

ня відзначаються складністю побудови. Прийнято вважати головною ознакою таких відносин правову нерівність, побудову за принципом «влади-підпорядкування» [9, с. 58-59]. Прикладом відносин «влади-підпорядкування» є здійснення органом державної влади конкретних владних повноважень та застосування заходів примусу щодо суб'єкта, який порушує законодавство у сфері виробництва, постачання та споживання енергії. Суб'єкт владних повноважень повинен здійснювати в межах своєї компетенції контроль за усуненням суб'єктами електроенергетики, суб'єктами відносин у сфері теплопостачання і споживачами електричної енергії виявлених порушень законодавства. Тим самим він реалізує свій владний вплив.

Державні органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері захисту права власності, мають конкретні владні повноваження, які за своїм характером залежать від сфери їх компетенції. Адміністративна право- та дієздатність державних органів як суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері енергопостачання виникає з моменту видання правового акту про їх створення та припиняється з їх ліквідацією чи реорганізацією.

Другим елементом складу відносин у сфері енергопостачання є його об'єкт. Безперечно, він відіграє роль ключового у цих відносинах і від того, як повно і правильно буде визначено об'єкт, залежить не лише поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері енергопостачання, а й досягнення кінцевої мети цих відносин.

Враховуючи вищевикладене, на нашу думку, прикладом адміністративно-правових відносин у сфері енергопостачання є відносини, що виникають у зв'язку з виробництвом, передачею, розподілом, постачанням і використанням енергії.

Підставою виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин є юридичні факти, тобто дії та події, що мають юридично значиму оцінку. Дуже часто для виникнення правовідносин потрібна сукупність двох або кількох юридичних фактів, наявність яких необхідна для настання юридичних наслідків.

Закон України «Про електроенергетику» містить норму, згідно з якою споживач енергії несе відповідальність за порушення умов договору з енергопостачальником та правил користування електричною і тепловою енергією, а також виконання приписів державних інспекцій з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії згідно із законодавством України. Так, порушення умов договору та правил користування електрикою і тепловою енергією є юридичним фактом і тягне за собою встановлену законодавством України цивільну, адміністративну чи кримінальну відповідальність.

Висновки. Механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері енергопостачання – це сукупність організаційно-правових засобів регулювання правових відносин, які виникають у зв'язку з виробництвом, передачею, розподілом, постачанням і використанням енергії, державним наглядом за безпечним виконанням робіт на енергетичних об'єктах незалежно від форм власності, безпечною експлуатацією енергетичного обладнання і державним наглядом за режимами споживання енергії, а також із централізованим диспетчерським управлінням. Складовими механізму адміністративно-правового регулювання відносин у сфері енергопостачання є сукупність норм права і актів реалізації адміністративно-правових норм у сфері енергопостачання та адміністративно-правові відносини щодо енергопостачання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кривицький Ю. Механізм правового регулювання та правова система / Ю. Кривицький // Теорія держави і права. – 2008. – № 8. – С. 78-81.
2. Кривицький Ю. В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права / Ю. В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 74-79.
3. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории и правоотношений / Ю. Г. Ткаченко. – М., 1980. – 269 с.
4. Протасов В. Что и как регулирует право / В. Протасов. – М., 1995. – 65 с.
5. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М., 1966. – 211 с.
6. Горшенев В. М. Структура механизма правового регулирования в общественном государстве / В. М. Горшенев. – М.: Труды Всесоюз. юрид. заочного ин-та., 1978. – Т. 56. – С. 41-52.
7. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права / Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. – Л., 2006. – 584 с., с. 546; Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун; Пер. з рос. – Х., 2006. – 656 с.
8. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И. И. Веремеенко. – М., 1981. – 350 с.
9. Куринний Е. В. Предмет та об'єкт адміністративного права України: [монографія] / Е. В. Куринний. – К.: Ліра ЛТД, 2004. – 340 с.

УДК 347.73(477)

ПРИНЦИПИ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ МІЖ ЛАНКАМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Крупко Я.М.,
аспірант кафедри фінансового права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Актуальність теми визначається необхідністю створення ефективної системи розподілу витратків на місцевому рівні в умовах обмежених фінансових ресурсів для формування збалансованого місцевого бюджету.

Досліджено систему розподілу витратків між державними та місцевими бюджетами України.

У статті розглядаються проблеми розподілу ресурсних платежів між бюджетами, проаналізовано їх розподіл у розрізі регіонів України.

Досліджено та проаналізовано принципи правового регулювання розподілу витратків між ланками бюджетної системи.

Ключові слова: місцевий бюджет, витатки Державного бюджету, принципи розподілу витратків, бюджетні кошти, фінансові ресурси, розподіл коштів між бюджетами, фінансова діяльність, кошторис.

Крупко Я.М. / ПРИНЦИПЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ МЕЖДУ ЗВЕНЬЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченка, Украина

Актуальность темы определяется необходимостью создания эффективной системы распределения расходов на местном уровне в условиях ограниченных финансовых ресурсов для формирования сбалансированного местного бюджета.

Исследована система распределения расходов между государственными и местными бюджетами Украины.

В статье рассматриваются проблемы распределения ресурсных платежей между бюджетами, проанализировано их распределение в разрезе регионов Украины.

Исследованы и проанализированы принципы правового регулирования распределения расходов между звеньями бюджетной системы.

Ключевые слова: местный бюджет, расходы Государственного бюджета, принципы распределения расходов, бюджетные средства, финансовые ресурсы, распределение средств между бюджетами, финансовая деятельность, смета.

Krupko I.M. / THE PRINCIPLES OF THE ALLOCATION OF EXPENDITURE BETWEEN THE LINKS OF THE BUDGET SYSTEM / Taras Shevchenko National University, Ukraine

The urgency of a theme is defined by necessity of creation of an effective system of distribution of costs at a local level in conditions of the limited financial resources for formation of the balanced local budget.

After Ukraine's sovereignty began about reviewed the establishment of the national financial system.

An important component of this process is the revival of local finance as an objective political and economic realities inherent in the financial systems of all modern civilized nations, which is associated with a radical change in the concept of State power.

The author examines the system of charges and profits division between state and the local budgets of Ukraine.

In the article the problems of division of resources payments are examined between budgets, their division is analyzed in the cut of regions of Ukraine.

Investigated and analyzed the principles of regulation cost-sharing between the units of the budget system.

Conceptual approach to the improvement of the domestic system of interbudgetary relations is examined.

Purpose is to study outlining the range of problems and the allocation of budget expenditures trends and justifying their solutions in the realities of today.

Key words: local budget, state budget expenditures, principles of cost-sharing, budget finances, financial resources, distribution of funds between budgets, financial activities, estimate.

Постановка проблеми полягає в неоптимальному розподілі фінансових ресурсів у бюджетній системі України, що є ключовим чинником низької ефективності бюджетного механізму. Розроблені та запропоновані ефективні принципи щодо забезпечення оптимального розподілу фінансових ресурсів у бюджетній системі України.

Постановка завдання статті полягає в дослідженні принципів правового регулювання розподілу витрат між ланками бюджетної системи.

Мета – окреслення та дослідження кола проблем при розподілі бюджетних витратків та обґрунтування напрямів їх розв'язання в реаліях сьогодення. Для досягнення мети ставиться завдання аналізу витратків Державного бюджету та встановлення принципів розподілу витратків між ланками бюджетної системи.

Проведений аналіз наукових публікацій щодо закріплення доходів і витратків за різними рівнями влади свідчить про опрацьованість даних питань у наукових працях, зокрема вони відображені в роботах українських учених-юристів: Л. Воронової, О. Заверухи, О. Корпаня, А. Монаска, А. Нечай, О. Орлюк, І. Пацурківського та інших. Серед російських учених необхідно виділити О. Грачову, О. Горбунову, М. Карасьову, Ю. Крохіну, Л. Проніну, А. Селюкова, Н. Фролову, Н. Хімичеву.

Кінець ХХ – початок ХХІ сторіччя – період переходу до нового ступеня розвитку суспільства. Нагромадження певних благ, а саме матеріальних, пояснюється як засіб утворення певних умов для повного та всебічного розвитку здібностей людини і більш повного задоволення її потреб. Це знайшло відображення у концепції людського розвитку, основна ідея якої полягає в тому, що основний акцент розвитку переноситься зі збільшення виробництва валового внутрішнього продукту на підвищення людського потенціалу. Тому основною вимогою сучасності є формування концепції життєзабезпечення населення як України в цілому, так і її регіонів.

На жаль, нашій державі притаманне таке явище, як нерівний розподіл коштів між бюджетами. Діючий сьогодні в Україні так званий порядок розподілу обсягу бюджетних коштів має низку недоліків.

Однією з найпомітніших та гострих проблем діючого порядку в Україні є нерівнозначний розподіл бюджетних коштів між бюджетами (залежно від обсягів, що виділяються). Так, гостро постає проблема механізму розподілу обсягу коштів бюджетів між районними бюджетами та

бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. На жаль, сьогодні розподіл бюджетних коштів відбувається в ручному режимі, при цьому дискримінуються певні області.

Необхідно усвідомлювати, чому нерівність розподілу коштів між бюджетами є недопустимою, в яких розмірах категорія «нерівність» допустима та чому нерівність коштів повинна викликати набагато більше хвилювань, ніж інші види нерівності.

В умовах постійної нестачі фінансових ресурсів для забезпечення надання якісних публічних послуг на муніципальному рівні особливо актуальним є питання збільшення ефективності розподілу бюджетних коштів. У площині фінансової діяльності держави через чітку регламентацію руху переважно більшої частини фінансових потоків видається можливим визначити такі їх ключові характеристики, як форма, розмір, напрямок та суб'єктна приналежність, але, на жаль, процедура розподілу бюджетних коштів залишається непрозорою.

Проблема забезпеченості органів місцевих бюджетів необхідним бюджетним фінансуванням завжди залишається актуальною.

Найпоширенішою формою бюджетного фінансування є кошторисне фінансування. Виділення грошових коштів з бюджетів різних рівнів установам і організаціям соціально-культурної сфери, оборони, органам державного управління тощо відбувається на основі планового документа – кошторису доходів і витратків. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI, кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень [2].

Аналіз теоретичного обґрунтування та практичного впровадження наукових досягнень з питань розподілу коштів між бюджетами дає змогу визначити, що проблема пошуку ефективних принципів щодо розподілу бюджетних коштів на місцевому рівні й досі потребує вирішення.

Це пов'язано, насамперед, із децентралізацією влади, внутрішньою політичною та економічною ситуацією в державі та іншими своєрідними чинниками.

Механізм розподілу бюджетних коштів між ланками бюджетної системи є об'єктом централізованого держав-

ного регулювання і багато в чому визначається системою оподаткування, грошовою політикою, макроекономічними факторами, які перебувають у безперервному русі та розвитку. Специфіка розподілу доходів визначає особливості динаміки витрат та рівня нагромадження капіталу [5, с. 297].

Говорячи про розподіл бюджетних коштів, ми маємо на увазі **розподіл доходів і видатків між бюджетами**.

Цей розподіл базується на певних засадах, які обумовлені багатьма факторами, насамперед фінансовою моделлю суспільства, основами побудови податкової системи і системи доходів бюджету, формами власності тощо. Кожна країна, обираючи ту чи іншу модель бюджетного устрою, встановлює певну систему розподілу доходів і видатків між бюджетами [8, с. 321].

Розподіл видатків між бюджетами ґрунтується на більш сталих засадах, бо визначається самим призначенням того чи іншого бюджету. Його каркас являє собою розподіл функцій та повноважень між рівнями державної влади й управління. Загальнодержавні видатки виділяються із центрального бюджету, видатки локального значення – з відповідних місцевих бюджетів.

У процесі розподілу видатків можуть застосовуватися два підходи. Перший передбачає розподіл за територіальною ознакою – місцезнаходженням розпорядника бюджетних коштів. Другий виходить із відомчого підпорядкування, а саме, розпорядник отримує бюджетні кошти з бюджету того рівня, до якого належить орган управління, якому він підпорядкований.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перерозподіл деяких видатків та передачу бюджетних призначень, передбачених у 2013 році, Міністерству фінансів» від 03.07.2013 № 472-р. розподіл бюджетних коштів було здійснено в установленому порядку з урахуванням:

- спрямування коштів на погашення бюджетної кредиторської заборгованості за виконані у попередні роки роботи, що фінансувались за рахунок державних капітальних видатків;

- доручень Президента України, Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, звернень Верховної Ради України, народних депутатів України, центральних органів виконавчої влади та місцевих органів влади [4].

При цьому відповідно до Бюджетного кодексу всі рішення Уряду щодо перерозподілу бюджетних коштів між бюджетними програмами направляються до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для погодження їх відповідності бюджетному законодавству.

На жаль, у сучасних умовах існує таке явище, як неофіційний розподіл бюджетних коштів внаслідок існування тіншової економіки. Тіньова або підпільна економіка – це сукупність неврахованих і протизаконних видів діяльності: ухиляння від сплати податків, виробництво заборонених видів продукції та послуг (виробництво наркотиків, азартні ігри, проституція тощо) [6, с. 12].

Якщо визначити окремо правові принципи (засади) розподілу коштів бюджету, то розподіл видатків бюджету має в своїй основі такі принципи: субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

Спостерігається тенденція: сьогодні місцеві бюджети всіх рівнів перетворені майже в умовні кошториси, в яких простежується постійне неспівпадання дохідної та видаткової частин, що не сприяє покращенню економічної ситуації та реалізації соціальних програм розвитку. Практика свідчить, що більшість проблем, пов'язаних із розподілом бюджетних коштів, виникали саме тоді, коли ігнорувалися принципи справедливості, публічної прозорості, ефективності, реальності, обґрунтованості, доцільності та дієвості, тому застосування цих правових засад у процесі розподілу коштів між бюджетами є основним завданням організації та управління виконанням бюджету.

Найважливіше значення для задоволення самостійності бюджетів на місцевих рівнях має порядок використання вільних коштів бюджету та повноваження органів місцевої влади щодо його установки. Вільні бюджетні кошти утворюються в місцевих бюджетах з початком настання бюджетного року і не враховуються під час затвердження бюджету поточного року. Вони містять: залишок вільних коштів, які додатково були одержані в процесі виконання бюджету; кошти, які перевищували доходи над видатками у випадку збільшення доходів чи економії витрат або з інших джерел.

Під час моделювання розподілу коштів бюджету на місцевому рівні на перший план постає питання з'ясування загального обсягу видатків з дотримання пропозиції розподілу коштів із врахуванням реальної потреби в них. Бюджетні витрати адміністративно-територіальної одиниці визначаються у порядку, визначеному законодавством, з урахуванням наявних фінансових ресурсів і спрямовуються насамперед на виконання загальнодержавних програм, соціальне забезпечення та інші витрати. Такий розподіл підкреслює, що органи місцевого самоврядування не мають права на самостійність та свободу дій щодо прийняття рішень відносно напрямів та обсягів бюджетних видатків на стадії складання та затвердження місцевих бюджетів. Основне положення полягає в тому, що уряд відповідає за фінансування видатків, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та зберігає за собою контроль за ефективністю витрачання цих коштів.

Держава за собою залишає право встановлювати основи розподілу доходів і видатків бюджетів різного рівня та піклуватися про: збалансованість кожного бюджету та створення умов, які забезпечують зацікавленість органів місцевого самоврядування в збільшенні бюджетних ресурсів та виконанні встановлених планових надходжень до бюджету загальнодержавних і місцевих платежів на своїй території. Бюджетно-правовими нормами здійснюється регулювання надання коштів із загальнодержавних джерел доходів, які закріплені за бюджетами вищих рівнів, бюджетам нижчих рівнів з метою збалансування їх на необхідному рівні. Отже, передача коштів з одного бюджету в інший дозволяється тільки в межах затверджених бюджетних призначень шляхом внесення змін до Закону про Державний бюджет або рішення відповідної ради. Розмежування доходів та витрат між видами бюджетів починається з розподілу витрат, бо вони супроводжують функціонування будь-якого державного органу. В основі розподілу витрат між ланками бюджетної системи лежать також *принципи відомчої підлеглості і територіального розміщення об'єкта та місця проведення заходу*. Але, на жаль, розбалансований сектор публічних фінансів сьогодні є однією з найбільш серйозних загроз для економічної безпеки України й одним із головних чинників стримування економічного розвитку та зростання рівня добробуту населення.

Проблемними є питання не лише вертикальної організації сектору, що пов'язано з пошуком балансу в між центральним та місцевими бюджетами, а й розподілу коштів на горизонтальному рівні:

Хотілось більш детально охарактеризувати принципи розподілу видатків між місцевими бюджетами.

Принцип самостійності. Ключовим питанням у практиці формування і розподілу коштів самоврядування є самостійність місцевих бюджетів. Сутність даного принципу полягає в тому, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Тобто за бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів, і органи влади мають право самостійно визначити напрями використання коштів у межах законодавства України.

Фактично незалежність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних джерел доходів. У законах України на сьогодні не існує визначення такого поняття, як «власні доходи місцевого самоврядування».

Слід підкреслити, що згідно з Конституцією України власні доходи відсутні у бюджетів районів та областей, оскільки вони формуються за рахунок коштів Державного бюджету. Дане положення констатує помітну залежність регіонального та місцевого самоврядування від дій законодавчої та виконавчої влади – безумовно, це призводить до нестабільності і невпевненості в проведенні економічної політики, оскільки обсяги фінансування не можуть бути прогнозованими на перспективу. Сьогодні існуюча бюрократична система наповнення обласних і районних бюджетів створює передумови до залежності фінансових потоків від особистості посадової особи місцевого самоврядування, її стосунків з розробниками, відповідно, Державного, обласного або районного бюджету.

Також необхідно зауважити, що повна залежність обласних і районних бюджетів від фінансування з Державного бюджету України, з одного боку, хоча й дозволяє проводити цілеспрямовану державну політику щодо регіонів і здійснювати безпосереднє керівництво, з іншого – обмежує самостійність влади на місцях у проведенні регіональних економічних програм розвитку та позбавляє можливості визначення пріоритетів місцевого розвитку.

Принцип публічності і прозорості. Головна мета цього принципу полягає в тому, що інформація щодо бюджетів та розподілу бюджетних коштів повинна бути доступною на всіх стадіях бюджетного процесу, а це, у свою чергу, буде забезпечувати достатній рівень прозорості бюджетної політики держави та місцевих органів влади.

Необхідно зазначити, що в Бюджетному кодексі України відсутній дуже важливий принцип, який міг би вдосконалити як бюджетну систему в цілому, так і розподіл коштів між бюджетами зокрема. Йдеться про *принцип реальності*, сутність його полягає в тому, що видатки (безумовно, і доходи) повинні ґрунтуватися на реальних показниках. В Україні добре відома ситуація, коли органи місцевої влади занижують власну дохідну базу, а потім вирівнюють свої фінансові можливості за рахунок отримання міжбюджетних трансфертів або, навпаки, коли органи

центральної влади завищують доходи місцевих бюджетів із метою збалансування бюджетної системи. Законодавчі та виконавчі органи влади повинні використовувати такі методи формування бюджету, які були б максимально наближені до реальності.

Принцип ефективності. Цей принцип передбачає, що при розподілі коштів бюджету учасники бюджетного процесу мають виходити з необхідності досягнення запланованих цілей, залучаючи мінімальний обсяг бюджетних коштів, і досягати максимального результату, використовуючи визначений бюджетом обсяг коштів.

Принцип обґрунтованості. Цей принцип вимагає формувати розподіл бюджетних коштів на підставі показників економічного і соціального розвитку, а також розрахунків надходжень до бюджету та видатків з бюджету, що здійснюються на підставі встановлених методів і правил.

Важливим з точки зору розподілу видатків між бюджетами різних рівнів є один із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, а саме *принцип субсидіарності*, який наголошує на необхідності розподілу видатків між бюджетами різних рівнів з метою максимального наближення надання суспільних послуг до їх безпосередніх споживачів. Це суттєвий принцип, який додатково впливає на бюджетне регулювання розвитку територій, тобто розподіл коштів між бюджетами повинен ґрунтуватися на максимальному їх наближенні до безпосереднього споживача [8, с. 142].

Висновки. Таким чином, можна зробити загальний висновок про те, що видаткова частина державного бюджету не виконується і ситуація з кожним роком погіршується. Фінансування статей, які здебільшого спрямовані на вирішення тактичних завдань, і нехтування стратегічно важливими витратами з позицій перспектив розвитку держави ставлять під сумнів компетентність органів державної влади, як тих, що приймають рішення про розподіл бюджетних коштів, так і тих, що формують і затверджують бюджет країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. [Текст]: // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10).
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Текст]: // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572. (Із змінами, внесеними згідно із Законом від 16.10.2012 № 5428-VI, ВВР, 2013, № 43, ст. 619).
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України. Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2013 рік, для спрямування місцевим бюджетам на оплату праці та внесення змін до деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України від 11.12.2013 № 974-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України. Про перерозподіл деяких видатків та передачу бюджетних призначень, передбачених у 2013 році Міністерству фінансів від 03.07.2013 № 472-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
5. Орлюк О.П. Фінансове право [Навчальний посібник] / О.П. Орлюк // К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
6. Крохина Ю.А. Принципи федералізму в бюджетному праві [Монографія] / Ю.А. Крохина // Саратов, – 2001. – 452 с.
7. Федосов В.М. Бюджетна система [Підручник, затверджений МОН України] / В.М. Федосов // Х.: Право, – 2012. – 871 с.
8. Фролов С.М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій: [Монографія] / С.М. Фролов // Суми: Вид-во СумДУ, 2010. – 317 с.