



Яна Михайлівна КРУПКО,
аспірант Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
levantik09@rambler.ru

УДК 347.73:336.1

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ РОЗПОДІЛУ КОШТІВ МІЖ БЮДЖЕТАМИ

Стаття присвячена виявленню перспектив впровадження механізму реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами, а також аналізу структурних елементів та процесу реалізації самого механізму. Розглянута система принципів розподілу коштів між бюджетами, складові механізму такого розподілу і його реалізація, що дало можливість виділити перспективи його реального впровадження. У свою чергу, такі перспективи нами було поділено на категорії за сферою виникнення. Ефективність механізму реалізації багато в чому залежить від якості розподілу коштів між ланками бюджетної системи. Неефективність такого розподілу неминуче призводить до низької ефективності бюджетного механізму. Зроблена спроба щодо окреслення ефективних принципів забезпечення оптимального розподілу доходів у бюджетній системі України. Діючий сьогодні в Україні механізм розподілу обсягу бюджетних коштів, на наш погляд, є недосконалим, зокрема одним з найпомітніших його недоліків є фактична непрозорість цього процесу для суспільства зокрема та країни в цілому. Ця проблема, на жаль, тільки посилюється останніми роками.

Ключові слова: бюджет, трансферт, механізм реалізації принципів розподілу коштів, “цільова документація”.

Питання механізму реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами досі залишається не розкритим як з наукової, так і з нормативної точки зору, хоча створення механізмів реалізації таких принципів зумовило б значне покращення питання фінансових відносин між бюджетами органів державної влади та місцевого самоврядування і налагодження процесу розподілу коштів між ними. Дослідження цього питання впливає із необхідності створення більш повного, якісного та прозорого процесу розподілу коштів між бюджетами. Пов’язано це з тим, що розподіл доходів та видатків між бюджетом державного та бюджетами місцевого рівнів здійснюється на основі загальноновизначених принципів бюджетної системи України і не має чіткого механізму, який би чітко встановлював основоположні умови, правові засади, мету та завдання процесу розподілу і пояснював його необхідність щодо відповідних бюджетів.



Питання реалізації бюджетних відносин у сфері державної влади та у сфері місцевого самоврядування є актуальним у наш час, так як його якісне вирішення зумовлює суттєвий вплив на відносини у вищевказаних сферах. Зокрема деякі питання відносин цього характеру досі не досліджені. Такими є відносини з приводу здійснення розподілу коштів між бюджетами за допомогою впровадження відповідного механізму, створеного на основі принципів здійснення такого розподілу.

Мета статті полягає в дослідженні механізму реалізації принципів (та розкриття їхнього змісту) у процесі розподілу коштів між ланками бюджетної системи.

З'ясовано питання правового регулювання дослідження механізму реалізації принципів розподілу коштів між ланками бюджетної системи. Проведений аналіз наукових публікацій з цього аспекту свідчить про певний науковий інтерес до такого питання в наукових працях, зокрема відображено в роботах відомих учених-юристів: Л. К. Воронової, Н. Л. Губерської, С. О. Ніщимної, Н. Ю. Пришви.

Чинний сьогодні в Україні порядок розподілу обсягу бюджетних коштів має низку недоліків, зокрема однією з найпомітніших його проблем є непропорційний розподіл бюджетних коштів між бюджетами (залежно від обсягів, що виділяються) та відсутність чітких критеріїв визначення пріоритетності додаткового спрямування бюджетних фінансових ресурсів до окремих місцевих бюджетів. Так, гостро постає проблема механізму міжбюджетних відносин між районними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування. На жаль, сьогодні розподіл бюджетних коштів відбувається в ручному режимі, при цьому дискримінуються певні адміністративно-територіальні утворення [1, с. 141].

Основна частина видатків державних та місцевих бюджетів, у тому числі заробітна плата в бюджетній сфері, а також фінансування таких соціально значущих сфер, як освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення регламентується централізованими установчими нормами. При цьому, за рахунок місцевих бюджетів фінансується майже 75 % загальних видатків [2] з такою метою. Оскільки дохідної частини більшості місцевих бюджетів як самостійних джерел фінансування не вистачає, то можна визначити, що питання бюджетного забезпечення та вирівнювання місцевих бюджетів посідає досить значне місце в питанні ефективності ведення фінансової політики держави.

Основною проблемою у наданні фінансової допомоги залишається її суб'єктивність. До нашого часу досі збереглась проблема відсутності чіткого визначення повноважень як між рівнями бюджетної системи, так і між самими бюджетами, що повинно слугувати основою всіх бюджетних відносин, зокрема розподілу коштів між ними. Заглибившись у питання повноважень щодо розподілу коштів, можна зрозуміти, що ці проблеми існують у зв'язку з відсутністю чітко визначеної системи принципів розподілу коштів та механізму їх впровадження.

Перед тим, як звертатися до питання механізму та розгляду перспектив його впровадження, необхідно визначити самі принципи розподілу коштів між бюджетами, механізм реалізації яких буде розглянутий далі.

На жаль, чіткого нормативного закріплення саме таких принципів не існує, але певні їхні витоки ми можемо спостерігати звернувшись до ст. 95 Конституції України, в якій зазначено: "Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між



громадянами і територіальними громадами” [3]. Характер змісту цієї статті наводить нас на виокремлення принципу справедливого і неупередженого розподілу. Але певні витoki цього принципу ми можемо спостерігати в іншому кодифікованому акті, який буде взятий за теоретичну основу цього дослідження, — Бюджетному кодексу України, зокрема у ст. 7, що визначає принципи бюджетної системи України. Для того, щоб визначити, які саме принципи нам необхідні, потрібно визначити, що саме становить розподіл коштів. *Розподіл коштів між бюджетами* — це процес регулювання бюджетного забезпечення органів держави та місцевого самоврядування з виділення трансфертів з метою збалансування бюджетів. Тобто до системи принципів розподілу коштів між бюджетами відносяться належать тільки ті, які безпосередньо регулюють питання процесу такого розподілу. Ст. 7 Бюджетного кодексу України визначає десять загальних принципів бюджетної системи. З них ми виокремимо такі:

- принцип збалансованості;
- принцип обґрунтованості;
- принцип ефективності та результативності;
- принцип справедливості та неупередженості;
- принцип публічності та прозорості.

Ці принципи за своєю назвою підходять для позначення основоположних умов розподілу коштів між бюджетами, але їхнє трактування буде за своїм змістом спрямоване на безпосереднє визначення основних засад розподілу і тому буде відмінним від їх визначення (трактування) Бюджетним кодексом України.

Принцип збалансованості. Змістом цього принципу є надання такої кількості коштів, що відповідала б покриттю рівня затрат бюджету, якому такі кошти надаються. Обсяг коштів, що надаються бюджету в результаті розподілу, визначається метою, якої бюджет намагається досягти (оплата праці, фінансування місцевих послуг, робіт тощо). Іншими словами, цей принцип можна визначити, як принцип збалансованості обсягу розподілу.

Принцип обґрунтованості. Полягає у тому, що розподіл коштів між бюджетами, як і формування бюджету, має здійснюватися на основі відповідних розрахунків та показників, які визначають доцільність витрат бюджету, тобто обґрунтовують необхідність розподілу таких коштів до бюджету. Для більш чіткого розуміння цього принципу є доцільним його перейменування на принцип обґрунтованості розподілу.

Принцип ефективності та результативності. Тобто надання бюджетних коштів повинно відбуватися на основі відповідних планів, у яких вказуються певні орієнтири та/або чинники, що визначають ефективність від використання отриманих коштів, та результат, який буде досягнуто від їхнього надання. Доцільною назвою такого принципу можна вважати — принцип ефективного та результативного розподілу.

Принцип справедливості та неупередженості. Розподіл коштів між бюджетами повинен будуватися на засадах рівності бюджетів країни. Тобто повинен бути відсутній критерій привілейованого становища певного бюджету над іншим, у зв'язку з чим їх фінансування відбуватиметься на рівних засадах. Але дотримуватись цього принципу досить важко, так як кожний із місцевих бюджетів має самостійні джерела доходів (податкові надходження, місцеві позики, кошти, отримані за рахунок організацій та підприємств, що знаходяться у власності органів місцевого самоврядування, та оплата послуг, що надаються цими органами тощо), що зумовлює складність у дотриманні рівного ставлення



до всіх місцевих бюджетів. Використання цього принципу було б більш якісним за умови здійснення децентралізації місцевих бюджетів. Незважаючи на це, такий принцип має місце на існування і є дійсно необхідним для правильного та неупередженого фінансування місцевих бюджетів. Характерною назвою цього принципу можна виділити принцип справедливості розподілу коштів.

Принцип публічності та прозорості. Розподіл коштів між бюджетами має бути належно документально підтверджений і бути повністю відкритий для процесу контролю з боку держави. Тобто будь-які підстави розподілу не повинні бути ніяким чином приховані чи не підтверджені необхідними документами. Цей принцип повинен мати назву, “принцип процесуальної прозорості розподілу”.

Враховуючи аналіз та трактовку вищевказаних принципів, можна визначити, що вони майже повністю складають механізм принципів, за допомогою якого здійснюється розподіл коштів між бюджетами. Тобто Бюджетний кодекс України в тій чи іншій мірі має в собі, зокрема у ст. 7, певні орієнтири у вигляді принципів бюджетної системи України, на основі аналізу яких ми можемо дійти до виокремлення самостійної групи принципів розподілу. Але окрім визначення вищевказаних принципів, для формування їхньої повноцінної системи буде доцільним виявлення таких, як: принцип законності, принцип цільового розподілу.

Принцип законності. Цей принцип полягає у відповідності певного роду діяльності нормам права, які врегульовані законом. Таким чином, в аспекті цього питання такий принцип пояснюється необхідністю базування розподілу коштів між бюджетами на основі законодавчо закріплених норм, що прямо або опосередковано врегульовують ці питання, а також на відсутності незаконного надання коштів бюджету в результаті їхнього розподілу.

Принцип цільового розподілу. При розгляді цього принципу постає питання щодо необхідності у його викоремленні, так як ми маємо вже вищерозглянутий принцип ефективного та результативного розподілу. Ці принципи не є тотожними між собою за суттю. Відмінність цільового розподілу від ефективного та результативного полягає у тому, що за таким принципом розподіл коштів повинен здійснюватися на основі планів ефективності та результативності, а цей принцип визначає необхідність наявності завдань, які повинні бути досягнуті.

Такі принципи є взаємопов’язані, так як для визначення плану ефективності та результативності спочатку потрібно встановити визначення безпосередньої мети, сприводу якої і відбувається створення планів ефективності та результативності.

Таким чином, на основі вищевказаного можна виокремити такі принципи розподілу коштів між бюджетами, які складають основу механізму їх реалізації:

- принцип законності;
- принцип справедливого розподілу;
- принцип процесуальної прозорості розподілу;
- принцип обґрунтованості розподілу;
- принцип цільового розподілу;
- принцип ефективного та результативного розподілу;
- принцип збалансованості обсягу розподілу.

Нормативне закріплення вищевказаної категорії принципів забезпечило б більш чітке врегулювання низки питань, присвячених розподілу коштів між



бюджетами за допомогою досить цільного нормативного регулювання окремих питань цього процесу.

На основі визначених принципів ми можемо розглянути сам механізм реалізації цих принципів.

Потрібно зазначити, що сам механізм — це послідовний порядок реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами. Тобто можна виокремити такі складові, результатом поєднання яких є виникнення безпосереднього механізму: принципи, порядок реалізації принципів.

Приходимо до висновку, що механізм здійснює реалізацію принципів розподілу коштів між бюджетами на основі додержання порядку їх реалізації. Зокрема порядок реалізації принципів має суто ієрархічний характер, тобто процес реалізації починається від визначення найважливішого до менш важливого принципу.

Отже, за цими критеріями можна визначити такий порядок реалізації механізму розподілу коштів між бюджетами:

1. Процес розподілу коштів починається з перевірки законності такого розподілу. Перевіряється, зокрема, рішення про надання коштів бюджету на підставі його законності, тобто відповідності нормам права;

2. Наступною є перевірка належного документального підтвердження відповідного(их) бюджету(тів), який(які) має(мають) на меті отримання коштів, а також встановлення державного контролю над діяльністю щодо їхнього надання;

3. Далі здійснюється перевірка справедливості такого розподілу (може перевірятись наявність або відсутність критерію привілейованого становища у місцевого бюджету щодо інших);

4. Суб'єктами бюджетного процесу (на місцях) створюються документи, в яких містяться відповідні розрахунки та показники, що визначають доцільність витрат бюджету, тобто обґрунтовують необхідність розподілу таких коштів до їхнього бюджету;

5. Наступним кроком є надання “цільової документації”, яка визначає безпосереднє цільове призначення коштів, що розподіляються;

6. Поряд із наданням від імені місцевого бюджету(тів) відповідної “цільової документації”, повинні надаватися плани ефективності та результативності, що визначають ефективність від використання отриманих коштів та їх результат;

7. Останнім кроком цього механізму є дотримання принципу збалансованості обсягу розподілу. Тобто на основі економічного аналізу наданих розрахункових показників, обґрунтовування витрат, “цільової документації”, а також планів ефективності та результативності суб'єкт розподілу коштів надає такий трансферт, що, у свою чергу, здатний здійснити покриття необхідних витрат.

Визначивши цей механізм та охарактеризувавши його елементи, можна стверджувати, що він направлений на:

- створення більш цільного контролю з боку держави за самою діяльністю;
- викриття відповідних “тіньових” факторів (домовленостей, корупції тощо);
- визначення рівня необхідності надання трансферту до бюджету;
- створення “цільової” бази, що забезпечує якість використання та визначає необхідність надання таких коштів.



Отже, розглянувши систему принципів розподілу коштів між бюджетами, складові механізму такого розподілу і його реалізацію, можна виділити такі перспективи його реального впровадження. У свою чергу, такі перспективи поділяються на категорії за сферою виникнення, а тому можна виділити:

У законодавчій сфері:

- поява чіткого механізму реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами;
- більш повне нормативно-правове регулювання бюджетної сфери, що дає змогу закривати більший спектр правових прогалин;
- поширення сфери законодавчого контролю;
- розвиток бюджетного законодавства.

У сфері реалізації повноважень:

- створення нової категорії повноважень у ланках розподілу коштів між бюджетами;
- більш чітке впорядкування діяльності суб'єктів повноважень шляхом визначення безпосереднього кола їхньої діяльності у сфері розподілу коштів між бюджетами (надання, отримання, реалізації тощо);
- зменшення свавілля суб'єктів розподілу та прийняття коштів щодо здійснення незаконної експлуатації таких коштів з власною метою;

У політичній сфері:

- виокремлення нової сфери правовідносин, що дасть змогу її аналізувати та більш ефективно впливати на неї шляхом впровадження такої в державно-правове життя країни;
- створення більшої прозорості державно-правової діяльності у сфері здійснення розподілу коштів між бюджетами, що дає змогу краще слідкувати за економіко-правовим життям у цій сфері.

Таким чином, можна зробити висновок, що впровадження механізму реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами має у своїй перспективі реальне, якісне та більш щільне впорядкування сфери розподілу коштів між бюджетами, а також покращення нормативно-правового та фінансового характеру відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Тобто створення та впровадження такого механізму має у своїй основі реальне покращення державно-правового життя в цілому та правової свідомості працівників органів державної та виконавчої влади зокрема, що виступає найголовнішою передумовою розвитку країни.

Список використаних джерел

1. *Крупко, Я. М.* Правовий аспект, щодо принципів розподілу бюджетних коштів [Текст] / Я. М. Крупко // Міжнародна науково-практична конференція "Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні" (м. Ужгород, 28 лютого — 1 березня 2014 р.). — Херсон : Гельветика, 2014. — С. 141–142.
2. Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 р. № 256 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-08>.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховна Рада України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Текст] // ВВР. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572.

*Рекомендовано до друку кафедрою правового регулювання економіки
Чернігівського національного технологічного університету
(протокол № 8 від 25 лютого 2015 року)*

Надійшла до редакції 01.03.2015

Крупко Я. М. Правовое регулирование механизма реализации принципов распределения средств между бюджетами

Статья посвящена выявлению перспектив внедрения механизма реализации принципов распределения средств между бюджетами, а также анализа структурных элементов и процесса реализации самого механизма. Рассмотренная система принципов распределения средств между бюджетами, и составляющие механизма такого распределения и его реализация, что позволило выделить перспективы его реального применения. В свою очередь, такие перспективы нами были разделены на категории по сфере возникновения. Эффективность механизма реализации во многом зависит от качества распределения средств между звеньями бюджетной системы. Неэффективность такого распределения неизбежно приводит к низкой эффективности бюджетного механизма. Сделана попытка разработки и определения эффективных принципов обеспечения оптимального распределения доходов в бюджетной системе Украины. Действующий сегодня в Украине механизм распределения бюджетных средств, на наш взгляд, является несовершенным, в частности одной из самих заметных его недостатков является фактическая непрозрачность данного процесса для общества в частности и страны в целом. Эта проблема, к сожалению, только усиливается в последние годы.

Ключевые слова: бюджет, трансферт, механизм реализации принципов распределения средств между бюджетами, “целевая документация”.

Krupko, I. M. Legal Regulation Mechanism for Implementing the Principles of Distribution of Funds between Budgets

The aim of the article is to identify the implementation prospects of mechanism for implementing the principles of distribution of funds between budgets. It also highlights the analysis of structural elements and the implementation of the mechanism. The principle system of distribution of funds between budgets and components of the distribution mechanism and its realization gave the possibility to identify the perspective of its real implementation. In turn, these perspectives we have divided into categories based on the area of origin. The effectiveness of the implementation mechanism largely depends on the quality of the distribution of funds between the links of the budget system. The inefficiency of such a distribution would lead to the low efficiency of the budget mechanism. The attempt of the development and delineation of the effective principles of optimal income distribution in the budget system of Ukraine was done. To our mind the mechanism of budget distribution is not perfect in Ukraine today. Especially one of the most significant drawbacks is actual opacity of this process for the society and the country, as a whole. Unfortunately this problem is only exacerbated in recent years.

Keywords: budget, transfer, mechanism for implementing the principles of allocation, “target documentation”.

