

УДК 34.03:336.143/.145

Крупко Яна Михайлівна –

кандидат юридичних наук,
лейтенант внутрішньої служби,
начальник аспірантури
Академії Державної пенітенціарної служби

Yana M. Krupko –

candidate of juridical sciences,
lieutenant of internal service,
head of PhD Program of
Academy of the State Penitentiary Service
(34 Honcha Street, Chernihiv, 14000, Ukraine)

Загальна характеристика спеціальних (бюджетно-процесуальних) принципів розподілу коштів між бюджетами

Стаття присвячена комплексному вивченню та системному аналізу спеціальним (бюджетно-процесуальним) принципам розподілу коштів між бюджетами. У статті запропоновано авторське визначення поняття: спеціальні (бюджетно-процесуальні) принципи розподілу коштів між ланками бюджетної системи. Сформована та чітко описана класифікація спеціальних принципів розподілу коштів між бюджетами. Розкрито сутність та зміст бюджетно-процесуальних принципів розподілу коштів між бюджетами.

Ключові слова: розподіл коштів між бюджетами, принципи розподілу коштів, державний бюджет, місцеві бюджети, спеціальні (бюджетно-процесуальні) принципи, фінансова діяльність держави, бюджетна система.

Статья посвящена комплексному изучению и системному анализу специальным (бюджетно-процессуальным) принципам распределения средств между бюджетами. В статье предложено авторское определение понятию: специальные (бюджетно-процессуальные) принципы распределения средств между звеньями бюджетной системы. Сформирована и четко описана классификация специальных принципов распределения средств между бюджетами. Раскрыта сущность и содержание бюджетно-процессуальных принципов распределения средств между бюджетами.

Ключевые слова: распределение средств между бюджетами, принципы распределения средств, государственный бюджет, местные бюджеты, специальные (бюджетно-процессуальные) принципы, финансовая деятельность государства, бюджетная система.

Ya.M. Krupko General Characteristics of Special (Budgetary and Procedural) Principles of Funds Distribution among Budgets

In today's conditions of market reforms in Ukraine, there is a need to rethink traditionally formed approaches to defining the essence of the principles of implementing the budget funds distribution and to study their legal nature more detailed.

The urgency of the topic is determined by the necessity to create, to implement and to apply efficiently the effective principles of budget funds distribution at the state and local levels in conditions of limited financial resources in order to form balanced budgets.

Today's valid in Ukraine so-called order of budget funds distribution has a number of disadvantages. For example, one of the most noticeable problems of the valid order in Ukraine is uneven budget funds distribution among budgets. Thus, there is a problem of a mechanism of the amount of budget funds distribution among district budgets and the budgets of territorial communities of villages, settlements, cities and their associations. Unfortunately, today budget funds distribution takes place in the so-called "manual mode" that leads to discrimination of certain regions.

Keywords: *funds distribution among budgets, principles of funds distribution, state budget, local budgets, special (budget and procedural) principles, financial activity of the state, budget system.*

Постановка проблеми. Питання про принципи, а саме про спеціальні принципи розподілу коштів між бюджетами набуває особливого значення та актуальності в структурі й змісті фінансово-правового та бюджетно-правового регулювання суспільних відносин. Розбалансований порядок управління публічними фінансами сьогодні є однією з найбільш серйозних загроз для соціально-політичної безпеки України й одним із факторів стримування економічного розвитку та зростання рівня добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням правових проблем розподілу бюджетних коштів, регулювання публічної фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, а також їх принципів, у тому числі теоретичних основ та правових засад міжбюджетних відносин, принципів їх формування, закріплення доходів і видатків за різними рівнями влади, правові проблеми регулювання відносин у сфері бюджетної системи відображено в роботах українських учених-юристів: А. І. Берлача, Л. К. Воронової, О. Б. Заверухи, С. Т. Кадькаленка, Т. А. Латковської, О. А. Музики-Стефанчук, С. О. Ніщिमної, Н. Ю. Пришви, З. І. Перощук, Л. А. Савченко та інших. Серед зарубіжних учених, які досліджували ці проблеми, необхідно виділити О. М. Горбунову, М. В. Карасьову, Ю. О. Крохіну, Л. І. Проніну, А. Д. Селюкова, Н. К. Фролову, Н. І. Хімичеву.

Найбільш вагомими працями, у яких висвітлюються проблеми принципів права, є роботи таких теоретиків: С. С. Алексєєва, Б. К. Бабаєва, Г. А. Борисова, О. П. Васильченко, В. Н. Карташова, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, В. О. Котюка, Н. А. Мяловицької, Г. Н. Манова, М. Н. Марченка, Р. Т. Мухаєва, О. Ф. Скаун, Б. В. Шейндліна, Г. Г. Шмельової, Л. С. Явича.

Невирішені раніше проблем. В юридичній літературі постійно акцентується увага на тому, що останнім часом стрімко відбувається реформування фінансового законодавства, зумовлене докорінними соціально-економічними та правовими змінами в

усіх галузях життя українського суспільства й держави. Перед наукою фінансового права постає завдання щодо формування основних дієвих принципів розподілу коштів бюджету в Україні.

Питання щодо процесу розподілу бюджетних коштів, як самостійного інституту в системі фінансового права досі залишається новелою в доктрині фінансової науки, хоча створення на теоретико-концептуальному та закріплення на законодавчому рівнях правових засад, механізму реалізації принципів розподілу коштів між ланками бюджетної системи, елементів механізму даного розподілу, порядку реалізації механізму розподілу коштів зумовило б значне покращення питання фінансових взаємовідносин між бюджетами органів державної влади та місцевого самоврядування і налагодження процесу розподілу коштів між ними. Дослідження даного 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 загально визначених принципів бюджетної системи України і не має чіткого механізму, який би чітко встановлював основоположні умови, правові засади, цілі та завдання процесу розподілу і пояснював його необхідність стосовно відповідних бюджетів. Чинний сьогодні в Україні так званий порядок розподілу обсягу бюджетних коштів має ряд недоліків

Мета дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні бюджетно-процесуальних принципів розподілу коштів між бюджетами відповідно до українського законодавства.

Виклад основного матеріалу. Принципи розподілу бюджетних коштів покладені в основу правових засад регулювання механізму розподілу коштів між бюджетами. У своїй основі даний процес повинен ґрунтуватися на принципах, завдяки застосуванню яких досягалася б максимальна взаємодія всіх рівнів влади.

Перед тим, як розглядати принципи розподілу коштів між бюджетами, необхідно зазначити, що процес розподілу бюджетних коштів може ґрунтуватися на засадах бюджетної системи. При цьому маємо констатувати, що ці (засади) принципи в даному процесі мають міжгалузевий характер, а не належать до спеціальних.

Якщо мову вести про спеціальні, або так звані бюджетно-процесуальні принципи розподілу бюджетних коштів, то необхідно зазначити, що (надалі) ці правові засади необхідно іменувати як базові принципи фінансової діяльності держави.

Учені-професори Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко та Н. Ю. Пришва наголошують на тому, що «характеризуючи і розкриваючи зміст фінансової діяльності, принципи забезпечують відповідні умови для здійснення її функцій. Здебільшого вони відображають і деталізують основні функції фінансів, хоча і відрізняються деякою своєрідністю. Зокрема, це: 1) організація грошового обігу; 2) формування грошових фондів; 3) розподіл і використання грошових ресурсів; 4) організація фінансового контролю» [1, с. 46].

Якщо визначати мову (термін) даної групи принципів, то цю групу принципів пропонуємо визначати як спеціальні (бюджетно-процесуальні) принципи розподілу бюджетних коштів – це незаперечні вимоги, відправні начала, керівні правила, ідеї, що відображають сутність та спрямованість у процесі розподілу коштів між бюджетами.

Розглянемо більш детально та зупинимося на з'ясуванні сутності спеціальних (бюджетно-процесуальних) принципів розподілу бюджетних коштів.

Принцип наявності чіткого регулюючого державного механізму розподілу бюджетних коштів між бюджетами. Він означає, що розподіл бюджетних коштів повинен проводитися за єдиною методикою, побудованою на основі прозорих форм і об'єктивних критеріїв бюджетного забезпечення, а не лише винятково забезпечуватися адміністративними методами та в «ручному» режимі. Регулюючий механізм розподілу коштів між ланками бюджетної системи має бути узгоджений із державною політикою,

визначатись із урахуванням пріоритетів та цілей регіональної політики, яка має враховувати економічний стан певних регіонів, у тому числі «депресивних територій», що потребують додаткових фінансових коштів.

Принцип договірних відносин у процесі розподілу бюджетних коштів між ланками бюджетної системи. Розподіл бюджетних коштів має відбуватися в процесі укладання правового договору, угоди.

Принцип відомчої підпорядкованості та територіального розміщення. Ґрунтується на тому, що суб'єкти бюджетного фінансування мають отримувати кошти з бюджету, який повинен відповідати рівню органу управління цим же суб'єктом. А фінансування певних програм повинно здійснюватися з відповідного бюджету адміністративно-територіальної одиниці, на території якої розташований даний суб'єкт господарювання.

Принцип розподілу бюджетних коштів залежно від потреб. Органи законодавчої та виконавчої гілки влади повинні використовувати такі методи та способи формування бюджету відповідного рівня, які були б максимально наближені до реальності. Останніми роками не є таємним той факт, коли органи місцевої влади свідомо занижують свою дохідну базу, а потім вирівнюють свої фінансові можливості за допомогою отримання міжбюджетної допомоги (трансфертів) або зворотній процес, коли органи центральної влади завищують доходи місцевих бюджетів з метою збалансування бюджетної системи країни. Зрозумілим є те, що цей процес необхідно зупинити завдяки впровадженню в практичну діяльність даного принципу та закріпленню його на законодавчому рівні. Звідси випливає наступний **принцип, а саме закріплення в законодавчому порядку правових засад розподілу дохідних джерел для забезпечення виконання видаткової частини бюджету (принцип законодавчого закріплення).** На нашу думку, цей принцип є необхідним та дуже ефективним у майбутньому. Водночас, Л. К. Воронова піднімає актуальне питання: чи буде відтворення принципів у законі означати автоматичне їх дотримання з боку суб'єктів конкретних відносин. Адже законодавець, формулюючи норми-принципи, як правило, зводить їх до декларацій на рівні законодавчих актів і не розробляє механізм їх

застосування. Професор підкреслює, що норми-принципи фінансового права сьогодні визначають функціональну спрямованість усіх інших норм цієї галузі і є усталеними та довготривалими орієнтирами у системі фінансового законодавства [2, с. 50].

Принцип наукової пропорційності передбачає, що розподіл бюджетних коштів повинен проводитися тільки на підставі всебічного аналізу соціально-економічної ситуації в країні та регіонах з метою вираження встановлення пропорцій розподілу коштів між бюджетами.

Принцип збалансування централізації і децентралізації в розподілі коштів між бюджетами: доходів і витрат у бюджетному процесі, їх передачу між бюджетами різних рівнів на збалансованій основі. Україні необхідно знайти ефективні форми взаємодії державних та місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову незалежність місцевих рад та ефективність використання ними ж фінансів. Існуюча система міжбюджетних трансфертів є складною за будовою системою розподілу коштів державного рівня, які надаються органам місцевої влади.

Вказаний принцип має зайняти основне місце, оскільки він містить в собі велику кількість інших принципів не лише міжбюджетних відносин, а й даного процесу. Не раз наголошувалося науковцями, що основною проблемою бюджетної системи України є її невідповідність принципам фінансової децентралізації.

На думку О. А. Музики-Стефанчук, «система податково-бюджетних відносин між різними органами влади теоретично може бути заснована на різних поєднаннях рівнів децентралізації за різними напрямками. Наприклад, у випадку з повноваженнями, що пов'язані з прийняттям рішень, децентралізація невелика; можливість децентралізації відповідальності також явно обмежена. В економічно розвинених країнах життєздатність існуючих міжбюджетних відносин підтверджує, що сама по собі централізація та децентралізація повноважень на отримання бюджетних доходів та здійснення витратків не є запорукою процвітання суспільства, що фактично відсутня універсальна модель розподілу доходів і витратків між бюджетами різних рівнів» [3, с. 105-106].

У контексті викладеного виникає необхідність у розмежуванні понять «принцип децентралізації» та «децентралізована модель» міжбюджетних відносин. Як зазначає О. Б. Каун, «децентралізована модель» повинна ґрунтуватися на таких принципах: чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями влади; закріплення в законодавчому порядку розподілу дохідних джерел для виконання видаткової частини бюджету; розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування; пріоритет регіональних інтересів під час формування бюджетів; розширення прав місцевих органів влади під час формування власних бюджетів [4, с. 34]. Указані принципи, вочевидь, повинні бути сучасними засадами бюджетно-матеріальної та бюджетно-процесуальної діяльності.

Не менш важливим є **принцип розподілу бюджетних коштів з урахуванням фінансових та юридичних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів.**

Професор Л. К. Воронова зауважує, що одним із принципів розподілу доходів і витратків бюджетів усіх ланок є рівномірність їх надходження та щомісячного витрачання [5, с. 37].

Таким чином, вироблення та впровадження принципів розподілу коштів між бюджетами сьогодні є необхідним та актуальним.

Практика свідчить, що більшість проблем, які виникають при розподілі бюджетних коштів з'явилися саме тоді, коли ігнорувалися принципи справедливості, публічної прозорості, ефективності, реальності, обґрунтованості, доцільності та дієвості (та всіх вище перерахованих). Тому впровадження в дію цих так необхідних принципів у процес розподілу коштів між бюджетами є ключовими засадами управління та організації виконання бюджетів різних рівнів.

Вище вказані факти вказують на значну різницю в розвитку регіонів, а саме в соціально-економічній сфері. На жаль, сьогодні формування бюджетів органів місцевого самоврядування в Україні є неможливим без фінансової участі держави. Безумовно, ця участь має свій прояв у вигляді бюджетного вирівнювання та системи міжбюджетних

відносин. Існуюча система бюджетного розподілу є недостатньо ефективною, що призводить до значної кількості проблем, певна частина з яких може бути усунена за умови чіткого уявлення базових положень розподілу коштів між бюджетами – їх принципів.

Висновки. Підсумовуючи вище викладене, можна зробити узагальнюючий висновок, що принципи розподілу коштів між бюджетами є важливим та необхідним способом

державного впливу на розвиток регіонів у соціально-економічній сфері, що призведе до зменшення диспропорцій між бюджетами різних рівнів. Правові засади розподілу коштів між бюджетами в Україні потребують подальшого вдосконалення. Отже, сучасна українська модель міжбюджетних відносин, а саме процес розподілу коштів між бюджетами, потребує суттєвих змін та доповнень.

Список використаних джерел:

1. Воронова Л. К., М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. Фінансове право України: навч. посіб. К.: Правова єдність, 2009. 395 с.
2. Воронова Л. К. Общие принципы финансового права и его институтов. *Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф. (19-20 апр. 2012 г.)*. Харьков: Право, 2012. С. 48-50.
3. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник. К.: Правова єдність, 2009. 224 с.
4. Каун О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні. *Фінанси України*. 2001. № 6. С. 31-38.
5. Воронова Л. К. Радянське фінансове право. К.: Вид-во «Вища школа», 1973. 204 с.

References:

1. Voronova L. K., Kucheriavenko M. P., Pryshva N. Yu. (2009). *Finansove pravo Ukrainy: navch. posib. dlia stud. vyshch. navch. zakl.* K.: Pravova yednist [in Ukrainian].
2. Voronova L. K. (2012). *Obshchye pryntsypy fynansovoho prava y eho ynstitutov. Pryntsypy fynansovoho prava: materyaly mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* Kharkov: Pravo, 48-50 [in Ukrainian].
3. Muzyka-Stefanchuk O. A. (2009). *Finansovo-pravova osnova mistsevoho samovriaduvannia v zarubizhnykh krainakh : navchalnyi posibnyk.* K.: Pravova yednist [in Ukrainian].
4. Kaun O. B. (2001). *Kontseptualni zasady formuvannia mekhanizmu mizhbiudzhethnykh vidnosyn v Ukraini.* *Finansy Ukrainy*, 6, 31-38 [in Ukrainian].
5. Voronova L. K. (1973). *Radianske finansove pravo.* K.: Vyd-vo "Vyshcha shkola" [in Ukrainian].