм притаманний загальний правовий

статус розпорядника бюджетних коштів.

Державна фіскальна служба України зі своїми територіальними органами функціонують за рахунок державних коштів і є бюджетними установами, отже, вони є суб'єктами бюджетних правовідносин і наділені бюджетними повноваженнями, але їх правовий статус в цьому аспекті визначається як правовий статус розпорядника бюджетних коштів на рівні з іншими бюджетними установами.

Державна фіскальна служба України як органи податкової та митної компетенції, окрім повноважень щодо використання бюджетних коштів, також наділені владно-контрольними повноваженнями щодо виконання бюджетів за доходами.

Метою виконання бюджету є досягнення відповідності між фактичними надходженнями до бюджету, видатками з нього та бюджетно-правовими нормами, якими встановлюються джерела та обсяг цих надходжень, а також напрями та обсяг здійснення видатків. Тобто йдеться про досягнення балансу між доходами до бюджету з його дохідною частиною, з одного боку, та видатками бюджету з його видатковою частиною – з іншого. При виконанні бюджету відбувається постійно триваюче порівняння показників матеріальних бюджетно-правових норм з результатами бюджетної діяльності, зіставлення бюджетно-правової моделі з бюджетною діяльністю [2, С. 80].

Виходячи із визначеної мети, виконання бюджету можна розглядати як досягнення відповідності між фактичними результатами дій зобов'язаних суб'єктів бюджетних правовідносин із бюджетними коштами та встановленими бюджетно-правовими нормами показниками акта про бюджет щодо зарахування, розподілу та перерахування коштів бюджету на визначені напрями фінансування у встановленому обсязі.

І в науці фінансового права і на законодавчому рівні закріплено, що діяльність щодо виконання дохідної частини бюджету відносно питань податкових надходжень регламентується нормами не бюджетного, а податкового права. Тобто Державна фіскальна служба України та її органи є суб'єктами податкових правовідносин і не

є учасниками бюджетного процесу. Але ці органи можуть бути суб'єктами також і бюджетних правовідносин.

Щороку, законом України про державний бюджет України на поточний рік встановлюються показники, які є обов'язковими до виконання. До таких показників відносяться й доходи Державного бюджету, які, у свою чергу, діляться на податкові, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти. Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори, обов'язкові платежі та місцеві податки, збори та обов'язкові платежі. За їх своєчасне та повне надходження до державної казни, тобто за виконання встановленого Законом про Державний бюджет на відповідний рік бюджетного показника по доходах відповідає Державна фіскальна служба України. Тобто обов'язок щодо виконання запланованих показників податкових надходжень випливає із статей закону України про Державний бюджет України на відповідний рік. Слід зазначити, що значна частина податкових надходжень поступає до Державного бюджету України саме завдяки контрольним діям органів цієї. Таким чином, фіскальні органи фактично є учасниками бюджетного процесу, хоч їх повноваження по забезпеченню виконання бюджетного показника за доходами реалізуються в межах податкових правовідносин.

Такі надходження до бюджетної системи повинні забезпечуватись згідно з основним фінансовим планом на відповідний рік за видами та щоквартальним розподілом.

У відповідності до п.п. 1 п. 3 Положення Про Державну фіскальну службу України» одним із основних завдань є здійснення контролю надходженням до бюджетів податків, зборів, митних та інших платежів. [3] Цей контроль здійснюється в формі поточного контролю щодо здійснення готівкових розрахунків, у формі наступного контролю при перевірці наданих податкових декларацій, розрахунків та інших документів, шляхом проведення перевірок документів, бухгалтерських реєстрів, що підтверджує відповідність та повноту відображення в об-

ліку всіх операцій для оподаткування.

У разі виявлення певних відхилень чи порушень, встановлених діючим законодавством вимог щодо оподаткування, податкові органи можуть застосовувати певні заходи впливу, які, в першу чергу, направлені на забезпечення виконання платниками податків своїх зобов'язань. До таких заходів можна віднести податкову заставу, адміністративний арешт, нарахування пені та обмеження операцій по рахунках платника податків у банках [4, С. 276]. Як було зазначено, відносини, що складаються при здійсненні контролю між податковими органами та платниками податку є податковими правовідносинами та регламентуються нормами податкового права. Втім, згідно з законодавством та з вище наведеного видно, що однією з функцій Державної фіскальної служби України та її територіальних органів є забезпечення повноти та своєчасності сплати податків, зборів, мита та інших обов'язкових платежів до бюджету. Тобто враховуючи що органи фіскальної служби України зобов'язані забезпечувати виконання контрольної суми податкових надходжень доходної частини Державного бюджету України, які закріплені в законі про Державний бюджет на поточний рік, це необхідно розглядати як бюджетні повноваження, якими наділена фіскальна служба.

Наступною групою бюджетних повноважень органів Державної фіскальної служби України є повноваження щодо участі у складанні проектів бюджетів.

Так, відповідно п.п. 21 п. 4 Положення про Державну фіскальну службу України фіскальна служба готує пропозиції щодо прогнозу доходів бюджетів з урахуванням прогнозу макроекономічних показників і тенденцій розвитку світової економіки, а відповідно до п.п. 42 п. 4 фіскальна служба подає Міністерству фінансів України на основі макроекономічних показників та тенденцій розвитку світової економіки пропозиції щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів державного бюджету для складання проекту закону про Державний бюджет на відповідний рік [3]. Тобто органи фіскальної служби беруть безпосередню участь у складанні проекту як дер-

жавного бюджету, так і проектів місцевих бюджетів шляхом подання показників щодо можливості надходження до відповідного бюджету у плановому періоді певних сум доходів в частині податкових надходжень. Враховуючи, що податкові надходження займають суттєве місце серед інших видів доходів як державного бюджету, так і багатьох бюджетів нижчого рівня, від того, на скільки обґрунтованим будуть ці прогностичні показники, залежить фактичне виконання бюджету. При цьому від цього залежить виконання бюджету за видатками, що спрямовуються на реалізацію завдань та функцій держави та місцевого самоврядування.

Також до бюджетних повноважень органів фіскальної служби відносяться повноваження щодо інформаційного забезпечення виконання бюджету за доходами. Особливо це видно у взаємовідносинах з органами Державної казначейської служби України. Взаємодія між Державною фіскальною службою України та Державною казначейською службою України здійснюється на основі Порядку взаємодії органів Міністерства доходів і зборів України та органів Державної казначейської служби України в процесі виконання державного та місцевого бюджетів за доходами та іншими надходженнями [5].

Для забезпечення повноти надходження платежів до бюджетів згідно з бюджетною класифікацією доходів органи фіскальної служби подають відповідним органам казначейства списки складу платників податків та інших обов'язкових платежів, що перебувають на обліку. Також органи фіскальної служби інформують про платежі, які повинні бути мобілізовані до державного та місцевих бюджетів на певних територіях, надають висновки про повернення помилково або надміру сплачених до бюджетів платежів та відшкодування податку на додану вартість, здійснюють звірку надходжень до бюджетів платежів, що належать до компетенції фіскальних органів. А також наділенні іншими повноваженнями, виконання яких направлене на здійснення бюджетного процесу.

Взаємодія між цими органами виражається в обміні інформацією з питань, що належать до їхньої компетенції. Щоденно

органи казначейства подають відповідним органам фіскальної служби пакет документів про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами: відомості про зарахування та повернення коштів з аналітичних рахунків за доходами та з аналітичних рахунків, на які зараховуються кошти, що надійдуть в національній валюті на погашення заборгованості за кредитами, залученими державою, бюджетними позичками та фінансовою допомогою; звіти про виконання бюджетів за доходами та іншими надходженнями у розрізі відділень за видами надходжень; відомості розподілу платежів, які надійшли до бюджетів; відомості про зарахування та повернення коштів з рахунків для обліку надходжень бюджетів; виписки з рахунків для обліку надходжень бюджетів у вигляді електронного реєстру розрахункових документів.

Кожен місяць проводяться звірки доходів за всіма кодами бюджетної класифікації на підставі даних про надходження до державного та місцевих бюджетів та відомостей розподілу коштів. За результатами складають акти звірки, які разом із звітами про виконання дохідної частини державного та відповідних місцевих бюджетів надсилаються до органів вищого рівня.

Також Державна фіскальна служба України проводить звірку з Державною казначейською службою України щодо надходжень платежів до державного бюджету та бюджетів областей, міст Києва та Севастополя за всіма кодами бюджетної класифікації.

Щомісячно органи Державної казначейської служби України надають органам фіскальної служби подання щодо простроченої заборгованості перед бюджетом за бюджетними позичками, поворотною фінансовою допомогою, за кредитами, залученими державою або під державні гарантії. Органи державної фіскальної служби, у свою чергу, інформують відповідні територіальні органи державного казначейства про вжиті заходи, щодо стягнення простроченої заборгованості. У відповідності до Бюджетного кодексу України, у разі невиконання юридичними особами своїх зобов'язань щодо погашення та обслуговування наданих на умовах повернення кредитів, залучених

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню ролі органів Державної фіскальної служби України в здійсненні бюджетного процесу. Проаналізовані нормативно-правові акти, що закріплюють бюджетні повноваження цих органів. У статті обґрунтовується та пропонується розглядати органи фіскальної служби в якості учасників бюджетного процесу.

державою або під державні гарантії, інших гарантованих державою зобов'язань, заборгованості перед державою фіскальні органи застосовують механізм стягнення цієї заборгованості в порядку, встановленому податковим законодавством України.

### Висновки

Відповідно до визначення учасників бюджетного процесу, яке міститься в Бюджетному кодексі України, не можна чітко визначити, хто є учасником бюджетного процесу, а хто ні. Тому необхідно закріпити чіткий перелік учасників бюджетного процесу та їх повноваження щодо здійснення бюджетного процесу.

Аналізуючи норми національного законодавства та повноваження, якими наділені органи Державної фіскальної служби України, можна стверджувати, що вони є учасниками бюджетного процесу не лише щодо планування та використання бюджетних коштів у якості розпорядників бюджетних коштів, але й наділені повноваженнями щодо забезпечення виконання податкових надходжень до Державного бюджету України, контрольно-владними повноваженнями та повноваженнями щодо інформаційного забезпечення виконання бюджету на стадії виконання бюджету за доходами, що свідчить про можливість віднесення їх до учасників бюджетного процесу.

### Література

### SUMMARY

Article is devoted to defining the role of the State Fiscal Service of Ukraine in the implementation of the budget process. Analyzed the normative and legal acts that determine the budgetary authority of these bodies authorities. Article grounded and suggested that the tax and customs authorities as of and on the stage of execution budget of the incomes. The In the article explains and proposes to consider the authorities of the fiscal service as the participants of the budget process.

1. Фомин В. А. Финансовые и бюджетные правоотношения в системе правовых категорий / В. А. Фомин // Финансовое право. – 2004. – №4. – С. 6 - 9.

2. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / Чернадчук В.Д. – Суми : ВТД „Університетська книга”, 2008. – 456 с.

3. Положення про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – стор.31.

4. Кучерявенко М. П. Податкове право України: Підручник / М. П. Кучерявенко. – К.: Всеукраїнська асоціація видавників «Правова єдність», 2008. – 701 с.

5. Порядку взаємодії органів Міністерства доходів і зборів України та органів Державної казначейської служби України в процесі виконання державного та місцевого бюджетів за доходами та іншими надходженнями: Наказ Міністерства доходів і зборів України і Міністерства фінансів України від 4 грудня 2013 р. № 760/1031 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Стор. 422.