

Яна Крупко

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА СПРАВЕДЛИВОСТІ ПІД ЧАС РОЗПОДІЛУ КОШТІВ МІЖ ЛАНКАМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

The article is devoted to improving the process of distribution of funds between the links in the budget system, by means of the legal principles of the given process and in researching the place of the principles of efficiency and fairness in the distribution of funds between budgets.

The relevance of the topic is determined by the need to investigate the interconnection and the principles of efficiency and fairness in the distribution of funds between budgets to create a balanced budget. One of the most visible and burning problems of the acting order of the distribution of income between the links of Ukraine's budget is unequal distribution of budget funds between the budgets (it means differently allocated amounts of funds). Thus, the burning problem arises of the mechanism of the distribution of budgets between regional and district budgets and the budgets of territorial communities of villages, towns, cities and their unions. Unfortunately, at the present time the distribution of the budget funds is manually performed, it leads to the discrimination of certain administrative units. The problems that exist in the distribution of income between budgets have the negative influence on the rationality of intergovernmental relations and balance of the budget system. The principles of distribution of budget funds underlying the legal principles of regulation the order in the distribution of funds between budgets. Basically, this process should be based on the following principles, which are achieved through the use of maximum cooperation of all levels of government.

Studying of legal literature suggests that the correlation of principles of efficiency and righteousness is quite debating question of the public policy and public administration. The existing system of budget allocation is inefficient, generating a significant number of problems. A certain part of the problems may be eliminated, providing a precise idea of such basic provisions of allocation of funds between budgets as their principles.

Стаття присвячена вивченню процесу розподілу коштів між ланками бюджетної системи та вдосконаленню його правових засад. Актуальність теми визначається необхідністю дослідження та встановлення взаємозв'язку принципів ефективності та справедливості в розподілі коштів між бюджетами для забезпечення формування збалансованості бюджетів.

Постановка проблеми. Держава постійно залишає за собою виключне право встановлювати основи розподілу коштів між бюджетами різного рівня, чому і відповідають і сьогоднішні реалії, спрямовані на якісне здійснення функцій держави та забезпечення сталого її соціально-політичного та економічного розвитку, вимагаючи при цьому застосування ще більш виважених підходів при виборі принципів розподілу коштів між ланками бюджетної системи.

Проведений аналіз наукових публікацій свідчить про значний науковий інтерес до зазначеної проблематики. Дослідженню цих засад присвячені численні наукові праці відомих учених-юристів: Л. К. Воронової, О. Н. Горбунової, С. О. Ніщимої.

Постановка завдання статті визначається необхідністю дослідження ролі (місця) принципів ефективності та справедливості та їх взаємозв'язку в розподілі коштів між ланками бюджетної системи.

Виклад основного матеріалу. Основною проблемою існування (функціонування) державних фінансів в Україні є цілеспрямована організація відносин між центральним бюджетом та місцевими бюджетами; розподіл та перерозподіл бюджетних коштів. Сьогодні необхідно забезпечувати фінансове вирівнювання бюджетів, що є складовою для забезпечення конституційних гарантій населення, а саме: прав і свобод громадянина незалежно від місця проживання. Засади взаємодії ланок бюджетної системи залежать від економічної системи країни та політичної ситуації в державі.

Однією з найпомітніших та гострих проблем діючого порядку розподілу доходів між ланками бюджетної системи в Україні є відсутність досконалого механізму рівнозначного розподілу бюджетних коштів між бюджетами (тобто виділення різного обсягу коштів). Так, гостро постає проблема механізму розподілу обсягу коштів між обласними, районними бюджетами та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. На жаль, сьогодні розподіл бюджетних коштів здійснюється в ручному режимі, що призводить до дискримінації окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Окреслені проблеми, що існують у сфері розподілу доходів між бюджетами, негативно впливають на раціональність міжбюджетних відносин і збалансованість бюджетної системи.

Вважається, що в основі всієї діяльності з акумулювання, перерозподілу та використання грошових коштів у державі покладено норми права, основу яких складають конституційні норми. Саме норми Конституції, які визначають основні принципи, правила та напрями фінансової діяльності, є основою для всього фінансового законодавства¹.

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

¹ Горбунова, О.Н. (2003). *Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России*. Москва: ООО «Профобразование», 95.

Засади справедливого і неупередженого розподілу бюджетних коштів передбачені нормами ст. 95 Конституції України, де закріплено, що «бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами»¹. Впровадження задекларованих положень може досягатися як шляхом забезпечення бюджетів доходами, необхідними для фінансування необхідних витрат, так і шляхом використання міжбюджетних трансфертів з метою фінансового вирівнювання бюджетів.

Державний бюджет України має формуватися фактично за принципом справедливого, ефективного розподілу бюджетних коштів між центральним і місцевими бюджетами. На нашу думку, держава, виходячи зі своїх фінансових можливостей, повинна неупереджено та справедливо розподіляти суспільне багатство між центральним та місцевими бюджетами в прагненні до збалансованості бюджету України. При цьому є недопустимим порушення обсягів державних гарантій, права мають відповідати Конституції України, а засоби і мета зміни механізму розподілу бюджетних коштів – принципам пропорційності та справедливості.

Зазначене, у свою чергу, тісно пов'язано з тим, що держава завжди має робити вибір між ефективним та справедливим розподілом благ. Адже прагнення суспільства досягти соціальної справедливості потребує від державної влади різноманітних заходів щодо перерозподілу доходів, при цьому необхідно проаналізувати вартість перерозподілу для суспільства, адже такий перерозподіл (втручання держави в ринкові механізми) веде до зниження загальної ефективності економіки².

На жаль, в Україні не вироблено ефективних критеріїв та не впроваджено правових засад розподілу коштів між бюджетами, які б враховували як досвід зарубіжних країн, так і нагальні потреби України. Поступове застосування принципів розподілу коштів між бюджетами, без сумніву, приведе до ефективного результату.

Вивчення юридичної, економічної літератури та публікацій з державного управління свідчить, що співвідношення принципів ефективності та справедливості є досить дискусійним питанням державної політики та державного управління.

¹ Конституція України, ст. 95, розд. 4 1996 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon.rada.gov.ua/go/-254к/96-вр> (2014, листопад, 10).

² Сханурова, Ю.І., Бажал, Ю.М., Кілієвич, О.І., Мертенс, О.В. (2001). *Економічний розвиток і державна політика*. Київ: Вид-во УАДУ, 438.

На думку В. М. Карташова, принцип справедливості має нормативно-оціночний характер і його роль у правозастосовній діяльності має розглядатися щонайменше в чотирьох аспектах¹: 1) справедливість закладена в самому змісті права, у тих суспільних відносинах, формою яких є право (за такого розуміння принцип справедливості в бюджетному праві полягає в тому, що розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів закріплюється на законодавчому чи іншому нормативно-правовому рівні); 2) сама діяльність суб'єктів правозастосовної діяльності має бути пронизаною ідеєю справедливості (у бюджетній діяльності суб'єкти такої діяльності мають додержуватися ідеї справедливості в публічних інтересах); 3) винесені рішення, правові акти, що встановлюють права й обов'язки, міри заохочення або юридичної відповідальності мають за формою та сутністю бути справедливими (на наш погляд, даний аспект поглинається попереднім); 4) правозастосовна практика має служити найважливішим юридичним засобом найбільш повного здійснення в усіх сферах суспільних відносин принципу соціальної справедливості (тобто проявом принципу справедливості в бюджетній діяльності є не лише закріплення справедливого розподілу національного багатства, а й реальний розподіл бюджетних надходжень таким чином, щоб територіальним громадам вистачало закріплених за ними доходів для покриття мінімально необхідних суспільних (публічних) потреб).

Як стверджує О. П. Гетманець, «сутність принципу справедливості не може бути повною мірою розкрита у відриві від інших принципів права, у тому числі бюджетного. З позиції справедливості найважливішим результатом такої координації виступає досягнення оптимального співвідношення в міжбюджетних відносинах, зокрема в розподілі доходів між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами. Справедливість обґрунтовує інші принципи бюджетної системи і бюджетного процесу, визначає їх співвідношення й межі дії в конкретних історичних умовах, тому справедливість нерідко визнають найважливішою властивістю права... Істотним показником повноцінності бюджетних законів з позицій принципу справедливості багато в чому є їх узгодженість із загально визнаними стандартами прав та інтересів людини, із принципом законності й надійності у використанні фінансових ресурсів держави...»².

С. О. Ніщимна двояко розуміє принцип справедливості: по-перше, що справедливість закладена в самому змісті права, у тих суспіль-

¹ Карташов, В.Н. (1986). *Правоприменительная практика в социалистическом обществе*. Ярославль: ЯрГУ, 25-26.

² Гетманець, О.П. (2011). Принцип справедливості в системі принципів бюджетного процесу: *Держава та регіони. Серія : Право*, 1, 44-47.

них відносинах, формою яких є право (за такого розуміння принцип справедливості в бюджетному праві полягає в тому, що розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів закріплюється на законодавчому чи іншому нормативно-правовому рівні); по-друге, правозастосовна практика має служити найважливішим юридичним засобом найбільш повного здійснення в усіх сферах суспільних відносин принципу соціальної справедливості (тобто проявом принципу справедливості в бюджетній діяльності є не лише закріплення справедливого розподілу національного багатства, а й реальний розподіл бюджетних надходжень таким чином, щоб територіальним громадам вистачало закріплених за ними доходів для покриття мінімально необхідних суспільних (публічних) потреб)¹.

О. Т. Боннер вважає незаперечливим той факт, що справедливість немислима без рівності. У той самий час соціальна рівність – лише одна зі складових компонентів соціальної справедливості².

Принцип рівності в розподілі полягає у створенні рівних можливостей для функціонування всіх регіонів при розподілі коштів між бюджетами. Можна стверджувати, що поняття «рівність» впливає з поняття «справедливість».

Якщо говорити про ефективність у процесі розподілу коштів, то це властивість даного процесу, що зумовлена його якістю. Ефективність характеризується результативністю виконання даного процесу.

Принцип ефективного розподілу бюджетних коштів передбачає, що при розподілі коштів бюджету учасники бюджетного процесу повинні діяти відповідно до запланованих конкретних цілей, залучати мінімальний обсяг бюджетних коштів і досягати максимального результату, використовуючи визначений бюджетом обсяг коштів відповідно до мети та завдань.

Існуюча системи бюджетного розподілу є недостатньо ефективною, що породжує значну кількість проблем. Певна частина проблем має бути усунена за умови чіткого уявлення базових положень розподілу коштів між бюджетами – їх принципів.

Для ефективного розподілу бюджетних коштів на сучасному етапі вкрай необхідно запровадити в практичну діяльність уряду модернізовані та оновлені методи оцінки ефективності бюджетних витрат, при цьому враховуючи проведення масштабних реформ.

¹ Ніщимна, С.О. (2013). *Принципи публічної фінансової діяльності в Україні*. Чернігів: ЧДІЕУ, 286.

² Боннер, А.Т. (1992). *Законность и справедливость в правоприменительной деятельности*. Москва: Российское право, 16.

На нашу думку, перехід від процесу планування короткострокового до планування середньострокового налаштує бюджетний процес на ефективний розподіл коштів та управління цими коштами.

Отже, ефективна система розподілу коштів між бюджетами повинна сприяти: економічній стабілізації, створенню умов для конкуренції між регіонами, підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень, результативності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової системи та інфраструктури країни.

Недотримання принципів ефективності та справедливості розподілу фінансів між ланками бюджетної системи в Україні є основною причиною низької ефективності бюджетного фінансування. Розбалансований порядок управління публічними фінансами сьогодні, на жаль, і є однією з найбільш серйозних загроз для соціально-політичної безпеки України та одним із головних чинників гальмування зростання та розвитку рівня добробуту населення в Україні.

Висновки. Практика свідчить, що більшість проблем, які виникають при розподілі бюджетних коштів, появилися саме тоді, коли ігнорувалися принципи справедливості, неупередженості, ефективності. Тому впровадження в дію цих, таких необхідних, принципів у процесі розподілу коштів між бюджетами є ключовими засадами правового регулювання та організації виконання бюджетів різних рівнів.

Причина всьому у відсутності єдиної системи нормативно-правового забезпечення, розпорошеність бюджетних коштів, недотримання принципів розподілу бюджетних коштів та забезпечення цільового та ефективного використання цих коштів.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити узагальнюючий висновок, що принципи розподілу коштів між бюджетами є важливим та необхідним способом державного впливу на розвиток регіонів в соціально-економічній сфері, що приводить до зменшення диспропорцій між бюджетами різних рівнів. Правові засади розподілу коштів між ланками бюджетної системи в Україні потребують подальшого вдосконалення. Сучасна українська модель міжбюджетних відносин у частині розподілу коштів між бюджетами потребує змін та доповнень.

Особливої уваги потребують принципи ефективності та справедливості як такі, що забезпечують установлення досконалого процесу розподілу бюджетних коштів між ланками бюджетної системи.

Подальше ґрунтовне вивчення даної проблеми та напрацювання наукових пропозицій та рекомендацій щодо принципів розподілу бюджетних коштів допоможе вдосконалити даний процес.