

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

На правах рукопису

РОСОЛЯК ОКСАНА БОГДАНІВНА

УДК 342.4 : 336.143

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Колодій Анатолій Миколайович
доктор юридичних наук
професор

Київ – 2010

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	16
1.1. Джерельна база і стан наукового опрацювання дисертаційної проблеми	16
1.2. Методологічні засади дисертаційного дослідження	38
Висновки до розділу 1	48
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	51
2.1. Поняття бюджетної політики, її функції та завдання	51
2.2. Конституційно-правові моделі бюджетної політики: зарубіжний досвід	68
2.3. Конституційна норма – базовий елемент здійснення державної бюджетної політики в Україні	91
2.4. Конституційні принципи як засада бюджетної політики сучасної України	121
Висновки до розділу 2	141
РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	144
3.1. Конституційно-правове забезпечення діяльності Верховної Ради України по розгляду та затвердженню Державного бюджету України	144
3.2. Конституційно-правові засади діяльності органів виконавчої влади по формуванню та виконанню Державного бюджету України	160
3.3. Місце і роль місцевого самоврядування у бюджетній політиці України	172
3.4. Юридична відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері. Роль правоохоронних органів у здійсненні бюджетної політики України	183
Висновки до розділу 3	197

	3
ВИСНОВКИ	202
ДОДАТКИ	209
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	215

ВСТУП

Актуальність теми. У період становлення в Україні демократичних засад суспільного розвитку, ринкової економіки, соціально спрямованої правової держави, творення повноцінного, зрілого громадянського суспільства дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики держави не може бути неактуальним. Здійснення суспільного та державного розвитку на конституційних засадах є запорукою його усталеності. Особливо зростає актуальність увідповіднення суспільного й державного життя конституційним принципам та положенням в умовах руйнації засад державності, національного суверенітету, політичної та економічної нестабільності, що спостерігається в нинішній Україні. Неготовність інститутів державної влади до партнерських взаємин із людиною-громадянином, прагнення влади, що дуже віддалилася від народу, продовжити себе в часі будь-якою ціною; подальше посилення корумпованості державного чиновництва; порушення прав та свобод людини і громадянина, що є типовим явищем; розбалансованість різних гілок влади в результаті політичної реформи, слабкість громадянського суспільства, духовно-моральна криза, що поглиблюється, культивування сили як права, тощо – ці внутрішні та ще, крім них, і зовнішні загрози, що створюються глобалізаційними впливами, формуванням та реконструкцією світового ринку, нового економічного устрою, що формується на пострадянському просторі, інформаційним бумом, є доволі істотними для молодшої української державності чинниками, що особливо загострюють актуальність проблеми ствердження конституціоналізму в українських умовах.

Оскільки бюджетна політика держави – засіб забезпечення економічного, соціального та культурного розвитку українського суспільства, ствердження демократичних цінностей, прав і свобод людини, її всебічного, повноцінного розвитку, обороноздатності країни, національної безпеки, конкурентоспроможності держави на міжнародній арені тощо,

ґрунтувати її на конституційних цінностях, принципах та положеннях є нагальною необхідністю. Відступ, відхилення від них, а тим паче заперечення їх, можуть привести державу і суспільство до непередбачених негативних наслідків – аж до втрати державної незалежності та повернення до тоталітаризму в різних формах.

Нині, в контексті продовження конституційної реформи, внесення змін до Конституції України дуже важливо, щоби бюджетна політика ґрунтувалася на таких конституційних приписах, які відповідали б загальному гуманістично-демократичному правному духові чинної Конституції. У відповідним йому має бути і бюджетне законодавство.

Все, зазначене вище, вплинуло на вибір теми дисертаційного дослідження. Крім цього, її вибір зумовлений тим, що до дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики не звертались українські конституціоналісти, зокрема, на рівні дисертаційного дослідження цю тему поки що ніхто не досліджував. Опрацьовували її переважно фахівці з фінансово-бюджетного права та економіки. Ситуацію незвертання до цієї проблеми науковців-конституціоналістів можна пояснитидомінуванням в українській конституційно-правовій науці стереотипів мислення, сформованого в умовах неринкової економіки, де не існувало громадянського суспільства з його інтересом, відмінним від державного, а були всеохоплююча держава та її інтерес; не ділили власність на державну та суспільну, комунальну і приватну, а була єдина державна власність тощо. З огляду на це, є нагальна потреба, щоб представники української конституційної галузі права інтенсифікували дослідження зазначеної проблеми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконано відповідно до пп. 5-1, 5-2, 5-3 наказу МВС України „Про затвердження Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 років”

від 5 липня 2004 року №755; здійснене в межах планів науково-дослідних робіт кафедри конституційного та міжнародного права КНУВС.

Обраний напрям дослідження впливає також з основних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2000 року №1072, Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України „Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 21 листопада 2002 року №228-IV.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Київського національного університету внутрішніх справ.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Київського національного університету внутрішніх справ (протокол № 2 від 28 лютого 2006 року).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в концептуальному висвітленні конституційно-правових засад бюджетної політики сучасної України і внесенні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного конституційного та бюджетного законодавства.

Для досягнення мети дисертаційної роботи потрібно було вирішити наступні *завдання*:

- висвітлити стан наукового опрацювання конституційних засад бюджетної політики;
- визначити методологічні підходи до проблеми здійснення бюджетної політики на конституційно-правових засадах;
- провести науковий аналіз сутності бюджетної політики як основи функціонування бюджетної системи України;
- дослідити зарубіжні конституційно-правові моделі бюджетної політики;
- обґрунтувати значимість конституційних норм у бюджетній політиці;
- з’ясувати роль і значимість у бюджетній політиці конституційних цінностей та принципів;

- дослідити конституційно-правове забезпечення діяльності Верховної Ради України з розгляду і затвердження Державного бюджету України;
- проаналізувати місце і роль виконавчої влади України у формуванні та виконанні Державного бюджету України;
- розкрити конституційно-правові засади діяльності місцевого самоврядування та його органів у бюджетній сфері;
- висвітлити питання юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, розкрити роль правоохоронних органів у здійсненні бюджетної політики держави.

Об'єктом дослідження є діяльність громадянського суспільства та держави щодо акумуляції, розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів із метою забезпечення їх розвитку в умовах сучасної України.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України.

Методи дослідження. В дисертаційній роботі застосовано комплексний поліметодологічний підхід до конституційно-правових засад бюджетної політики сучасної України. Цей підхід до права загалом дає змогу отримати цілісний образ права, адекватне його трактування; право постає не частковим, а багатовимірним, людиномірним, не лише соціальним, а й культурно-цивілізаційним надбанням.

У роботі застосовано низку філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики сучасної України передбачає використання низки методів філософського плану. Зокрема, в роботі застосовано діалектичний метод, який потребує погляду на предмет дослідження у розвитку, в часі, у взаємозв'язку з різними сферами та рівнями суспільного життя загалом, врахування впливу на бюджетну політику суб'єктивних та об'єктивних чинників, дає змогу побачити її як складний, багатовимірний процес, об'єктивно та суб'єктивно детермінований, залежний від рівня розвитку суспільства, якості державної влади та політики, розвитку економіки, стану

розвитку права тощо (розд. 2; 3). Використано також антропологічний підхід та діяльнісно-людиномірний принцип, які передбачають, що і конституційні засади бюджетної політики, і бюджетна політика становлять певний рівень розвитку правового мислення, правової свідомості, є відображенням усієї суспільних відносин, тисячами видимих і невидимих ниток пов'язані зі живим життям всього українського суспільства (підр. 2.3; 2.4; розд. 3).

Використання в роботі аксіологічного (ціннісного) підходу дало можливість побачити приналежність конституційних принципів, норм, інститутів державної влади, бюджетної політики до духовно-культурного виміру життя суспільства, виявити їх як форми втілення і вираження вищих людських цінностей (підр. 2.2; 2.3; 2.4; 3.1; 3.2). Правнича герменевтика застосована і в якості онтології, і в якості методу, з допомогою якого здійснюється буквальне тлумачення Конституції України та бюджетного законодавства (підр. 2.2; 2.3; 3.2; 3.3).

Використання методу соціологічної юриспруденції посприяло розумінню конституційного і фінансово-бюджетного права як соціальних явищ, формуванню погляду на них на базі конкретних соціальних фактів, потрактуванню їх як явищ соціальної взаємодії, „права в житті”, розкриттю взаємодії і взаємовпливу специфічних, внутрішніх щодо них та зовнішніх чинників (підр. 2.3; 3.3; 3.4). Формально-догматичний метод у даному дослідженні, як спеціально-правовий, дав змогу встановити зовнішні ознаки низки правових явищ, їхніх відмінностей одне від іншого, виробити поняття, дати їхнє визначення і т. п. Це стосується таких понять як: норма конституційного права, конституційний принцип, інститут конституційного права, суб'єкти конституційного права, конституційно-правова відповідальність, бюджетна політика, бюджетні правовідносини, суб'єкти бюджетної політики, принципи бюджетного права тощо (підр. 1.1; 2.1; 2.3; 2.4). Порівняльно-правовий метод використано для дослідження різних конституційних моделей бюджетної політики (підр. 2.2).

Використано в дослідженні й низку загальнонаукових методів: аналізу і синтезу, моделювання та аналогії, порівняння, об'єктивності тощо.

Емпіричну базу дослідження становлять опитування й анкетування з проблем дисертаційного дослідження студентів юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету та Інституту післядипломної освіти Київського національного університету ім. Тараса Шевченка (320 осіб).

Наукова новизна одержаних результатів. У дисертаційній роботі запропоновано й обґрунтовано низку концептуальних ідей та висновків стосовно конституційно-правового забезпечення бюджетної політики сучасної України, становлення пострадянської теорії бюджетного права, а саме:

вперше:

– доведено, що в основі сучасної української бюджетної політики лежить державоцентристська теорія бюджетного права, ґрунтована на принципі тотожності державного й суспільного, спрямована на вивищення держави та її інтересу як особливої цінності над людиною й громадянським суспільством та їх інтересами; вона заперечує всі інші різновиди публічних коштів, окрім державних, а, отже, ця доктрина є не лише законодавчим, а й своєрідним ідеологічним обґрунтуванням недемократичної, несоціальної і негуманістичної державної бюджетної політики;

– з'ясовано, що конституційно-правові моделі бюджетної політики умовно можна поділити на демократичні (децентралізовані), які властиві країнам розвинутої демократії, і недемократичні (державоцентристські), що теж зумовлено відповідними історичними, соціальними, політичними тощо особливостями розвитку конкретних народів та їх державності;

– ст. 140 Конституції України запропоновано викласти у такій редакції: „Місцеве самоврядування – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання

місцевого значення, враховуючи, насамперед, інтереси місцевого населення, в межах Конституції і законів України”;

– обґрунтовано необхідність внести у Конституцію України розділ „Фінанси та бюджет”, а також статтю про відповідність Бюджетного кодексу України, Основних напрямів державної бюджетної політики, Закону України про Державний бюджет України на поточний рік фундаментальним конституційним принципам та цінностям, духові права;

– запропоновано внесення окремої частини у ст. 142 Конституції України про „достатні фонди коштів” для вирішення питань місцевого значення. Зокрема, викласти ч. 4 даної статті в наступній редакції: „Територіальні громади села, селища, міста та їх органи необхідно забезпечувати достатніми коштами для виконання доручених їм функцій”;

– обґрунтовано необхідність підведення нових конституційних ціннісно-ідеологічних та правових засад під бюджетний процес, діяльність Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів шляхом увідповіднення основним конституційним цінностям і принципам статті 95 Конституції України, оскільки вона виписана всупереч низці статей Конституції України: ст. ст. 1, 3; ч. 2 ст. 3; ст. 5; ст. 7; ст. 8; ч. 4 ст. 13; ч. ч. 1 та 3 ст. 140; ч. 1 ст. 142. У нинішньому формулюванні ст. 95 йдеться про ототожнення держави та громадянського суспільства, державних коштів із недержавними, громадськими, хоча вони різні за своєю природою, і їх ототожнення зумовлює небажані, негативні для суспільства наслідки; виразно простежується спрямованість бюджетної політики держави на задоволення саме державного інтересу за рахунок суспільного. З іншого боку, створюється видимість держави-благодійниці, яка не має інших інтересів, окрім суспільних. Пропонується ст. 95 Конституції України сформулювати так: „Бюджетна система України будується відповідно до принципу децентралізації на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільних (громадських) і державних коштів між громадянами, територіальними громадами та державою.

Видатки на загальносоціальні (суспільні), державні та територіальні потреби здійснюються відповідно до Конституції України, закону про бюджет України, бюджетного законодавства та нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Суспільство і держава прагнуть до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи та видатки бюджету України мають бути оприлюднені”;

– показано, що Бюджетний кодекс України заперечує основні конституційні цінності та принципи, оскільки він акцентує на принципі централізації бюджетної системи, такому ж процесуальному порядку бюджетного процесу, тобто змістовно відображає централізовану модель бюджетної політики, й увідповіднений такій самій бюджетній моделі, закріпленій у Конституції України;

– встановлено, що на бюджетну політику держави вкрай негативно впливає нинішня партійна структурованість парламенту, яка є наслідком соціального розшарування в суспільстві, політичного волюнтаризму та наявної нині в Україні виборчої системи. Діяльність Рахункової палати, яка підзвітна та підконтрольна Верховній Раді України, в теперішніх умовах теж нерезультативна. Рахункова палата має бути самостійним (незалежним) контрольним органом, що необхідно закріпити в Конституції України;

– з’ясовано, що принцип централізації, який лежить в основі бюджетного процесу, засвідчує небажання державної влади втратити домінуюче становище у бюджетній сфері, та є найслабшою ланкою української бюджетної політики. Цей принцип суперечить конституційному принципіві самостійності місцевого самоврядування (ст. 140) та його органів у формуванні місцевих бюджетів і використанні їх коштів. Ст. 75 Бюджетного кодексу України відповідно до цього принципу, „прив’язує” порядок формування місцевих бюджетів до державних органів, ставить їх в залежність від держави вже на цьому етапі, створюючи ситуацію формальної

нерівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, неспроможності їх усіх, окрім державних органів, вільно розпоряджатися своїми коштами;

– доведено, що, з огляду на неефективність системи державного контролю в сучасній Україні, необхідно посилити вплив громадянського суспільства на систему фінансового контролю, залучити його до механізмів контролю за діяльністю урядових структур на засадах трактування уряду як найманого громадянським суспільством колективного керівника всього державного господарства з метою забезпечення добробуту населення, підзвітного своїм громадянам. Запропоновано доповнити Конституцію України статтею: „Система (чи органи) державного фінансового контролю працює(ють) на засадах самостійності та прозорості методів проведення контролю, підзвітності та відповідальності перед громадянським суспільством, необхідності залучення його у різних формах до механізмів фінансового контролю”;

– дано авторське визначення поняття „бюджетної політики”. Визначено, що бюджетна політика – це діяльність держави та громадянського суспільства, їх взаємодія із використанням низки відповідних соціально-політичних, економічних, юридичних засобів щодо акумуляції та використання бюджетних коштів із метою забезпечення економічного, соціального, культурного тощо розвитку й контролю за динамікою і використанням цих коштів;

– введено в науковий обіг поняття „бюджетна політика громадянського суспільства”, яку трактовано як нормативно регламентовану діяльність відповідних суб'єктів громадянського суспільства щодо формування та використання публічних коштів із метою забезпечення всебічних потреб та інтересів громади і контролю щодо динаміки цих коштів;

удосконалено:

– положення про те, що проблема захисту бюджетних коштів на законодавчому рівні вирішена поверхово і потребує подальшого розроблення. В Бюджетному кодексі України варто конкретизувати види

правопорушень, за які особи, котрі їх вчинили, притягуються до відповідальності, залежно від того, на якій стадії бюджетного процесу ці порушення вчинено, які нормативні акти було порушено, чітко визначитись із суб'єктами правопорушень; передбачити відповідальність за такі види правопорушень, як: використання бюджетних коштів без затвердженого кошторису й штатного розпису, за невиконання бюджету, за порушення бюджетними установами вимог щодо складання єдиного кошторису доходів і видатків, за створення нових державних установ і підприємств без необхідного обґрунтування тощо;

– положення про створення системи гарантій, у т. ч. конституційних, що запобігатимуть надмірній політизації спецслужб і правоохоронних органів держави, використанню їх у бюджетній сфері в інтересах окремих політичних сил;

набуло подальшого розвитку:

– вчення про філософсько-світоглядні засади державної бюджетної політики як чинника демократизації та гуманізації суспільного розвитку;

– положення про формальну рівність суб'єктів бюджетних правовідносин, якими є держава, громадянське суспільство, територіальні громади та громадяни;

– положення про те, що державній владі необхідно фактично, а не лише формально визнати такі демократичні цінності, як громадянське суспільство, місцеве самоврядування та їх права і відмовитися від опікунського ставлення до них, а, отже, від принципу єдності бюджетної системи, оскільки цей принцип руйнує економічні засади її функціонування та розвитку.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані у дисертації положення, ідеї, висновки, будучи внеском автора у розвиток теорії конституційного права, фінансового та бюджетного, можуть бути використані:

- у правореалізаційній діяльності – в процесі формування, розподілу та використання коштів як Державного бюджету, так і місцевих бюджетів як

органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, зокрема, Тернопільською міською радою (акт впровадження №580 від 21.09.2009р.);

- в навчальному процесі – у підготовці відповідних розділів навчальних посібників та підручників, навчальних програм з конституційного права, фінансового, бюджетного, зокрема, в Тернопільському національному економічному університеті (акт впровадження у навчальний процес № 126-06/977 від 09.06.2009 р.);

- у правотворчості – для внесення змін до Конституції України; при розробці концепції та проекту Закону України про Державний бюджет України на 2010 рік, Бюджетного Кодексу України, Постанови Верховної Ради України „Про основні напрями бюджетної політики України на 2011 рік”, рішень органів місцевого самоврядування про місцеві бюджети. Пропозиції про внесення змін до вищеназваних нормативно-правових актів України надіслано до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (лист КНУВС від 14.10.2009 р.);

- в науково-дослідній роботі – можуть стати основою для подальшої розробки посттоталітарної теорії бюджетного права; в науці конституційного права: для подальшого дослідження проблеми конституційних засад правового регулювання міжбюджетних правовідносин; ролі та значимості загальноправових принципів у розподілі та перерозподілі коштів публічних фондів; бюджетної функції Верховної Ради України; конституційно-правової відповідальності за бюджетні правопорушення; участі громадянського суспільства у контролі за розподілом та перерозподілом коштів публічних фондів.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження оприлюднені у виступах на таких наукових конференціях та семінарах як: IV міжнародна науково-практична конференція, присвячена пам'яті акад. Ю. Бугая „Україна в євроінтеграційних процесах: проблеми та перспективи” (м. Київ, 26 травня 2007

р.); міжнародна наукова конференція „Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності”(м. Київ, 7 квітня 2008р. (матер. опубл.); X Всеукраїнській науково-практичній конференції „Формування правової держави в Україні: проблеми та перспективи” (м. Тернопіль, 11 квітня 2008р. (тези опубл.); Всеукраїнській науково-практичній конференції „Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти” (м. Львів, 15 травня 2008р.); науково-практичній конференції „Актуальні проблеми реформування правової системи України” (м. Київ, КНУВС, 27 листопада 2008 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції „Право на приватність: тенденції та перспективи” (м. Львів, 14 листопада 2008р. (тези опубл.); XI Всеукраїнській науково-практичній конференції „Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи” (м. Тернопіль, 24 квітня 2009р. (тези опубл.)

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, сформульовані в дисертації, авторка виклала в 11 публікаціях, у т. ч. в 6 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях ВАК України.

РОЗДІЛ 1

ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Джерельна база і стан наукового опрацювання дисертаційної проблеми

Сучасне українське суспільство, будучи транзитивним, перехідним від тоталітарного способу життя до демократичного, від неринкових відносин до ринкових, дуже складно переживає процеси національного державотворення. У таких умовах надзвичайно важливо, щоб суспільство стверджувало демократичні засади життя відповідно до цінностей конституціоналізму, вітчизняного й зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання суспільного життя. Вплив Конституції на всі державотворчі процеси, оскільки Конституція має особливу соціальну цінність у національній правовій системі, продовжує залишатись актуальним, – зазначають такі відомі науковці як: А. Заєць, А. Колодій, І. Кресіна, В. Тацій, Ю. Тодика, О. Данильян, О. Скрипнюк, В. Погорілко, Ю. Шемшученко, С. Шевчук, В. Євдокимов, С. Головатий, О. Чернецька та ін. [79; 102; 125; 145; 243; 199; 303; 301; 114;115; 49; 286].

Дослідники зазначають, що сучасна українська державна політика суспільного поступу має бути спрямована на вільний розвиток індивідуальності конкретної української людини як найвищої цінності, безсумнівно, за умови задоволення загальних соціальних потреб та інтересів – таке спрямування державній політиці задано статтею 3 Конституції України, всім її другим розділом, статтею 1 тощо, інакше кажучи, гуманістичним духом Конституції як вираженням волі народу. Гуманістичний вимір слід розглядати як один із найважливіших напрямів політики демократичної трансформації України, – слушно наголосив

В. Селіванов [231, с. 5]. Проблеми гуманістичного та соціально-демократичного спрямування новітньої української державної політики досліджували також науковці Й. Васькович [37], І. Голосніченко [50], А. Грищенко [53], В. Євдокимов [69], В. Журавський [74], М. Кельман [87], В. Погорілко [199], І. Усенко [269], Г. Федоренко [273], В. Шаповал [294; 295], Ю. Шемшученко [303], В. Якубенко [310] та ін.

Категорія „бюджетна політика” – одна з основних у нашому дослідженні, тому є необхідність її проаналізувати. В контексті глобалізаційних та євроінтеграційних процесів сьогодення, на тлі всіх згаданих внутрішніх та зовнішніх проблем бюджетна політика держави займає доволі відчутне місце, оскільки від неї залежать економічна та політична стабільність, економічний і соціальний розвиток українського суспільства загалом, рівень благополуччя громадян, якість їхнього життя, подальша демократизація суспільних відносин, забезпечення прав та свобод українського громадянства, конкурентоспроможність суспільства на міжнародній арені, розвиток його інтелектуально-духовного потенціалу, його обороноздатність, соціальний мир і злагода тощо. На цьому наголошують такі українські та зарубіжні дослідники як: М. Козюбра [96; 99], А. Колодій [101], О. Петришин [194], Ю. Тодика [258], Б. Страшун [108], В. Чіркін [248], А. Шайо [293], Л. Воронова [41; 43], А. Нечай [167], О. Семчик [236], П. Пацурківський [189], М. Карасьова [84], Н. Шевельова [300] та ін. Оскільки бюджетна політика держави лежить в основі всієї фінансової політики, а її ефективне здійснення життєво необхідне для суспільства, стає зрозумілим, наскільки важливим є конституційно-правове забезпечення фінансової політики. Зважаючи на це, можемо акцентувати на особливій необхідності її наукового дослідження загалом, і в конституційно-правовому плані зокрема. Проте аналіз наукової літератури дає підстави вважати, що проблема бюджетної політики в нинішній Україні є однією з найменш досліджених, особливо в конституційно-правовому аспекті. Таку ситуацію нескладно пояснити, взявши до уваги те, що пострадянська чи

посттоталітарна теорія бюджетного права лише недавно почала складатися, що над багатьма науковцями продовжують тяжіти стереотипи, категорії, поняття, принципи радянської теорії фінансово-бюджетного права. В результаті, як правильно підкреслив П. Пацурківський, „наука в кращому разі коментує, пояснює, але не передбачає і не моделює процеси в об’єктивній реальності, а сама ця реальність пізнається суспільством методом спроб і помилок, практичним шляхом, який завжди супроводжується непомірними витратами і втратами для власне практики і суспільства в цілому” [189, с. 103]. Відставання теорії бюджетного права від потреб новітньої бюджетно-правової практики цей науковець пояснює також віджилими, трафаретними підходами до пізнання дійсності [189, с. 103]. Представники конституційного права традиційно, як і в радянські часи, майже не звертаються до проблеми фінансово-бюджетних відносин, віддаючи її на відкуп фахівцям з фінансового права, хоча це, як видається, не є виправданим, особливо сьогодні.

У контексті викладеного доцільно проаналізувати, з одного боку, нинішню, позитивістську теорію бюджетного права, а з іншого – нову, що тільки почала складатися, соціологічну, котра ґрунтована на природно-правових засадах, доктрину бюджетного права, оскільки вони мають безпосереднє відношення до бюджетної політики України. Сутність позитивістської доктрини висвітлено в працях відомих науковців: Л. Воронової, М. Піскотіна, Н. Хімічевої, Ю. Ровінського [43; 197; 280; 223] та інших, мало чисельних представників радянської фінансово-правової науки, інститутом якої є бюджетне право. Позитивістська доктрина бюджетного права і в радянський період, і сьогодні вивисує інтерес держави, обґрунтовує ідею про державу як єдиного суб’єкта бюджетних правовідносин, ототожнює державу й народ, державний і суспільний (народний), державний та територіальний інтереси, не знає інших різновидів публічних коштів, окрім державних, абсолютизує позитивно-державницьке начало у фінансово-бюджетному праві і заперечує визначальну роль у ньому

публічних фінансів як основи тощо – на цьому резонно акцентують російські науковці: Н. Шевельова [300], А. Вікулін [40], Ю. Крохіна [129] та українські: А. Нечай [166; 167], А. Ковальчук [93], П. Пацурківський [189], Р. Гаврилюк [45] та ін. Їх праці засвідчують, що позитивістська державоцентристська доктрина фінансово-бюджетного права була і продовжує існувати як не лише юридичне, але й як своєрідне ідеологічне обґрунтування недемократичної, несоціальної та негуманістичної політики держави в бюджетній сфері.

У нинішніх умовах, коли держава втрачає свою тоталітарну сутність, коли поруч неї з'являється такий суб'єкт історичної дії як громадянське суспільство, коли приватний власник та приватна власність стають реаліями сучасного українського життя все більше і більше, коли переважна частина національного продукту вже виробляється цими приватними власниками, а не державними підприємствами, а, отже, внутрішній валовий продукт і національний дохід уже не можуть повністю належати державі, оперувати старими категоріями та поняттями, принципами, юридичними концептами бюджетного права нема підстав, їх треба змінювати, треба створювати нову, не позитивістську теорію бюджетного права. Таку теорію названо соціологічною, її представляють поки що нечисленні імена українських науковців; П. Пацурківський цілком слушно наголосив, що нинішня пострадянська наука бюджетного права вже опинилася перед об'єктивною необхідністю розробити нову доктрину суб'єктів бюджетного права, і це є „найбільшим і найневідкладнішим завданням, що постало в пострадянський період перед нею” [189, с. 106]. Нову доктрину фінансово-бюджетного права необхідно ґрунтувати на принципі рівноцінності природних, приватних та публічних інтересів у фінансово-бюджетній сфері. Сформульовано висновок, значимий як для всієї науки фінансового права, так і для окремих його інститутів, зокрема, бюджетного права, й суть цього висновку полягає в принципі адекватності інтересів виробника суспільних благ та відповідного інституту публічної влади з приводу тієї частки новоствореної суспільної

вартості, яка переходить із власності її творця у власність держави чи органу місцевого самоврядування, досягнення на цій основі правового консенсусу між ними, „...відмова від його досягнення загрожує суспільству ще суттєвішими ускладненнями та небезпеками” [188, с. 28-29].

Зрозуміло, що адекватна сучасним ринковим реаліям життя доктрина бюджетного права має виконати місію юридичного забезпечення сьогоденної бюджетної політики, поняття якої можна визначити в широкому та вузькому сенсі. Аналіз цього поняття тією чи іншою мірою можна знайти у таких науковців як: В. Полозенко, К. Павлюк, І. Іголкін, І. Лютий, Л. Демиденко, Ю. Субботович [201; 184; 139]. Згадані автори вважають, що бюджетна політика держави – це сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку [139; 201]. Будучи фахівцями з фінансово-бюджетного права, економіки, державного управління, ці автори послуговуються поняттям „бюджетної політики держави” і не відрізняють від неї бюджетної політики громадянського суспільства, яку воно теж проводить через свої місцеві громади та їхні органи. Очевидно, в цьому напрямку ще треба попрацювати науковцям як фінансово-бюджетного права, так і конституційного, оскільки і вони поки що не напрацювали адекватний категоріально-понятійний апарат. У кращому разі низка науковців, які представляють теоретико-правову галузь знання і конституційне право, акцентує на економічній та фіскальній (обкладання податками та фінансовий контроль) функціях державної політики [242, с. 83]; В. Тацій, Ю. Годика, М. Панов, О. Петришин, Ю. Грошевий, Ю. Барабаш, В. Кичун та ін. теж наголошують на економічно-фінансових повноваженнях держави і необхідності їхнього конституційного регулювання. Під функціями держави розуміються, як правило, напрями впливу держави в особі її органів на суспільні відносини [242]. Виділено чітко, зокрема, бюджетну функцію парламенту та бюджетно-контрольну, підкреслено необхідність посилення останньої, проаналізовано бюджетні повноваження уряду тощо [107, с. 180-

184]. Питання економічної політики держави загалом і зокрема, бюджетних повноважень державних органів, що мають бути відповідно конституційно уgruntовані, порушили також київські конституціоналісти: М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, С. Лисенков [182], О. Майданник [140], О. Мельник [151] та ін. Резонно акцентовано, що „Основний Закон створює реальні передумови” для того, щоб державна влада була здатна реалізовувати державну політику і „нести всю повноту відповідальності за свої рішення і дії” [182, с. 97]. Хоча вітчизняні конституціоналісти поки що не відмежують чітко поняття „бюджетна політика держави” та „бюджетна політика громадянського суспільства (місцевого самоврядування)”, проте в цьому контексті вже напрацьовано низку методологічних засад, які, якщо їх розвивати послідовно, в кінцевому підсумку дають нам таке розмежування.

Зокрема, чимало науковців визначають громадянське суспільство як позадержавну сферу суспільних відносин, які, на відміну від державних, є не вертикальними, а горизонтальними, вільними від управлінського втручання з боку органів державної влади. „Це сімейні, релігійні, економічні, моральні, етнічні, політичні відносини”, – зазначено у роботі „Конституційно-правові засади становлення української державності” [113, с. 78–79]. Ці відносини є децентралізованими, на відміну від централізованих державно-владних, й „існують у вигляді правових, насамперед приватноправових відносин з усіма їхніми атрибутами – свободою договорів, формальною рівністю сторін тощо”, – наголосили автори цього дослідження [113, с. 79]. Якщо громадянське суспільство створює власний економічний сектор, він є, звісно, недержавним, а приватновласницьким, тому фінансово-бюджетні відносини в ньому теж не можуть бути одержавленими. Місцева громада міста, села, селища, району тощо має природне право формувати власну фінансово-бюджетну політику локального масштабу, яка не заперечує свого увідповіднення загальнодержавній, якщо другу проводять із урахуванням загальнодержавних інтересів, спільного блага. Бюджетну політику громадянського суспільства (місцевого самоврядування) можна, з огляду на

викладене, сформулювати наступним чином: *бюджетна політика громадянського суспільства* – це нормативно регламентована діяльність відповідних суб'єктів громадянського суспільства щодо формування та використання публічних коштів із метою забезпечення всебічних потреб та інтересів громади і контролю щодо динаміки цих коштів. Вітчизняні конституціоналісти слушно акцентують, що „органи місцевого самоврядування повинні мати право у рамках загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми коштами, пропорційними до їхньої компетенції” [182, с. 132]. Тим часом досвід же показує, що цю компетенцію може істотно обмежити держава.

Автори конституційно-правової літератури аналізують проблему особливостей фінансово-бюджетної діяльності місцевого самоврядування, про що свідчать дослідження Г. Падалки [185], О. Батанова [18], О. Бориславської [26], В. Кравченка [123], В. Куйбіди [131], Ю. Делії [59], Ю. Тодики [259], В. Слинька [246], Н. Ярмиша [313], В. Серьогіна [239] та ін. Вони виділяють наступні характеристики цієї діяльності: фінансові системи, які забезпечують місцеве самоврядування відповідними публічними коштами, мають бути досить різноманітними і гнучкими, щоб реально забезпечити здійснення з боку цих органів їхніх повноважень; хоча б частину коштів органів місцевого самоврядування необхідно формувати за рахунок місцевих зборів та податків; захищати слабші у фінансовому відношенні органи треба за допомогою процедур, спрямованих на вирівнювання фінансового становища всіх органів місцевого самоврядування (однак не слід обмежувати свободу діяльності органів місцевого самоврядування у здійсненні їхньої компетенції); „перерозподіл коштів має здійснюватися узгоджено з органами місцевого самоврядування; фінансування інвестицій, органи місцевого самоврядування повинні мати вільний доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу тощо” [182, с. 132]. Місцеві громади та їхні органи не мають перебувати завжди в принизливій ролі прохача щодо вищих органів державної влади, відповідно до нинішнього

бюджетного законодавства. Нині держава формально гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Цей гарантований державою мінімум явно потребує переосмислення та переоцінки. Детальніше про фінансово-бюджетні відносини громадянського суспільства йтиметься в третьому розділі. Російські конституціоналісти також, як правило, не розмежовують бюджетної політики держави та бюджетної політики громадянського суспільства. В. Чіркін, аналізуючи фінансові повноваження держави та її здатність формувати і реалізовувати фінансову політику, вважає фінансову функцію однією з найстаріших прерогатив парламенту, оскільки фінансове законодавство має виходити саме з парламенту. Проте „право визначати фінансову політику і розпоряджатися державними засобами, що вотовані парламентом, надано уряду”, – акцентував він [248, с. 340]. Аналогічно виділив поняття фінансової політики держави російський конституціоналіст Б. Страшун, який назвав фінанси і, зокрема, бюджет одним із найважливіших інструментів, „за допомогою якого держава впливає практично на всі сторони життя суспільства” і вважає, що фінансова сфера відносин „отримує в останні десятиліття все більш ґрунтовніше конституційне регулювання” [108, с. 630–638].

Угорський конституціоналіст А. Шайо вважає, що саме у фінансово-бюджетній політиці держави проявляються виразно вага і значимість державної влади [293, с. 191–194]. Особливу вагу для суспільства, відзначив цей автор, становлять конституційні приписи, що є основою бюджету та фінансових законів. Уже Іспанська конституція Кадіса 1812 р. зобов'язала уряд представити законопроект із бюджету. Відповідно до Веймарської конституції (ст. 85) проект державного бюджету Рейхстаг міг розглядати лише після його затвердження у Рейхсраті (верхня палата). Нинішній Основний закон Німеччини приписує обов'язковість затвердження бюджету у федеральному уряді. А. Шайо вважає, що парламенти і створили для того, щоб королі, будучи виконавчою владою, могли отримати доходи, оскільки

бюджету без податків не сформувати, а оподаткування завжди було прерогативою парламенту. Проте, як стверджують науковці, саме уряду щодо цього належить домінуюча роль – оскільки депутати різних парламентів часто вдавалися до популізму, дестабілізуючи фінансову ситуацію, в питаннях бюджету поводитися безвідповідально, конституції різних країн обмежують права депутатів. Що їм не вдається обмежити і тримати під контролем, то це витрати урядів [293, с. 192].

Досліджуючи конституційно-правові засади бюджетної політики, варто зауважити, що ця політика та її здійснення значною мірою залежать від таких чинників, як форма державного правління, державно-територіальний устрій та політичний режим [149; 108]. Наприклад, російський конституціоналіст А. Медушевський виділив такі політичні режими: плюралістично-демократичний, режим обмеженої демократії з авторитарними рисами виконавчої влади й авторитарно-бюрократичний режим. Цей автор вважає, що всі три згаданих типи характерні для різних регіонів Росії [149, с. 330–339]. Усі такі типи політичних режимів можна віднайти і в сучасній Європі [106]. У науковій літературі зазначено, що для плюралістичних демократій властиві наступні риси як: демократична легітимність як центральної, так і регіональної влади, яка тоді співпадає з формальною конституційною законністю, чітке здійснення принципу розподілу влади і його усталене функціонування; відкритість правлячої еліти; збереження державної монополії на легітимне застосування насильства; демократичний стиль прийняття владних рішень із можливістю їхньої критики у засобах масової інформації; контроль народу за владою; вільний розвиток громадянського суспільства тощо. Такий політичний режим може реалізовуватись як у простих (унітарних) державах, так і у федеративних, як у республіках, так і в конституційних монархіях. Зрозуміло, що такий політичний режим, впливаючи на формування і реалізацію бюджетної політики, зумовить, найімовірніше, її демократичність, соціальну спрямованість, контрольованість із боку влади і суспільства тощо, наголошують

конституціоналісти як: В. Невінській [161], В. Ковачев [108], В. Лафітській [106], М. Могунова [106], Н. Третещенкова [265], В. Дубровін [107], А. Шайо [293] та ін.

Чимало авторів окреслюють напрями бюджетної політики держави в сучасних українських умовах і вважають, що такими є: сприяння процесові збалансованої макроекономічної усталеності в країні, подолання інфляційних процесів та структурна перебудова; здійснення податкової політики в напрямку стимулювання підприємницької діяльності вітчизняних виробників товарів та послуг усіх форм власності та зменшення податкового тиску на них; здійснення структурних реформ за критерієм економічного зростання й підвищення рівня розвитку економіки України; забезпечення самостійності місцевих бюджетів; оптимізація рівня бюджетного дефіциту; пошук додаткових джерел доходів бюджету тощо [139; 56; 148; 92; 292; 201]. До пріоритетних напрямів бюджетної політики варто додати, на наш погляд, насамперед, справедливий розподіл коштів публічних фондів між публічною владою та громадянським суспільством, подолання того антагонізму між ними, що наявний сьогодні.

У низці наукових джерел порушено питання впливу на механізми регулювання бюджетної політики особливостей бюджетно-податкової системи, ступеня її централізації, територіальної організації влади тощо [93; 179]. Окремі аспекти проблеми ефективності бюджетної політики в сучасній Україні, суті її та особливостей на сучасному етапі проаналізували О. Кузьменко [130], А. Маслій [148], А. Лучка [251], А. Губенко [183], Н. Воротіна [44], Л. Демиденко [139], П. Юхименко [308], А. Чухно [293] та ін. Ці науковці наголошують на застосуванні комплексного підходу до вирішення ключових завдань бюджетної політики. Зокрема, П. Юхименко досліджує сучасні тенденції і стратегію фінансової політики України, які найбезпосередніше впливають і на бюджетну політику. Основам теорії бюджету і бюджетного процесу, поняттю та змісту бюджетної системи України, що є складовими механізму бюджетної політики, присвятили

дослідження Й. Бескид [19; 305], С. Юрій [305; 306], Л. Воронова [41; 42], О. Орлюк [179], Ф. Ярошенко [61], Т. Єфименко [119], І. Розпутенко [224] та інші вітчизняні науковці, а також зарубіжні: А. Апелъ [10], Є. Грачова [52], Л. Дробозіна [171], Н. Хімічева [274], Н. Горбунова [275] та ін. В їхніх роботах дано визначення таких понять: бюджетне право, державний бюджет, фінансова діяльність держави, бюджетний процес, бюджетні правовідносини, принципи бюджетного права тощо. Стосовно суб'єктів бюджетного права, то в науковій літературі таких досліджень обмаль. У кращому разі традиційно цим суб'єктом вважають державу.

У згаданому контексті чималий інтерес для нас становлять публікації А. Нечай, яка, розкриваючи зміст категорій „публічний інтерес” та „публічні фонди”, зазначила, що інтерес держави є лише одним із видів публічного інтересу. Інші види публічного інтересу – інтереси суспільний та територіальний [167; 166]. Зрозуміло, що за кожним із цих інтересів стоїть відповідний суб'єкт: держава, суспільство, територіальна громада. Аналогічно розмежувала А. Нечай і публічні фонди: державний бюджет України, що є державною власністю; бюджети органів місцевого самоврядування, що є власністю територіальних громад, та фонди загальнообов'язкового соціального страхування, що не є власністю ні державною, ні комунальною, а їх витрачають на загальносуспільні потреби стосовно соціального забезпечення тощо [167; 166]. Повернення бюджетному праву категорії „публічний” замість „державний” дає змогу багато що переосмислити і в плані суб'єктів бюджетного права, й не лише це.

Слушні думки стосовно окремих аспектів бюджетного процесу висловлюють Ю. Тодика, О. Сінькевич, В. Кичун, В. Шестак, О. Мельник, І. Дахова, О. Семчик та ін. Наприклад, дослідження О. Семчик та О. Майданник цінні тим, що їхні автори запропонували низку зауважень та пропозицій щодо вдосконалення формування доходної частини Державного бюджету та процедури його розгляду і затвердження Верховною Радою України. Вони, зокрема, зазначили, що процедура щорічного проходження

законопроектів через парламентські слухання належним чином не врегульована. О. Кузьменко звертає увагу на питання дотримання принципів бюджетної системи, акцентуючи на негативних наслідках порушення цих принципів для бюджетної сфери та її економічного розвитку [130].

Порушена в науковій літературі і проблема розмежування повноважень та узгодження дій між учасниками бюджетного процесу, якими є органи й посадові особи, котрі наділені бюджетними повноваженнями, тобто відповідними правами та обов'язками учасників бюджетних правовідносин [89; 184; 251]. Узгодженість дій учасників бюджетної політики – дуже проблемна, зазначають фахівці з фінансово-бюджетного права [20; 251; 183; 130; 179; 148; 165; 238; 46]. Ці неузгодженості виникають уже на стадії формування Державного бюджету та його прийняття. Через неузгодженість дій Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України систематично порушують терміни прийняття Державного бюджету, акцентовано і на „...відсутності цивілізованого правового механізму запровадження цивілізованих відносин між парламентом та урядом, а також між фракціями, між окремими депутатами та урядом” [238, с. 91]. Можливо, тут лише юридичного механізму недостатньо. Р. Гаврилюк вважає, що до проблеми неузгодженості фінансово-бюджетної політики дуже причетне „нездорове фінансове лобіювання, яке здійснюють виведенням масиву суспільних відносин із-під фінансово-правового регулювання та введенням окремих фінансово-правових норм у тексти не фінансових законопроектів із метою уникнення суворої експертизи в спеціалізованих (бюджетних, податкових) парламентських комітетах та комісіях” [46, с. 40].

Дублювання функцій, наприклад, між органами казначейства та фінансовими органами на місцях призводить до втрати контролю за бюджетним процесом [251]. Не узгоджена співпраця між податковими органами та всіма іншими фінансовими органами як носіями бюджетних повноважень [166; 45; 179]. Необхідно чіткіше розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та центральних органів державної влади

як суб'єктів бюджетного процесу [166; 251; 188; 165], органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях, про це пишуть конституціоналісти: В. Серьогін, О. Сінкевич, Ю. Торохтій, О. Батанов [239; 241; 264; 18] та ін.

За всіх позитивних аспектів аналізованих вище поглядів різних авторів на різні аспекти бюджетної політики в сучасній Україні треба зазначити, що не завжди в їхніх роботах проглядається той самий комплексний підхід, про який йшлося вище. Відсутність такого підходу значною мірою можна пояснити неусвідомленням глибини проблеми, невизнанням основного протиріччя бюджетної політики нинішньої України – протиріччя між громадянським суспільством, що поволі стверджується, і державною владою, яка за інерцією продовжує ототожнювати державний інтерес із суспільним, територіальним, державу зі суспільством.

Із позицій такого ж часткового, значною мірою, підходу розглядають окремі автори і проблему правопорушень у бюджетній сфері. Як зазначила О. Заблоцька, в незалежній Україні „дієвому механізму протидії правопорушенням у бюджетній сфері приділяється велика увага” [75]. Авторка посилається на Бюджетний кодекс України, в якому гл. 18 передбачає за порушення бюджетного законодавства цивільну, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Статті 210 та 211 Кримінального кодексу України теж передбачають кримінальну відповідальність за низку порушень бюджетного законодавства. Детальніше проаналізував цю проблему А. Ковальчук, який запропонував конкретизувати в Бюджетному кодексі України види бюджетних правопорушень, створити нормативно-правові засади та механізм повного відшкодування бюджетних збитків [92, с. 32]. Ці зауваження та пропозиції слушні, проте лише юридичними нормами проблему правопорушень у бюджетній сфері не розв'язати. Тому низка авторів пропонують створити в державі належну систему фінансово-бюджетного контролю [291; 179; 82; 284; 17; 8; 9]. І. Басанцов, зокрема, наголосив на відсутності в нинішній

Україні незалежних контрольних органів, розбалансованості системи фінансового контролю, суперечливості її окремих ланок. Непрозорість методів проведення перевірок, відсутність підзвітності державних контрольних органів перед суспільством і т. д. – все це негативно впливає на бюджетну політику держави, знижує її ефективність, – зазначила також А. Чуніхіна [291, с. 63]. І. Іванова порушила проблему муніципального фінансового контролю, що є принципово новим для України видом фінансового контролю [82, с. 140–147].

Окрема група джерел проаналізована у нашому дисертаційному дослідженні в контексті дослідження конституційно-правових моделей бюджетної політики. Йдеться, зокрема, що низку конституцій європейських держав-членів ЄС (Німеччини, Іспанії, Франції, Португалії, Литви, Польщі), а також пострадянських держав (Білорусі, Грузії, Молдови). На основі цього аналізу можна зробити висновки, що бюджетна політика цих країн зумовлена особливостями їхнього історичного, політичного, соціокультурного розвитку, а також формами держави. Окремі аспекти цієї проблеми досліджували зарубіжні конституціоналісти: В. Чіркін [248], Б. Страшун [108], В. Ковачев [106], В. Невінській [161], Н. Третещенкова [265] Л. Окуньков [106], В. Дубровін [107], А. Шайо [293] та ін. Можна виділити, принаймні, дві моделі бюджетної політики: 1) демократично-гуманістичну, ґрунтовану на таких цінностях та принципах, як повага до людини, її природних прав та свобод, демократизм, соціальність, повага до права власності, принцип народного суверенітету, нетотожності держави та громадянського суспільства, принцип самостійності їхніх бюджетів, децентралізації бюджетної політики тощо; 2) недемократичну чи недостатньо демократичну, державоцентристську, ґрунтовану на симбіозі держави і нерозвиненого громадянського суспільства, а, отже, таку, що заперечує принцип самостійності бюджетів, нівелює принцип їхньої соціальності, зневажаючи тим людину з її правами та свободами, робить її постійно залежною від держави тощо. Цей порівняльний аналіз дав змогу глибше

зрозуміти конституційно-правову модель бюджетної політики нинішньої України.

Інший дуже важливий блок наукових джерел у нашому дослідженні розкриває зміст, роль і значимість конституційно-правових засад сучасної української бюджетної політики. До конституційно-правових засад бюджетної політики треба віднести конституційні норми, конституційні принципи й інститути, на підставі яких формують та здійснюють бюджетну політику. Українські конституціоналісти слушно зауважують, що „на сьогоднішньому початковому етапі пострадянського періоду розвитку України високі конституційні параметри суттєво розходяться з наявними реаліями. Ніщо так не підриває авторитет конституції, права в цілому, як розбіжності принципів і норм конституції з життям. Це суттєво перешкоджає становленню конституціоналізму” [113, с. 15-16]. Засади бюджетної політики України закладені й у Конституції України, і в інших джерелах конституційного права. Завданням галузевого фінансово-бюджетного права є переведення в динаміку суспільних відносин статичних положень конституційного права, яке встановлює основи регулювання публічних фінансів, коштів публічних фондів, основи системи й організації державних інституцій та місцевого самоврядування в цій сфері, в т. ч. юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення.

Велике значення для формування сучасного бюджетного права і правового забезпечення бюджетної політики України мають не лише ті норми конституційного права, які безпосередньо окреслюють правовий статус суб'єктів бюджетного права і, насамперед, органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України, Рахункової палати, органів державної влади, органів місцевого самоврядування) чи визначають процедуру прийняття Державного бюджету, про котрі, як правило, пишуть представники фінансового права і беруть їх, насамперед, до уваги, а й ті засадничі норми-принципи, які є програмними орієнтирами, програмними положеннями, що визначають напрями

суспільного та державного розвитку, засади конституційного ладу, взаємин особистості й влади, місцевого самоврядування тощо. Якщо коротко, то для нинішнього бюджетного права і бюджетної політики України важливим, визначальним має бути „дух” Конституції України, а не лише її конкретні „букви”, про що фахівці в цій галузі поки що або взагалі нічого не пишуть, або, якщо і пишуть, то дуже опосередковано, вибірково.

У конституційному праві принципи набувають юридичної форми і виражають пріоритетний зміст конституції. Характеристиці конституційних принципів приділили чимало уваги як українські, так і зарубіжні науковці. Ґрунтовно досліджували цю проблему: А. Колодій [101; 102], Ю. Тодика [259], О. Скрипнюк [243], В. Шаповал [295; 298], Ю. Шемшученко [303], К. Бабенко [11], Н. Болотіна [25], В. Селіванов [232], А. Селіванов [229], Є. Супрунюк [253], І. Жаровська [72], В. Якубенко [309] та ін. Ці автори сходяться на думці, що принципи, будучи висхідними, керівними ідеями, які спрямовують діяльність учасників правовідносин у відповідне русло, закріплюють, стверджують базові цінності, котрі має зберегти й захистити суспільство. Конституційні принципи, будучи конкретизованими в принципах і нормах галузей права, є запорукою усталеності системи права, а вона, своєю чергою, усталеної прогресивної політики держави. Принципи права мають здатність бути взаємопов’язаними з іншими правовими засобами, предметом, методом, способами, типами, іншими атрибутами правового регулювання, – зазначив А. Колодій. „З одного боку вони впливають, обумовлюють існування і користування цими правовими засобами, а з іншого – самі ґрунтуються на них, виражають їхню сутність” [102, с. 69]. Ці принципи впливають на характер юридичного становища учасників правовідносин, їхній правовий статус, характер суб’єктивних прав і обов’язків. Згідно з ними правове регулювання можна здійснювати на основі правової рівності суб’єктів або субординації.

Особливу вагу для бюджетного права і політики мають такі конституційні принципи, як: принцип верховенства права, принцип

гуманізму, людини як найвищої цінності, принцип народного суверенітету, принцип демократизму, відкритості діяльності органів державної влади, розподілу влади, прямої дії норм Конституції, рівності перед законом, принцип унітарного устрою держави, принцип народовладдя, соціальної орієнтованості держави тощо, хоча в науковій літературі про це практично не пишуть, за винятком хіба принципів соціальної справедливості й самостійності бюджетів місцевого самоврядування. У Бюджетному кодексі України принцип справедливості серед низки принципів бюджетної системи згаданий чи не останнім. Усі названі вище конституційні принципи мають бути програмними орієнтирами для бюджетної політики держави, своєрідними променями, що наскрізь пронизують її, наповнюють гуманістичним, демократичним змістом, тим гуманістично-демократичним духом, яким наповнена Конституція України. І. Жаровська цілком правильно наголосила, що „впровадження та гарантування принципу гласності у діяльності органів державної влади має стати наріжним каменем у розробленні та прийнятті або реформуванні законів України, які стосуються діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших відомств, місцевих держадміністрацій”, оскільки у відкритому суспільстві іншого бути не може [72, с. 129]. У контексті дослідження проблеми соціальної та правової держави опосередковано про те, що бюджетна політика нинішньої України систематично у своєму здійсненні віддаляється від гуманістично-демократичного духу Конституції, пишуть: В. Бабкін, А. Заєць, О. Скрипнюк, В. Селіванов, В. Якубенко; в контексті дослідження проблеми місцевого самоврядування в сучасній Україні: Ю. Делія, О. Бориславська, О. Батанов; у контексті проблеми економічної функції держави та економічних прав людини: В. Давиденко, О. Гончаренко, Н. Болотіна тощо.

У науковій літературі підкреслено, що бюджетна політика держави має бути єдиною. Проте принцип єдності, який застосовують у державній політиці, не можна поширювати на бюджетну політику місцевого

самоврядування, бо тим буде знівельовано принцип самостійності бюджетів. Обидва принципи є конституційними, перший впливає зі ст. 95 Конституції України, другий – із ст. 140. Суперечність цих принципів – доволі актуальна конституційно-правова проблема для української бюджетної політики. Конституційним та бюджетним законодавством вищі органи законодавчої і виконавчої влад наділені правом поточного регулювання в усій бюджетній сфері. Наприклад, виходячи з результатів анкетування, можемо побачити, що більшість опитаних вважає, що Бюджетний кодекс України заперечує основні конституційні цінності та принципи, оскільки він акцентує на принципі єдності (централізації) бюджетної системи (Додаток А).

У сучасному трактуванні Конституції дедалі більше науковців сходяться на розумінні її не як суто політико-правового акта, а як духовно-культурного феномена, стрижневою ознакою якого є те, що вона стверджує і захищає низку фундаментальних, життєво важливих для народу цінностей. Цю думку поділяють науковці: М. Козюбра, А. Колодій, С. Головатий, Ю. Тодика, П. Стецюк, С. Шевчук та ін. Конституційні цінності тісно взаємопов'язані з конституційними принципами, про що ми вже згадували. Ціннісний аспект конституційного права має істотне значення для бюджетної політики України, його слід відобразити в ній – крізь призму норм та принципів бюджетного права. Всю бюджетну політику України необхідно зорієнтувати на таку найвищу конституційну цінність, якою є людина з її життям, гідністю, правами та свободами, на інші фундаментальні цінності.

Окрім норм-принципів, про які вже йшлося, для бюджетної політики України велику вагу мають й інші конституційні норми. Характеристику матеріальних, процесуальних, охоронних та інших видів конституційних норм віднаходимо в роботах українських та російських учених: Ю. Тодики, В. Погорілка, М. Козюбри, В. Копейчикова, О. Скрипнюка, Л. Макаренка, В. Федоренка, В. Чіркїна, В. Лучїна та ін. Кожний орган державної влади має працювати в межах своєї компетенції на засадах Конституції України та законів, тому питома вага матеріальних і процесуальних конституційних

норм в економічній політиці держави загалом, у бюджетній зокрема, зростає. Матеріальні норми, формулюючи повноваження та обов'язки суб'єктів права, відповідають на запитання: „Що треба робити для їх здійснення”, а процесуальні вказують на те, „як”, „яким чином”, „в якому порядку” вони можуть бути реалізовані. Співвідношення між цими нормами – це співвідношення змісту і форми. Дослідженню матеріальних норм Конституції, що визначають повноваження вищих органів державної влади, присвячено роботи В. Шаповала [299], А. Агафонова [4], Ф. Веніславського [38], Ф. Бурчака [30], К. Бабенка [11], Ю. Тодики [111], В. Погорілка [111; 178], Р. Михеєнка [153], В. Кравченка [123], Л. Кривенка [125], В. Тація [111], О. Петришина [194], М. Цвіка [282], О. Ярмиша [313], В. Серьогіна [313] та ін. Лише окремі науковці серед таких функцій українського парламенту, як: законодавча, установча, контрольна тощо, виділяють функцію бюджетну (М. Козюбра, А. Колодій, Л. Кривенко, В. Погорілко, Ю. Тодика та ін.), ґрунтовному аналізу цієї функції конституціоналісти, поки що, особливої уваги не приділяють, зосереджуючись переважно на законодавчій функції.

Процесуальні конституційні норми досліджували такі українські науковці: Ю. Тодика [261], В. Погорілко [199], В. Кравченко [123], Л. Макаренко [142], С. Лінецький [133], В. Опришко [176], В. Шаповал [297], В. Федоренко [271], Я. Чистоколяний [288], зарубіжні науковці: О. Кутафін [132], В. Лучін [136], І. Котелевська [122], Є. Козлова [94], В. Мальцев [147] та ін. Особливістю приписів конституційно-правових процесуальних норм є те, що вони регламентують діяльність головно тих суб'єктів, які є носіями владних повноважень із застосування матеріально-правових норм. Науковці зазначають, що в нинішніх умовах роль процесуальних конституційних норм зростає – влада має бути контрольована з боку народу, працювати демократично відповідно до суспільних інтересів та потреб. Конституційні процесуальні норми необхідно розвивати у галузевих. Фахівці з бюджетного права користуються терміном „бюджетний процес”, що є інститутом

бюджетного права. У цей інститут об'єднано всі процесуальні бюджетно-правові норми, що регулюють відносини з приводу складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання, а також складання, розгляду і затвердження звітності про виконання бюджету [179].

Конституційно-правові інститути, що забезпечують бюджетну політику держави, досліджували також: В. Кичун, Л. Кривенко, Г. Іваненко, О. Носенко, Ю. Торохтій, Л. Шепілов, Г. Журавльова, О. Майданник, А. Георгіца, Ф. Веніславський та ін. Зокрема, в їхніх роботах порушено проблему конституційно-правових засад таких інститутів державної влади, як: інститут народовладдя, інститут прав та свобод людини, інститут законодавчої влади, виконавчої, інститут державних адміністрацій, інститут фінансового контролю тощо. Зокрема, Л. Кривенко акцентує, що, на відміну від представницької і законодавчої функцій, Верховній Раді України притаманні теж функції, які здійснює не тільки парламент, але й інші органи. До них належать: формування державних органів, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики й участь в її реалізації, контроль за діяльністю інших вищих органів та посадових осіб [126, с. 51]. В. Кичун [91] дослідив конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України й Автономної Республіки Крим. Цінним у цій роботі є пропозиції щодо вдосконалення таких правовідносин, консолідації їхньої взаємодії, зокрема, на засадах конституційних принципів та положень. Ю. Торохтій [264], аналізуючи засади діяльності місцевих адміністрацій, показує, що їхні функції треба дещо звузити, зокрема, стосовно місцевого самоврядування і саме в частині бюджетних повноважень.

Важливим аспектом дисертаційної роботи є проблема юридичної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері. Конституційно-правова відповідальність – один із різновидів, і її характеристики присвячено дослідження: А. Червяцовой [283], Г. Задорожньої [78], Л. Наливайко [158; 157], О. Мельник [151], В. Лучіна [136], Н. Колосової [104], О. Майданник [140] та ін. Конституційно-правова відповідальність – це передбачений

конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за юридично значиму поведінку (дію чи бездіяльність). Дослідники аналізують умови, за яких вона настає, види її (негативна, позитивна), санкції, їхні різновиди тощо.

Фундаментальних досліджень щодо конституційно-правової відповідальності в бюджетній сфері практично нема. Окремі фрагменти досліджень цієї проблеми віднаходимо в працях А. Ковальчук, О. Заблоцької, Р. Гаврилюк, О. Орлюк, В. Стоян [92; 75; 46; 179; 251]. Конституціоналісти цією проблемою поки що ґрунтовно не цікавилися. Це можна, зокрема, пояснити тим, що інститут конституційно-правової відповідальності досі не склався. Бюджетні правопорушення є таким видом правопорушень, за які передбачена низка інших видів відповідальності, крім конституційно-правової, наголошують науковці. Також, за результатами анкетування, 45,31% опитаних вважають за доцільне передбачити відповідальність народних депутатів України за несвоєчасне прийняття бюджету (Додаток А).

Майже всі науковці, котрі досліджують цей аспект, зазначають, що задля ефективності здійснення бюджетної політики юридичну відповідальність у цій сфері треба посилити. В. Селіванов запропонував розробити Закон України „Про конституційну відповідальність вищих посадових осіб”, оскільки не можна заперечити проти того, що „в системі конституційного законодавства відсутня певна інтеграційна одиниця, яка впорядковувала б і приводила до єдиного знаменника всі складові конституційної відповідальності” [230, с. 8].

Таким чином, на підставі дослідження джерельної бази з проблеми конституційно-правових засад бюджетної політики в сучасній Україні, можна зробити висновок, що ця проблема в українській конституційно-правовій науці розроблена недостатньо. Подальшого опрацювання потребує низка її аспектів, що або фрагментарно розроблені в науковій літературі, або взагалі не висвітлені, зокрема: необхідно розмежувати бюджетну політику

держави від бюджетної політики громадянського суспільства, визначити поняття „бюджетної політики держави” та „бюджетної політики громадянського суспільства”; проаналізувати конституційну модель фінансово-бюджетної політики сучасної України; розкрити роль і значимість конституційно-правових цінностей, принципів та норм у здійсненні бюджетної політики; проаналізувати конституційно-правові засади діяльності вищих органів державної влади та органів громадянського суспільства у формуванні й проведенні бюджетної політики; дослідити проблему юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення тощо.

1. 2. Методологічні засади дисертаційного дослідження

У сучасному українському правознавстві доволі актуальна проблема переосмислення методологічних засобів, необхідних для адекватного відображення феноменів права та розвитку юридичної науки загалом. Одним із істотних аспектів цієї проблеми є відмова юридичної науки від монометодологізму і звернення юристів-науковців до поліметодологічного дослідження такого багатогранного й складного явища як право. Про це пишуть сьогодні українські та зарубіжні правознавці: А. Козловський [95], В. Бабкін [12], М. Козюбра [98], М. Костицький [120, 121], С. Максимов [144; 145], Ю. Оборотов [170], В. Селіванов [232], А. Керімов [88] та ін. Поліметодологічний, комплексний підхід до права дає змогу отримати цілісний образ права, адекватне його трактування; право постає не частковим, а багатовимірним, людиномірним, не лише соціальним, а й культурно-цивілізаційним надбанням.

Науковці, які репрезентують конституційно-правову галузь знання, акцентують на складності методологічної ситуації в цій галузі права. Така ситуація зумовлена „загальним станом і проблемами методології права загалом. Загальний стан розроблення методологічних проблем українського правознавства відстає від сучасних потреб, хибує відчутними недоліками”, – зауважують вони [111, с. 29–30; 230]. Непоодинокими в конституційній галузі знання стали факти використання еkleктичних підходів, некритичне запозичення методологічних засобів інших наук поза межами можливого використання їх у конституційній галузі, нерозбірливе використання певних концепцій та норм, що належать до різних, почасти протилежних правових систем тощо. Про необхідність глибокого переосмислення нинішнього стану та вдосконалення методології конституційного права пишуть вітчизняні та зарубіжні конституціоналісти: В. Тацій [111], В. Погорілко [111; 110], Ю. Тодика [111; 261], А. Колодій [102; 182], О. Скрипнюк [243; 244], П. Стецюк [249], О. Фрицький [278], В. Федоренко [272], В. Шаповал [297],

А. Медушевський [149], О. Кутафін [132], В. Лучін [137] та ін. Актуальність проблеми методологічних засад конституційно-правової галузі знання безсумнівна з огляду на те, що вона безпосередньо стосується вирішення питань забезпечення реалізації і захисту прав людини, державно-правового будівництва, соціально-економічного розвитку суспільства, подальшого розвитку засад демократії, забезпечення суверенітету українського народу, національної безпеки України тощо.

Методологія конституційно-правової галузі знання функціонує як певна система, насамперед гносеологічних знань, і визначає не тільки шлях мислення в процесі досягнення істини певного предмета дослідження, а й сам предмет, пізнання якого є суспільною потребою. А предмет пізнання визначає методологічні засади. „Методологія, – слушно зазначив В. Селіванов, – не містить в собі готових конкретних рішень і висновків щодо проблем, які досліджуються з метою теоретичного та практичного вирішення. Методологія служить засобом їх одержання в процесі дослідження актуальних суспільних проблем і впровадження результатів дослідження в суспільну практику” [232, с. 473]. Тому вона і є не лише результатом наукового пошуку, а й самостійним творчим процесом. Правильне визначення методологічних проблем будь-якої науки – необхідна проблема її подальшого розвитку, і конституційно-правова винятку не становить. Д. Керімов підкреслив, що методологія пізнання права є загальнонауковим феноменом, що охоплює своїм змістом усю сукупність пізнавальних засобів (світогляд, філософські методи пізнання і вчення про них, загально- і частково наукові методи та поняття), які вироблені всіма суспільними науками й, передусім, юридичною, застосовують у процесі пізнання правової дійсності та практичному її перетворенні [88, с. 52]. Метод дослідження розвивається разом із предметом дослідження. А загалом істинність методу визначається не ним самим, а певною адекватністю знань, отриманих за його допомогою.

Відомі українські конституціоналісти зазначають, що природним у розвитку конституційно-правового знання є використання різноманітних засобів. Але особливо важливо, „щоб у їх основі були світові конституційні цінності, права людини і громадянина, оскільки найголовнішими методологічними орієнтирами сучасного конституційного права України має бути утвердження гуманізму, пріоритету прав особи, громадянського суспільства перед державою, забезпечення вільного користування природними правами та свободами людини, їхній захист, демократизація конституційного процесу, правової системи України, становлення суверенітету української держави...” [111, с. 31]. Методологія конституційно-правової галузі знання має нині розвиватися в різних напрямках. Важливим сьогодні для вітчизняного правознавства загалом та конституційно-правової науки зокрема є подолання економіко-матеріалістичного монізму в дослідженні права, визнання помилковою дихотомію „базису” (первинне, визначальне) і „надбудови” (вторинне, похідне) [97, с. 24]. Закріплена в Конституції України (ст. 15) політична та ідеологічна розмаїтість, різні філософські та світоглядні підходи у дослідженні конституційного процесу в Україні не унеможливають, а навпаки передбачають із метою адекватного висвітлення конституційно-правових процесів, явищ, феноменів одержання науково коректних висновків та узагальнень, використання низки філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів. М. Цвік підкреслює, що нині суттєве значення мають методологічні принципи права, які пронизують всю правову матерію і є орієнтиром для прогресивного спрямування законотворчості, правозастосування, подолання прогалин у праві, правовиховної роботи тощо [282, с. 34].

Дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики в сучасній Україні передбачає використання низки філософських методів. Застосування діалектичного методу, який потребує погляду на предмет дослідження в розвитку, в часі, у взаємозв’язку з різними сферами та рівнями суспільного життя загалом, врахування впливу на бюджетну політику

суб'єктивних та об'єктивних чинників дасть змогу побачити її як складний, багатовимірний процес, об'єктивно та суб'єктивно детермінований, залежний від рівня розвитку суспільства, якості державної влади і політики, розвитку економіки, стану розвитку права тощо. Дослідження даної проблеми передбачає застосування, окрім діалектичного методу, антропологічного підходу, який передбачає, що і конституційні засади бюджетної політики, і бюджетну політику творять люди, які є суб'єктами права, становлять певний рівень розвитку правового мислення, правової свідомості, виступають носіями конкретної культури, конкретного суспільного цілого, всієї гами суспільних відносин тощо, і не враховувати цього не можна. І конституційні засади, і бюджетна політика України тисячами видимих та невидимих ниток пов'язані із живим життям усього українського суспільства, вбирають і виражають усі смислові характеристики та виміри нинішніх українців, які їх створюють і розвивають. Конституція України 1996 року загалом і бюджетна політика зокрема – продукти діяльності людей, які щойно почали поступ від недемократії до демократії, від бездержавності до ствердження засад державності, від невірної, нереалізованої, часткової людини неринкового суспільства до людини ринкового типу тощо, а тому врахування всього цього дасть змогу значно глибше зрозуміти досліджувану проблему.

В сучасному правознавстві дедалі частіше звучить ідея застосування до пояснення правових явищ аксіологічного (ціннісного) підходу, що теж належить до філософських методів. Правове пізнання не може бути позаоціночним, – стверджує М. Козюбра [97, с. 28], і це природно, бо правознавець, будучи людиною певної культури, є носієм ієрархії цінностей і дивиться не лише на право, а й на світ загалом крізь призму ціннісних інкарнацій [174; 58; 277]. „Основою методології повинні бути загальнолюдські цінності й уявлення, які виробило людство протягом тисяч років свого розвитку”, – цілком правильно стверджують автори підручника з конституційного права України [110, с. 80]. У Конституції України теж закріплено низку базових, фундаментальних цінностей українського

суспільства, які мають бути розвинені та впроваджені в суспільні відносини через галузі права, зокрема через бюджетну політику держави. Завдяки цінностям фінансово-бюджетне право як своєрідний „механізм” отримує свій зміст, тому що „свідомість суб’єкта права спрямована на цінності як на свій об’єкт, внаслідок чого знімається момент байдужості в поведінці правового суб’єкта і формуються дозволи, заборони і зобов’язання” [277, с. 208]. Застосування ціннісного підходу до конституційно-правової матерії дає змогу побачити її зв’язок із культурою, моральними цінностями, вищими духовними цінностями, з людиною як найвищою цінністю, виявити гуманістичну спрямованість української Конституції тощо. З позицій вузьконормативістського підходу цього гуманістичного наповнення конституційного права не видно, бо він відмежовує право від усілякого ціннісного виміру, в т. ч. морального. Аналогічно і в бюджетному праві та політиці – використовуючи ціннісний підхід, маємо змогу проаналізувати, наскільки бюджетне законодавство та бюджетна політика гуманістично наповнені, які цінності стверджують і захищають, якою мірою здатні служити гармонії суспільних відносин, забезпечувати належний рівень розвитку держави та суспільства, давати відповідний нинішньому часові рівень життя пересічному українцеві, утверджувати справедливість при розподілі коштів публічних фондів тощо.

Предмет дисертаційного дослідження потребує широкого використання в даній роботі герменевтичного підходу. Правнича герменевтика буде застосована і як онтологія, і як метод, за допомогою якого буквально витлумачений нормативно-правовий матеріал. І. Грязін слушно наголосив на ідеї, що предмет текстуального підходу до права формується не в простому співвідношенні правового тексту і свідомості, а в співвідношенні об’єктивних взаємозв’язків правового тексту, соціальної дійсності та соціально детермінованої свідомості [54, с. 20]. Дослідники зазначають: для того, щоб був можливим процес розуміння, необхідна наявність єдиної ментальної основи, ядром якої є культурні коди, що становлять систему

правил предметної об'єктивації смислів, котрі формуються в культурі стихійно і є складовою інтелектуальної традиції у праві [27; 146]. Культурні коди правосвідомості – це універсальна основа розуміння права [146]. Культурні коди, що детерміновані соціальними ідеалами та цінностями, є тим підґрунтям, на якому можливе „прочитання” того чи іншого смислу певного правопорядку, будь-якого феномена права загалом і конституційного зокрема. За допомогою герменевтичної методології в даному дослідженні виявлено смислові характеристики таких конституційних концептів та цінностей, як: людина, її права та свободи як найвищі цінності; принцип верховенства права; національний суверенітет; конституційно-правовий лад, демократична, соціальна і правова держава; народ як джерело влади, місцеве самоврядування; соціальна справедливість тощо. Герменевтичний підхід використано для визначення сутнісних рис бюджетної політики, бюджетних правовідносин, бюджетної системи, їхніх засад, цілей, завдань, тлумачення конституційних норм та норм бюджетного законодавства. За А. Кауфманном, право належить трактувати як „продукт” герменевтичного процесу розвитку та здійснення смислу. Він запропонував шукати право, розпочинаючи з абстрактно-загальних надпозитивних (природноправових) засад, далі через формально-позитивні, конкретні, важливі для даного часу, закони, дійти до конкретного, матеріально-історичного права, живого суб'єкта права. Право, таким чином, постає „узгодженням життєвих станів дійсного і норм”. Ідея права, писав А. Кауфманн, – є „ідеєю персонально окресленої людини, або ж взагалі нічим...” [315]. Застосування герменевтичного підходу дає змогу побачити гуманістичний вимір українського конституційного права повніше та глибше, і, водночас, виявити нестачу цього виміру в бюджетній політиці сучасної України.

Для дослідження дисертаційної проблеми було використано також метод соціологічний, який сприяє розумінню конституційного права та фінансово-бюджетного як соціальних явищ, формує погляд на них на базі конкретних соціальних фактів, трактує їх як явища соціальної взаємодії, „право в житті”,

розкриває взаємодію і взаємовплив специфічних внутрішніх щодо них і зовнішніх чинників [226, с. 61–64]. Актуальною нині виявилася думка Б. Кістяківського, який наголосив, що „соціально-наукове вивчення права не виключає догматичного, а доповнює його” [90, с. 188]. Цей метод дає змогу вивчити безпосередні наслідки соціальної дії конституційного та бюджетного права, проаналізувати правову форму відносин, зміст прав та обов’язків суб’єктів права тощо.

У той час, як соціологічний метод прагне досягнути право як „живе право”, оперте на конкретні соціальні факти, метод аналітично-юридичний дає змогу побачити право в його „чистому” вигляді, „очищеному” від будь-яких впливів [5]. Формально-догматичний метод у нашому дослідженні як спеціально-правовий, сприяє встановленню зовнішніх ознак низки правових явищ, їхніх відмінностей одне від іншого, виробленню понять, їхньому визначенню і т. п. Це стосується таких понять, як: норма конституційного права, конституційний принцип, інститут конституційного права, суб’єкти конституційного права, конституційно-правова відповідальність, норма бюджетного права, бюджетні правовідносини, суб’єкти бюджетної політики, повноваження суб’єктів бюджетних правовідносин, бюджетна система, принципи бюджетного права тощо. На ефективності застосування цієї методології в сучасному правознавстві наголошують українські науковці: В. Копейчиков [181], О. Петришин [194], О. Скакун [242], Л. Луць [135], Ю. Тихомиров [255; 256], В. Тацій [111], Ю. Шемшученко [114] та ін. Застосування формально-догматичного методу зумовлює широке використання таких раціональних способів пізнання, як аналіз, синтез, індукція, дедукція, теоретичне моделювання тощо. Юридичне мислення є переважно раціоналістичним, – наголошує О. Бандура, – а тому невід’ємною його рисою є „потреба у залученні арсеналу логічних методів” [13]. Проте за всіх потенційних можливостей формально-догматичного методу він не здатний сповна відобразити істину реалій, які ми досліджуємо, бо має певні

межі застосування, тому доповнення його іншими методами та прийомами – цілком природне.

Слушним є використання у нашому дослідженні системно-структурного підходу. О. Скакун зазначив, що „системно-структурний метод дозволяє осягнути взаємодію держави та права як комплексний процес з усіма його проявами, простежити зв'язки між причиною і наслідком в державно-правових явищах” [242]. У нашому дослідженні системно-структурний метод сприяє розгляду конституційно-правових засад бюджетної політики як системного явища, що охоплює правові норми, правові інститути, правову діяльність суб'єктів і конституційних, і бюджетних правовідносин. Усі ці елементи пов'язані між собою, зумовлюють один одного, виступають один стосовно іншого чи то причиною, чи наслідком. Бюджетна політика – це теж системне явище, її складовими є сукупність усіх засобів, свого роду складових, елементів (правових норм, принципів, правових інститутів, суб'єктів бюджетних правовідносин, їхня правозастосовча діяльність, бюджетна система і т. д.), які держава використовує для забезпечення найефективнішого результату при розподілі коштів публічних фондів. Бюджетна політика найбезпосереднішим чином пов'язана з такими фундаментальними явищами та процесами, як національний суверенітет, оборона держави, економічна незалежність, права та свободи людини, соціальна політика, соціальна злагода, демократичний розвиток тощо. Конституційні засади як своєрідна першопричина, основа бюджетної політики є особливо актуальною проблемою.

Разом з тим бюджетна політика, своєю чергою, чинить вплив на низку конституційно-правових цінностей, тобто можемо простежити взаємовпливи цих двох систем. Д. А. Керімов підкреслює, що кожне правове явище виражає загалом лише момент сутності права; кожне особливе й окремішне правове явище може виявити не всю сутність права, а тільки його окремі аспекти, ознаки, грані. У суперечності одиничного та цілого, сутності та явища в праві прихована їхня єдність [88, с. 163].

Аналіз конституційних засад бюджетної політики сучасної України потребує застосування також порівняльно-правового методу, який у науці конституційного права сьогодні займає помітне місце. Цей метод відомі українські конституціоналісти називають „важливим інструментом використання позитивного досвіду, накопиченого в конституційно-правовій сфері, виявлення найбільш ефективних моделей нормативного регулювання” [111, с. 33]. Порівняльно-правовий метод необхідний при дослідженні конституційних моделей бюджетного права сучасної України і зарубіжних країн, зокрема Росії, країн Європейського Союзу. Необхідно також порівняти конституційні доктрини сучасної України і зарубіжних країн (СНД, ЄС) щодо відповідності їм бюджетної політики. Важливим у контексті нашого дослідження є й порівняння методологічних засад радянського бюджетного права та новітнього українського бюджетного права, особливостей бюджетної політики, її принципів тощо. Як цілком правильно зазначив П. Пацурківський, „уся радянська бюджетно-правова доктрина була відверто державоцентристською” [189, с. 103]. Розділ 5 (гл. 16) Конституції РСФСР 1918 р. містив наступне положення: „Жоден видаток із коштів державного бюджету не може бути здійснений без встановлення на нього кредиту в розписі державних доходів і видатків чи шляхом видання окремої постанови центральної влади” [109]. Ця методологічна установка детермінувала державоцентристську спрямованість не тільки радянської теорії бюджетного права, а й радянського фінансового права загалом. Ця сама державоцентристська парадигма спостерігається, на жаль, і в новітньому бюджетному праві України. Порівняльний підхід потрібний для аналізу повноважень суб’єктів бюджетного права України і зарубіжних країн, окремих юридичних конструкцій тощо.

Отже, для висвітлення конституційно-правових засад бюджетної політики України доцільно використати поліметодологічний, комплексний підхід, який передбачає поєднання філософських (діалектичного, антропологічного, аксіологічного, герменевтичного), загальнонаукових

(аналізу, синтезу, індукції, дедукції, системності, об'єктивності тощо) та спеціально-наукових (порівняльно-історичного, порівняльно-правового, формально-догматичного) методів, що дасть змогу показати предмет дослідження в цілісності й багатогранності.

Висновки до розділу 1

Дослідження джерельної бази та методології з проблеми конституційно-правових засад бюджетної політики в сучасній Україні дає змогу зробити наступні висновки:

1. Бюджетна політика держави є органічною складовою фінансової державної політики загалом, тому характерні риси останньої мають бути властиві й бюджетній політиці. Маємо на увазі гуманістичне наповнення цієї політики, прозорість для народу, справедливість як базову засаду, демократичність тощо – всі ці риси випливають із духу, а не лише з букви чинної Конституції України.

Оскільки бюджетна політика держави лежить в основі всієї фінансової політики, а ефективне її здійснення життєво необхідне для суспільства, стає зрозумілим, наскільки важливим є конституційно-правове забезпечення бюджетної політики. Проте ця проблема в науковому плані належить до тих, які найменш дослідили фахівці конституційно-правової галузі. Цією проблематикою займались, як правило, представники фінансового права. В нинішніх умовах така ситуація не є виправданою, дослідження бюджетної сфери в конституційно-правовому аспекті необхідно активізувати, оскільки позитивістська теорія бюджетного права, як зазначають фахівці, відчутно відстає від життя, бюджетна політика в ситуації розходження з конституційними принципами та цінностями не здатна бути ефективною, а, отже, не може відповідати духові часу.

2. Українські науковці з фінансово-бюджетного права працюють здебільшого в руслі позитивістської теорії, тому природно, що глибинним та комплексним підходом до правового регулювання бюджетної сфери загалом і бюджетної політики зокрема вони не відзначаються, не помічаючи основного протиріччя бюджетної політики нинішньої України – протиріччя між громадянським суспільством, що поволі утверджується, і державною владою, яка за інерцією продовжує ототожнювати державний інтерес із суспільним,

територіальним, державу – зі суспільством, хоча окремі їхні ідеї та положення заслуговують на увагу.

3. У правовому регулюванні бюджетної політики важливе, базове місце мають зайняти конституційні цінності та принципи, проте спеціальних досліджень стосовно ціннісного виміру української бюджетної політики фахівці з конституційного права поки що не зробили.

4. Як засвідчують наукові джерела, питома вага матеріальних та процесуальних конституційних норм в економічній політиці держави загалом, у бюджетній зокрема, зростає.

Матеріальні конституційні норми впливають на зміст діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування – учасників бюджетних правовідносин, у концентрованому вигляді спрямовують її у відповідне русло, окреслюють завдання, програмують тощо.

Конституційно-процесуальна форма діяльності всіх органів державної влади покликана забезпечити здійснення прозорості бюджетної політики. В науковій літературі наголошено, що в нинішніх умовах роль процесуальних конституційних норм зростає – влада має бути підконтрольна народу, її політика має бути народною за суттю, працювати демократично відповідно до суспільних інтересів та потреб.

5. Окрема група наукових джерел присвячена місцю та ролі місцевого самоврядування в бюджетній сфері. На наш погляд, ця проблема дуже актуальна для становлення демократії в Україні загалом та здійснення демократичної і гуманістичної бюджетної політики зокрема. Місцеві громади та їхні органи не мають перебувати завжди в принизливій ролі прохача стосовно органів державної влади, відповідно до нинішнього бюджетного законодавства. Подолання цієї ситуації дослідники вбачають, насамперед, у другому етапі політичної реформи.

6. Конституційно-правова відповідальність – це передбачений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за

юридично значиму поведінку (дію чи бездіяльність). Конституційно-правову відповідальність у бюджетній сфері науковці поки що практично не досліджували. Майже всі фахівці з бюджетного права, які досліджують юридичну відповідальність у бюджетному праві, зазначають, що задля ефективності здійснення бюджетної політики юридичну відповідальність у цій сфері треба посилити.

7. Конституційно-правові моделі бюджетної політики умовно можна поділити на дві групи: демократичні та недемократичні, які залежать від соціокультурних, історичних, економічних, політичних тощо умов розвитку країни, зокрема, форми держави, політичного режиму, державного устрою. Демократична модель бюджетної політики ґрунтована на гуманістичних засадах, принципові децентралізації, повазі до права власності всіх суб'єктів бюджетної політики тощо. Недемократична або недостатньо демократична модель бюджетної політики властива, як правило, країнам, що лишень стали на шлях демократії. Вона базована, зазвичай, на принципах централізації, єдності бюджетів, особливої цінності державної влади та її інтересу, неповаги до права власності, нерівності суб'єктів бюджетної політики тощо.

8. Для дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики доцільно застосувати принцип комплексного, поліметодологічного підходу, що передбачає використання таких методів, як: філософські (діалектичний, ціннісний, герменевтичний), спеціально-правові (порівняльно-правовий, формально-догматичний, історико-правовий) і загальнонаукові (системності, об'єктивності, індукції, дедукції та ін.). У взаємодоповнюваності вони здатні забезпечити адекватне дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики.

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

2.1. Поняття бюджетної політики, її функції та завдання

Головним інструментом реалізації конституційних обов'язків держави є державні фінанси як складова частина фінансової системи країни. Бюджетна політика – це невід'ємний складник фінансової політики держави, яка орієнтується на той самий вихідний принцип регулювання руху фінансових потоків – забезпечення компромісу інтересів усіх учасників ринку, спрямованого на зростання сукупного споживання.

Відповідно до Конституції України та з урахуванням обмеженості ринкових методів забезпечення гідного рівня життєдіяльності людини, держава втручається у фінансово-економічні процеси з метою забезпечення суспільного добробуту, перспектив суспільного розвитку, захисту національної безпеки тощо. Нинішній ринковий механізм господарювання спрямований здебільшого на розвиток економічного аспекту діяльності людини і суттєво не торкається соціального аспекту. Ось чому ті питання, які ринковий механізм не може вирішити повною мірою, бере на себе держава, використовуючи різні методи, що отримали назву державного регулювання. Від правильного та чіткого регулювання залежать не лише поточні результати, а й фінансово-економічна, соціально-культурна і адміністративно-політична системи в цілому.

Бюджетна політика держави є надзвичайно важливим інструментом впливу на суспільні процеси, розвиток економіки, соціальну сферу, культурний рівень суспільного розвитку, обороноздатність держави, конкурентоспроможність тощо. Вона – одна з гарантій життєздатності суспільства, продовження нацією себе в часі, а тому, зрозуміло, потребує пильного ставлення до себе науковців різних галузей знань. До різних

аспектів проблеми бюджетної політики, а саме визначення її суті, характеристики основних напрямів, чинників і засад її здійснення, зокрема політичних та економічних, зверталися українські конституціоналісти: Ю. Барабаш [14; 15], Ф. Веніславський [39], І. Дахова [57], В. Кичун [91], О. Майданник [141], В. Невідомий [162], Ю. Торохтій [264], Г. Падалко [185]; представники науки фінансово-бюджетного права: В. Опарін [175], І. Чугунов [290], І. Лютий [139], П. Демиденко [139], Ю. Субботович [139], А. Чубенко [183], В. Гаєць [47], О. Семчик [236], П. Юхименко [308], А. Чухно [292] та ін. Проте проблема конституційно-правових засад бюджетної політики нині залишається однією з найменш досліджених науково.

Об'єктивна необхідність здійснення державою бюджетної політики зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природнокліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших факторів.

У науковій літературі дано трактування бюджетної політики держави як сукупності заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного, соціального, культурного розвитку [81; 308; 292]. О. Орлюк визначає бюджетну політику як „діяльність органів державної влади щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподілу й перерозподілу бюджетних ресурсів та забезпечення всеохоплюючого контролю за їхнім використанням” [179, с. 113], тобто, по суті, йдеться про бюджетну політику держави, оскільки чітко вказано на державні органи як суб'єкт здійснення бюджетної політики. У вузькому розумінні бюджетну політику ще трактують як ідеологію формування бюджету, визначення джерел і сум надходження коштів до нього, державних видатків, шляхи покриття дефіциту [139]. Вважаємо за доцільне дати повніше авторське визначення бюджетної політики, а саме: бюджетна політика – це діяльність держави та громадянського суспільства, їхня взаємодія з використанням низки відповідних соціально-політичних, економічних, юридичних засобів щодо акумуляції, розподілу та

перерозподілу бюджетних ресурсів з метою забезпечення економічного, соціального, культурного тощо розвитку держави й суспільства та контролю за динамікою і споживанням цих ресурсів. Зрозуміло, що в нинішніх умовах бюджетну політику може проводити як держава – і тоді йдеться про бюджетну політику держави, так і громадянське суспільство – тоді мова йде про бюджетну політику громадянського суспільства, яке є суб'єктом її здійснення. Тобто, реалії демократизації суспільного життя диктують необхідність розмежування понять „бюджетна політика держави” та „бюджетна політика громадянського суспільства”, загалом „бюджетна політика”. На наш погляд, бюджетну політику громадянського суспільства можна визначити як нормативно регламентовану діяльність відповідних суб'єктів громадянського суспільства щодо формування та використання публічних коштів із метою забезпечення всебічних потреб та інтересів громади і контролю за динамікою цих коштів. Ефективність бюджетної політики – це особлива якісна характеристика її формування та здійснення, яка виражає не лише формальне досягнення окреслених цілей, а й передбачає відповідний рівень соціальної корисності досягнутих результатів і ступінь моральної досконалості застосованих юридичних засобів. Таке визначення ефективної бюджетної політики є, на наш погляд, гуманістичним і відповідає духові права та гуманізму української Конституції.

Аналіз поняття бюджетної політики дає змогу виділити наступні її характеристики: а) бюджетна політика, як і будь-яка інша, має діяльну природу, вона є процесом формування коштів публічних фондів, їхнім розподілом, перерозподілом, використанням, контрольною діяльністю тощо; б) цю діяльність здійснюють відповідні суб'єкти бюджетних правовідносин: законодавчі та виконавчі органи державної влади, органи місцевого самоврядування; в) бюджетну політику як специфічну діяльність здійснюють за допомогою відповідних засобів, якими є: кошти публічних фондів – державний бюджет України, бюджети місцевого самоврядування, бюджетна система України, бюджетний устрій, бюджетне законодавство тощо; г)

бюджетна політика, як важлива складова фінансового механізму держави, орієнтована на відповідні цілі, окреслені Конституцією України, а саме – увідповіднення соціальних інтересів, забезпечення економічного, соціального, культурного тощо розвитку держави й суспільства та контроль за динамікою та споживанням публічних коштів.

Функції бюджетної політики можна трактувати як впливи, котрі бюджетна політика чинить на соціально-економічний, політичний, культурний розвиток держави та суспільства. У визначенні бюджетної політики О. Орлюк вказала на такі функції бюджетної політики, як: формування бюджету держави; збалансування його; розподіл та перерозподіл бюджетних ресурсів; контроль за їхнім використанням. Це основні функції, їх називають й інші автори [8; 82; 307]. У всіх цих функціях природно відображаються сутність та призначення бюджетної політики. Залежно від низки різних чинників, найперше, політичних, формується структура бюджетних видатків, і бюджетна політика відповідно може мати соціальне, економічне чи військове спрямування. Відповідно до Конституції України бюджетна політика України має бути спрямована соціально-економічно (ст. ст. 1; 3; 5; ч. 4 ст.13) .

Відповідно до Конституції України бюджетну політику розробляють органи влади – законодавча і виконавча відповідного рівня (ст. ст. 85; 92; 96; 97; 98; 106; 116; 119), законодавча та виконавча влади Автономної республіки Крим (ст. 138), а також органи місцевого самоврядування (ст.ст. 142; 143). Державним бюджетом, що є контрольованим грошовим фондом держави, розпоряджається Уряд України. Державний бюджет – основне знаряддя економічного планування, макроекономічної стабілізації та економічного зростання [44; 118; 228]. Бюджет як самостійна економічна категорія є формою існування реальних, об’єктивно обумовлених розподільчих відносин, які виконують специфічне призначення – задоволення потреб як суспільства в цілому, так і його адміністративно-територіальних структур у фінансових ресурсах (ст.95 Конституції України).

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу, бюджет – це „план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду” [33]. Одним із завдань його є підтримування ринкової рівноваги та стимулювання розвитку окремих сфер і галузей національної економіки [81].

Державний бюджет – це чи не найважливіший засіб здійснення бюджетної політики, це найбільший грошовий фонд, що використовує уряд для фінансування діяльності держави. У державному бюджеті концентрується більша частина валового внутрішнього продукту. Він відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування всіх складових частин господарського механізму, у визначенні балансових зв'язків усіх ціннісних показників соціально-економічного розвитку. За рахунок державного бюджету утримують армію, міліцію, значну частину працівників охорони здоров'я тощо. Бюджет є передумовою фінансової стабільності держави, він має виконувати функцію фінансової конституції [179; 160; 83; 118; 28].

Сутність бюджету реалізується через його функції, тобто впливи бюджету на різноманітні суспільні відносини, основними з яких є дві – розподільча і контрольна, що відображено в ст. ст. 95, 97 та 98 Конституції України. В економічній літературі називають також додаткові функції – економічної безпеки держави, забезпечення функціонування держави тощо. Через розподільчу функцію держава зосереджує у своїх руках усі джерела бюджетних надходжень, щоб потім використати їх із найбільшою ефективністю. Жодна з інших ланок фінансів не здійснює такого багатопрофільного перерозподілу як по вертикалі, так і по горизонталі економіки. Це перерозподіл між міністерствами, відомствами, напрямками, між блоками галузей, територіальний розподіл. Сфера дії розподільчої функції досить значна. Це пояснюється тим, що в бюджетних відносинах беруть участь практично всі члени суспільства. Основою бюджетного

розподілу є чистий дохід, який утворюється в суспільстві. Сутність контрольної функції полягає в тому, що суспільство в особі специфічних державних або недержавних структур контролює і вирівнює бюджетний розподіл, зазначають Л. Воронова, О. Андрійко, І. Іванова, Л. Юхименко та ін. [43; 8; 82; 307]. Бюджет функціонує у взаємодії двох його особливих форм – доходів і видатків: за рахунок доходів формується фінансова база діяльності держави, а за рахунок видатків забезпечуються економічні та соціальні потреби всіх членів суспільства [160; 51; 28].

У кожній країні структура бюджету має свої особливості. Вона визначається економічним потенціалом країни, масштабністю завдань, що розв'язує держава на даному етапі розвитку, роллю держави в економіці, станом міжнародних відносин та іншими факторами. Державний бюджет збільшує або зменшує сукупний попит; виконує перерозподільчу функцію; стимулює чи гальмує виробництво шляхом вибору певної системи оподаткування; забезпечує фінансову допомогу в розвитку окремих галузей і сфер діяльності; збалансовує бюджети нижчих рівнів. У демократичній, соціальній, правовій державі державний бюджет покликаний через різноманітні фінансові інституції сприяти соціально-економічному розвитку держави, забезпеченню реалізації прав і свобод громадян (ст. ст. 1, 20 Конституції Німеччини; ст. ст. 1, 2, 106 Конституції Португалії; Преамбула та розділ „Фінанси та державний бюджет” Конституції Литви та ін.).

Бюджетна політика держави відображається у статтях доходів і видатків бюджету, в джерелах їхнього формування і напрямках використання, виявляється у формах і методах мобілізації бюджетних коштів та їхньому використанні на державні потреби.

Інший, не менш важливий засіб здійснення бюджетної політики України – бюджетна система (ст. 95 Конституції України), яка є врегульованою нормами права сукупністю державного бюджету та місцевих бюджетів [179, с.123] і побудована з урахуванням економічних відносин, державного й

адміністративно-територіального устрою. Кожна країна має власну бюджетну систему і встановлює принципи її побудови, щоб законодавчо закріпити права на витрачання коштів як державною владою – за рахунок коштів державного бюджету, так і окремими адміністративно-територіальними одиницями – за рахунок місцевих бюджетів. Складовими бюджетної системи є її структура, принципи побудови та організація функціонування.

Структура бюджетної системи визначається бюджетним устроєм, який ґрунтований на адміністративно-державному устрої України і теж служить доволі істотним засобом впливу на здійснення бюджетної політики. Бюджетний устрій України – це визначена правовими нормами система бюджетів України, розмежування доходів та видатків між ними, повноваження органів законодавчої та виконавчої влади у сфері бюджету [179, с. 122].

Аналізуючи основні напрями бюджетної політики на сучасному етапі, варто акцентувати на таких напрямках, як: сприяння процесу збалансування макроекономічної стабілізації, подолання інфляційних процесів; стимулювання підприємницької діяльності вітчизняних виробників товарів та послуг усіх форм власності та зменшення податкового тиску на них; здійснення структурних реформ за критерієм економічного зростання і підвищення рівня розвитку економіки України; формування взаємовідносин у бюджетній системі в напрямку забезпечення самостійності місцевих бюджетів; оптимізація рівня бюджетного дефіциту, державного боргу та пошук джерел їхнього реалістичного фінансування; пошук додаткових джерел доходів бюджету [216]. Усі ці напрями загалом відповідають таким конституційним принципам як: принцип соціально орієнтованої економіки, демократичного суспільного розвитку та економіки, зокрема, демократичний розвиток загалом ґрунтований на плюралізмі форм власності (ст. ст. 1, 3, 5, 13, 15 Конституції України); принцип підтримки державою приватної власності, ринкових відносин (ст. ст. 13, 15); принцип державного

суверенітету (ст. 1), принцип народовладдя (ст. 5), поваги до прав місцевого самоврядування (ст. 7) тощо.

Науковці зазначають, що формування бюджетної політики передбачає визначення цілей і завдань, які є необхідними для досягнення наміченої мети. Очевидно, що на цьому етапі роль і значимість конституційно-правових засад має бути достатньо вагомою. Бюджетну політику слід реалізовувати за допомогою бюджетної стратегії та бюджетної тактики, в іншому разі вона матиме ситуативний, а як наслідок – суперечливий характер. Бюджетна стратегія – це довготерміновий курс бюджетної політики, а бюджетна тактика – методи реалізації бюджетної політики на коротший термін [139; 175; 47; 216]. Так, наприклад, схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2005 р. № 913 Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2007–2009 роки є, по суті, податково-бюджетною стратегією на середньотермінову перспективу (2007–2009 рр.). Разом із політикою формування доходів та розподілу видатків бюджету на 2007–2009 роки податково-бюджетна стратегія забезпечує послідовність реалізації короткотермінових цілей, що визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. № 679 „Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2007 рік” та Постановою Верховної Ради України від 27 липня 2006 р. № 42-V „Про Основні напрями бюджетної політики на 2007 рік”.

Визначення пріоритетів та цілей дає змогу сконцентрувати адміністративний і економічний потенціали на їхню реалізацію. Зважаючи на це, важливого значення набуває вироблення стратегії як ідеологічної основи реалізації стратегічних цілей політики уряду. Аналіз реалізації бюджетної стратегії в країнах із розвинутою ринковою економікою свідчить про її позитивний вплив на процеси соціально-економічного зростання, стабілізацію, структурну перебудову, інноваційне оновлення виробництва. Практичну реалізацію бюджетної політики в державі здійснюється через бюджетний механізм, що відображає конкретну спрямованість бюджетних

відносин у складній соціально-економічній системі держави. Механізм реалізації бюджетної політики в науковій літературі трактують як комплекс адміністративно-правових й економічних методів, спрямований на реалізацію стратегічних і тактичних цілей, які в кінцевому результаті забезпечують реалізацію бюджетної стратегії.

Отже, бюджет як самостійна економічна категорія є формою існування реальних, об'єктивно обумовлених розподільчих відносин, що виконують специфічне призначення – задоволення потреб як суспільства в цілому, так і його адміністративно-територіальних структур у фінансових ресурсах. А всі ці відносини мають бути виконані за допомогою бюджетної політики.

Основні напрями бюджетної політики України на кожний наступний бюджетний період відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу України [33] проектує Кабінет Міністрів України. Проект Основних напрямів бюджетної політики Кабінет Міністрів України розробляє та подає до Верховної Ради не пізніше, ніж за чотири робочих дні до початку проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період (не пізніше 1 червня).

Такий проект містить пропозиції щодо: граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту; частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України; граничного обсягу державного боргу та його структури; обґрунтувань і розрахунків питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів; питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їхнього використання; взаємин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді; змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;

переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України; захищених статей видатків бюджету тощо.

Варто зазначити, що протягом останніх десяти років в Україні створювалися правові засади бюджетного процесу. Прийнято ряд важливих нормативно-правових актів, що склали основу бюджетного устрою та бюджетного процесу. Бюджетні відносини з формування, розподілу та використання бюджетних надходжень, як зазначають науковці з фінансово-бюджетного права (О. Семчик, О. Кузьменко, В. Чернадчук, Л. Кравченко та ін.), здебільшого врегульовано [175; 47; 44; 51; 118; 124; 228].

Конфігурація механізмів регулювання бюджетної політики визначається особливостями бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації, територіальної організації влади тощо. Ця конфігурація має формуватися під впливом конституційно-правових положень, що окреслюють завдання держави та суспільства на тривалу перспективу. Бюджетні відносини зазнають постійних перетворень під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів і потребують вживання адекватних коригуючих заходів щодо забезпечення ефективності їхнього функціонування в умовах, що динамічно змінюються. Без застосування комплексного підходу до вирішення ключових завдань системної трансформації управління господарськими процесами на всіх рівнях цього досягнути неможливо. На необхідності активного використання, реформування й удосконалення бюджетної системи України наголошено практично у всіх програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку України, програмах діяльності уряду. Ефективно діюча бюджетна політика держави як невід'ємна складова фінансової політики держави має бути орієнтована на забезпечення компромісу інтересів усіх учасників ринку, спрямованого на зростання сукупного споживання [148; 21; 22].

Проблема вдосконалення міжбюджетного регулювання – це основне завдання бюджетної політики, вирішення якого має передбачати узгодженість інтересів органів центральної влади й місцевого

(територіального) самоврядування в частині розподілу повноважень і закріплення фінансових ресурсів на здійснення державних видатків, – наголошується в науковій літературі [21; 22; 55]. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування функціонують відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України, законів України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, „Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” від 1 липня 2004 р. № 1953-IV, Постанови Верховної Ради України від 27 липня 2006 р. № 42-V „Про Основні напрями бюджетної політики на 2007 рік”, постанов Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 „Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами”, від 31 грудня 2004 р. № 1782 „Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин” та інших нормативно-правових актів. Проте здійснення централізованої бюджетної політики є найістотнішою перешкодою на шляху розвитку місцевого самоврядування в Україні. Вирішальним кроком у напрямку децентралізації державних фінансів і активізації розвитку та оптимізації міжбюджетних відносин стало прийняття 21 травня 1997 р. Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, в якому визначено такі важливі поняття, як „бюджет місцевого самоврядування”, „районний бюджет”, „обласний бюджет”, „мінімальний бюджет місцевого самоврядування”, „мінімальний рівень соціальних потреб”.

Науковці стверджують, що у 2000 році були закладені концептуальні принципи й обраний напрям реформи міжбюджетних відносин та всієї національної бюджетної системи, яка була здійснена у 2001 році. [81; 312]. Здійснено більш чіткий, порівняно з попередніми роками, розподіл доходних джерел між державним та місцевими бюджетами. З прийняттям

Бюджетного кодексу України для всіх ланок бюджетної системи функціонує єдиний порядок підготовки та прийняття бюджетних рішень. Науковці зазначають, що вивірена багаторічною практикою формула „від сильних місцевих бюджетів – до заможної держави” набуває реальних ознак реформування бюджетної системи і формування сучасної активної бюджетної політики в Україні [81; 312]. Але, на наш погляд, практика правового регулювання і правозастосування у сфері бюджетних відносин в Україні протягом 1991–2009 рр. не відповідає потребам сьогодення, особливо потребам місцевого самоврядування та його органів у фінансових ресурсах, враховуючи покладені на них зобов’язання; порушує їх природне право на громадську (територіальну) власність, заперечує їх інтерес; обмежує прозорість, передбачуваність та усталеність системи міжбюджетного вирівнювання; створює умови для лобювання інтересів окремих регіонів, використання політичних чинників при розподілі коштів для цілей матеріально-фінансового вирівнювання; заперечує автономність, збільшуючи залежність місцевих органів влади від обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету тощо. Починаючи з 1995 року, доходи місцевих бюджетів мали регресивну тенденцію, а їхня динаміка мала відповідний характер: якщо у 1995-1998 роках частка доходів місцевих бюджетів у ВВП була на рівні 13%, у 1999 році – 10%, то у 2004-му – вже 6,7%, а в 2005 році – 6%, або скоротилася більш ніж удвічі. Протягом останніх років частка доходів місцевих бюджетів становить одну четверту частину загального їх обсягу, що на 15–20% менше порівняно з 1995 роком, що безпосередньо є наслідком централізованої бюджетної політики.

Процес фінансової глобалізації висуває певні вимоги до національних урядів, насамперед, до національної фінансової політики, яка має бути спрямована на підвищення конкурентоспроможності держави і створення вигідних умов для ведення бізнесу, що може бути досягнуто за рахунок різноманітних чинників та інструментів, наприклад, через зменшення

податків, залучення іноземних інвестицій, перегляд структури державних видатків у напрямку підвищення їхньої соціально-економічної результативності, підвищення якості ринкових інститутів тощо. Однією з проблем бюджетної політики є подолання розбалансованості державного бюджету.

Припинення нарощування боргів є нині теж однією з пріоритетних цілей фінансової політики України. Аналізуючи динаміку зростання державного боргу України, зауважимо, що, незважаючи на те, що показник державного боргу до валового внутрішнього продукту поступово зменшувався, починаючи з 61% у 1999 році й закінчуючи 24,7% у 2004 році, абсолютна величина державного боргу України й далі зростала впродовж 2001–2004 років та становила 85397036 тис. грн. у 2004 році. Станом на жовтень 2009 р. державний і гарантований державою борг склав 281 млрд. 265 млн. 275,52 тис. грн. Глобальна фінансова криза ще більше загострила проблему зовнішнього боргу України. Уряд вдався до запозичень у МВФ, і ця міжнародна фінансова установа погодилася надати Україні вже третій транш кредиту. Влада вишукує й інші варіанти зовнішніх запозичень, що, з одного боку, ніби полегшить процес подолання наслідків фінансової кризи для України, спад виробництва якої чи не найбільший у Європі, а з іншого боку, стане ще відчутнішим тягарем для держави, населення, бізнесу, бо все позичене колись усе-таки треба повертати та ще й з урахуванням далеко не кращих умов. Тому що ціна нинішньої позикової політики така, що все населення буде працювати на виплату боргів. Близько 40 % доходу кожного громадянина буде йти на виплату зовнішніх боргів, починаючи з 2011 року.

Проект бюджетної резолюції на 2008 рік передбачав збереження соціальної спрямованості Державного бюджету України, що відповідає конституційному принципіві соціально орієнтованої держави, але водночас було запропоновано збільшити видатки розвитку інвестиційної складової бюджетів усіх рівнів за одночасної концентрації ресурсів на тих напрямках, які спроможні забезпечити науково-технологічний прорив України,

сформувати потужні ланцюги економічного зростання, підвищити якість життя, енергетичну безпеку країни, розвиток інноваційного потенціалу. Іншим важливим напрямом бюджетної політики України мусить бути забезпечення належного рівня та якості суспільних послуг, підтримка високого рівня державних видатків на науку, освіту, охорону здоров'я тощо, що продиктовано бюджетній політиці такими статтями Конституції України, як: ст. ст. 1, 3, 8, п.4 ст. 13, п. 2 ст. 22, ст. 23, 28, 41, 43, 47, 48, 49 та ін.). Проте соціальна спрямованість бюджетної політики сьогодні явно недостатня, про це свідчить хоча б тривалість життя в Україні, яка є найнижчою в Європі після Росії, та рівень смертності населення України – показники, що безпосередньо залежать від стану соціальної політики держави.

Аналізуючи вплив глобалізації економіки на фінансову політику держави, російський учений Д. Сахаров наголошує на значних суперечностях цього впливу, оскільки, з одного боку, міжнародна податкова конкуренція змушує державу зменшувати податки і скорочувати соціальні програми, а з іншого боку – „людський потенціал” є головним чинником міжнародної конкурентоспроможності й потребує від держави значних витрат [228]. У фінансовій політиці розвинених держав світу простежується загальна тенденція до поступового зменшення бюджетних інвестицій у галузі матеріального виробництва і концентрації вільних ресурсів на виробництві колективних благ, фінансуванні освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтва. Такі тенденції спостерігаємо в країнах – нових членах Європейського Союзу. Так, упродовж останніх років 32% усіх витрат Державного бюджету Угорщини припадає на фінансування соціальних послуг. У Польщі понад 25% витрат держбюджету припадає на соціальне страхування, пенсійне забезпечення, фінансування непрацевдатних та безробітних. Це друга за обсягами фінансування стаття витрат бюджету Польщі, оскільки понад 45% державних коштів припадає на інші витрати. Як свідчить аналіз даних 1997-2004 років абсолютний показник інших витрат

держбюджету Польщі залишався майже незмінним, натомість абсолютний показник фінансування соціальних послуг за цей період збільшився більше ніж удвічі. Також констатуємо той факт, що збільшення фінансування вищезазначених статей відбувалося на тлі зростання дефіциту державного бюджету [312].

Людські ресурси є одним із найважливіших багатств України та головним чинником виробництва, ефективно фінансуючи які, уряд робить інвестиції у майбутнє. Саме високоякісне державне фінансування розвитку людських ресурсів відповідатиме гуманістичному виміру Конституції України, її ст. ст. 1, 3, 5, 8, 21, 28, 41 тощо, а також може стати основою підвищення конкурентоспроможності України в умовах глобалізації світового господарства.

Усі етапи бюджетного процесу набули нині в Україні спотворених форм, що буде детальніше висвітлено далі, й це при тому, що держава нині має можливості для їхнього об'єктивного регулювання. З кожним роком в Україні частка державних фінансів зменшується. Отже, роль держави як учасника господарських процесів послаблюється, що природно в умовах творення та зміцнення громадянського суспільства. Проте тривожним є те, що, створюючи дедалі більше й більше внутрішнього валового продукту, громадянське суспільство залишається осторонь процесу його розподілу.

Науковці зазначають, що відповідно до бюджетного законодавства основними завданнями бюджетної політики є: утримати економіку від спаду виробництва; забезпечити фінансову стабілізацію; стимулювати інвестиційну активність, збільшити частку накопичення в національному доході; зменшити невиробничі витрати бюджету на державні дотації окремим галузям сфери матеріального виробництва; зміцнити дохідну базу бюджету за рахунок удосконалення оподаткування і посилення контролю за повнотою сплати податків; підвищити рівень державних соціальних стандартів; удосконалити систему оплати праці; стимулювати зайнятість та створення нових робочих місць з метою підвищення рівня життя населення;

створити умови для всебічного гармонійного розвитку людини; створити систему дієвого фінансового контролю за ефективним та цілеспрямованим використанням державних видатків тощо [216; 51; 83; 118; 28].

Бюджет як фінансовий план держави формується під впливом бюджетної і податкової політик, остання в Україні є досить жорсткою, що негативно впливає на розвиток підприємництва. Серед принципово нових умов виникли такі, що пов'язані з низькою фінансовою й управлінською дисципліною, тінізацією економіки, неефективністю здійснення окремих видів видатків, марнотратством, фактами розкрадання державних коштів.

На наш погляд, усі зміни, що були відбулися в бюджетній та податковій політиках, були частковими. Такі проблеми, як масове ухиляння від податків, втрати доходів бюджету через податкові пільги, а насправді привілеї, зростання зовнішньої заборгованості, залишаються актуальними. Проте найбільшою проблемою української бюджетної політики є її державоцентристська природа, яка виявляється у домінуванні державного (групового) інтересу і власності над інтересом людини-громадянина та громадянського суспільства. Ця централізована бюджетна політика переживає глибоку кризу і є своєрідним гальмом на шляху розвитку української демократії. Процеси в економічному і соціальному житті на регіональному та місцевому рівнях розвиваються настільки швидко, що подальше зволікання з розробленням адекватної їм системи міжбюджетних відносин ставить під загрозу темпи економічного зростання та соціальну стабільність у всій державі. На шляху глибинного бюджетного реформування стоять нерезформований, залишений у спадщину від соціалістичного минулого, адміністративно-територіальний устрій та система державної влади, тоталітарний політичний режим.

Вузловим питанням бюджетної політики є формування нової демократичної концепції реформування міжбюджетних відносин на сучасному етапі ринкових реформ. На жаль, правове регулювання реформ базується не на економіко-правовому аналізі ситуації, що склалася,

визначенні її причин і шляхів подолання. Нормотворчий процес дуже часто будують на політико-кон'юнктурних підходах. Не визначають об'єктивно, як той чи інший нормативний акт вплине на ефективність бюджетної політики; на економічну ситуацію в країні, зайнятість населення, його рівень життя, соціальний захист, на збільшення чи зменшення виробничого сектору економіки, криміногенну ситуацію тощо. У концепціях тих чи інших нормативних актів закладають цінності та принципи, що є несумісними з демократичними цінностями і правилами співжиття. Зрозуміло, що бюджетна політика, будучи ґрунтованою на таких засадах, не може стимулювати суспільний розвиток, адекватний сучасності, навпаки, перетворюється на велику проблему для суспільства, яку невідкладно треба розв'язувати, щоби не опинитися остаточно на задвірках історії.

2. 2. Конституційно-правові моделі бюджетної політики: зарубіжний досвід

Для того, щоб в Україні бюджетна політика була ефективною, доцільно звернутися до зарубіжного досвіду її конституційно-правового забезпечення та здійснення. На прикладах конституцій різних країн можна простежити залежність бюджетної політики держави від форми держави, політичного режиму, державного устрою, побачити її конституційно-правові засади. Наприклад, у Конституції Німеччини уже в ст. 1 сформульовано принцип непорушності людської гідності як фундаментальну засаду для діяльності державної влади, а також принцип первинності невідчужуваних природних прав людини стосовно волеустановленого права. Невідчужувані природні права людини – це безпосередньо діюче право в Німеччині. Саме ці права зв'язують законодавство, виконавчу владу і правосуддя як безпосередньо діюче право. Отже, органи державної влади зобов'язані зводити до мінімуму порушення права на людську гідність. Це право – основа діяльності державної влади. Основою німецької демократії відповідно до Конституції Німеччини є індивідуальна свобода людини і суверенітет народу. В ст. 20 (Основи державного устрою) стверджено, що Німеччина є демократичною і соціальною державою, проголошено принцип народовладдя, акцентовано, що законодавство зв'язано конституційним устроєм, виконавча влада й правосуддя – „законом і правом”. Саме в ч. 3 ст. 20 йдеться про залежність німецького законодавця і його законодавства в усіх сферах, у т. ч. бюджетного від німецького конституційного устрою. Республіканська форма державного правління опосередковано виведена із офіційної назви держави, а також із положень, що свідчать про необхідність відповідності конституційного устрою федеральних земель принципів республіканської державності в дусі федеральної конституції. Федералізм як конституційний принцип є, переконані дослідники, важливою умовою забезпечення німецької демократії та регулювання соціально-економічних відносин у

країні загалом [161, с. 172-175]. Особливість німецького федералізму в тому, що кожний суб'єкт федерації – земля-держава, що має власну конституцію, для чинності якої не треба утвердження з боку федерації, але необхідна її відповідність принципам Основного закону Німеччини. Кожна земля має власну структуру органів влади, власний парламент, правосуддя тощо. Земля має самостійний бюджет, що особливо цікаво у контексті нашого дослідження. Кожний суб'єкт федерації має право укласти договори один із одним, а також з іншими державами поза межами Німеччини. Всі землі – і багатші (Баварія, Баден-Вюртемберг, Гамбург, Північний Рейн та ін.), і бідніші (Саар, Шлезвіг-Гольштейн та ін.), юридично рівні між собою. Важливу роль у державному і суспільному житті Німеччини відіграє політика „кооперативного федералізму”, згідно з якою увага сконцентрована на розвитку горизонтальної (між землями) та вертикальної (між землями і федерацією) координації й самокоординації. Громадяни Німеччини загалом розглядають свій федералізм як „особливо важливий чинник гармонізації розвитку суспільства та держави і особистості як такої”, зазначають фахівці [161, с. 177].

Ми не випадково акцентуємо на особливостях державного устрою Німеччини. Справа в тому, що конституційні принципи накладають відбиток на бюджетну політику держави і суспільства. Бюджетну політику у Німеччині будують на засадах таких конституційних принципів, як: принцип непорушності людської гідності, невідчужуваності прав людини, принцип демократизму, принцип федералізму, самостійності суб'єктів бюджетного права, принцип соціальної орієнтованості – людина є метою державної влади тощо. Німецькі юристи вважають, що з поняттям соціальної правової держави знайдено раціональний взірець демократії [161, с. 179]. До характерних рис правової держави німці відносять насамперед гарантованість основних прав людини у Німеччині; обов'язковість основних прав для всіх гілок влади; розподіл влади, підпорядкованість усіх гілок влади

конституційному устрою, відшкодування шкоди людині при неправомірному державному втручання в її життя тощо.

У німецькій Конституції є окремий X розділ „Фінанси”, в якому чітко виписані фінансово-бюджетні норми стосовно повноважень усіх суб’єктів фінансової політики. Ст. 104а закріплює принцип самостійності для учасників фінансово-бюджетних відносин. У ній зафіксовано: 1. „Оскільки цей Основний закон не передбачає іншого, Федерація і землі самостійно (відокремлено) несуть витрати на вирішення своїх завдань. 2. Якщо ж землі діють за дорученням Федерації, то остання несе пов’язані з цим витрати. 3. Виконуваними землями федеральні закони, на основі яких виділяються грошові засоби, можуть встановлювати, що ці засоби цілком або частково надходять від Федерації. Якщо в законі встановлено, що Федерація несе половину чи більше витрат, то його виконують за дорученням Федерації. Якщо в законі встановлено, що землі несуть чверть чи більше витрат, то для його прийняття необхідна згода Бундесрату. 4. Федерація може надавати землям фінансову допомогу для особливо важливих інвестицій земель і общин (об’єднань общин), необхідних для запобігання порушення загальної економічної рівноваги, для вирівнювання економічних відмінностей на території Федерації чи надати допомогу в господарському розвитку. Деталі, зокрема види інвестицій, що підтримує Федерація, регулюють федеральним законом, схваленим Бундесратом, або адміністративною угодою, ґрунтованою на федеральному законі про бюджет. 5. Федерація і землі несуть адміністративні витрати своїх відомств та відповідальні у своїх взаєминах за належне управління” [106, с. 217]. Отже, як бачимо, фінансовий розділ Конституції Німеччини закріплює принципи демократичності, поваги до права кожного суб’єкта на самостійне господарювання відповідно до власних завдань і право самостійності витрат у фінансово-бюджетних відносинах Федерації та земель. Ст. 109 закріплює принцип самостійності Федерації і земель у веденні свого бюджетного господарства. У ч. 2 цієї статті зазначено, що Федерація і землі мають враховувати у бюджетному господарстві „вимоги

єдиного економічного балансу країни”. Отже, принцип збалансованості бюджетного господарства Федерації та земель закріплено як конституційний галузевий принцип.

У ст. 110 Конституції Німеччини записано, що всі доходи і витрати Федерації мають бути введеними до бюджету, а отже, наявність позабюджетних фондів не допускаються, а сам бюджет має бути збалансованим і за витратами, і за доходами. Стосовно федеральних підприємств та особливого майна вказують тільки додаткові асигнування та відчислення від прибутку.

Оскільки Конституція Німеччини закріпила як конституційний принцип соціальності, то він має бути засадою і для бюджетної політики країни. Якщо бюджетні відносини будуються демократично, на засадах самостійності й збалансованості бюджетів Федерації та земель, то логічно передбачити і соціальну спрямованість бюджетної політики. Дослідники зазначають, що третину бюджетних коштів Федерації та земель витрачають на соціальну сферу [161, с. 179].

Свої особливості має і законодавчий бюджетний процес. У ч. 2 ст. 110 Конституції Німеччини зазначено, що бюджет затверджують бюджетним законом на один фінансовий рік чи на декілька років окремо за роками до початку першого звітного року. Деякі його частини можуть діяти в різні періоди часу, будучи „рознесеними” по звітних роках. Законопроект про бюджет і проекти щодо змін бюджету та закону про бюджет вносять у Бундестаг і водночас направляються у Бундесрат, який протягом шести тижнів має дати відповідь щодо цих проектів, стосовно проектів про зміни – протягом трьох тижнів. У закон про бюджет вносять лише приписи, що стосуються доходів та витрат Федерації і часового періоду, на який приймають закон. У ньому може бути передбачено, що він втрачає силу зі вступом у дію наступного закону про бюджет, а окремі положення продовжують діяти далі.

Бюджетними законопроектами Регламент Бундестагу вважає проекти закону про бюджет і самого бюджету (як фінансового плану – *авт.*), пропозиції стосовно змін цих проектів, проекти змін згаданого закону (проекти доповнень до бюджету), а також інші проекти, що стосуються бюджету. Ці проекти передають у бюджетний комітет, який зобов'язаний заслухати висновки постійних комітетів, якщо вони на цьому наполягають, і потім викласти свою позицію. До початку проведення першого читання в бюджетний комітет можна передавати додаткові матеріали і проекти, які будуть розглядати в одному читанні. Не раніше, ніж через шість тижнів, може проводитися друге читання проектів закону про бюджет і бюджету і не раніше, ніж через три тижні після їх поступлення – остаточне завершальне читання законопроектів про доповнення до бюджету, крім випадків дострокового отримання висновку Бундесрату. Бюджетний комітет має обговорити протягом робочого тижня після отримання висновку з Бундесрату законопроекти про доповнення до бюджету – його доповідь включають у порядок денний наступного засідання Бундестагу. Навіть якщо доповідь не буде підготовлена, законопроект включається у порядок денний без неї. Як бачимо, бюджетний процес вибудовано достатньо суворо. У ст. 113 Основного закону Німеччини зафіксовано: якщо законопроект збільшує запропоновані Федеральним урядом бюджетні витрати, містить нові витрати або ж викликає їхнє зменшення в майбутньому, його має схвалити Федеральний уряд, який може вимагати, щоби Бундестаг відклав рішення з даного законопроекту, і в цьому випадку протягом шести тижнів має повідомити Бундестагу свій висновок. Якщо ж такий закон прийняв Бундестаг, Федеральний уряд може через чотири тижні вимагати прийняття нового рішення. Уряд може відмовити у згоді на прийняття закону протягом шести тижнів і лише у випадку, якщо використано згадані процедури.

Загалом конституційне право Німеччини, як і багатьох інших країн (Італії, Великобританії, Франції та ін.), за слушним висловом В. Чіркїна, „прагне поставити визначений заслін на шляху парламентарів, що вимагають

непомірного збільшення державних витрат або ж їхнього скорочення” [248, с. 341]. Палата общин Великобританії не може асигнувати жодних коштів без прохання уряду. Тому вважають, що для прийняття будь-якого законопроекту, в якому містяться будь-які статті фінансового характеру, необхідно отримати згоду уряду. Конституції окремих країн забороняють парламентарям вносити поправки, що зумовлюють скорочення або збільшення запропонованих урядом витрат. Зокрема, у ст. 81 Конституції Італії зафіксовано, що „законом про затвердження бюджету не можуть бути встановлені нові податки та нові витрати. Будь-який інший закон, що тягне за собою нові витрати чи збільшення попередніх, має містити вказівки на засоби для їхнього покриття” [106]. Варто і український бюджетний процес унормувати подібним чином, оскільки український законодавець доволі часто дозволяє собі популізм у бюджетному нормотворенні і приймає закони, знехтувавши їхнім матеріальним забезпеченням.

Бюджетну політику Франції, на відміну від бюджетної політики Німеччини, що вибудована за принципом федералізму, формують відповідно до принципу унітарності, оскільки Франція є унітарною державою. У ст. 1 Конституції Франції відзначено, що „Франція є неподільною, світською, соціальною, демократичною Республікою. Вона забезпечує рівність перед законом усіх громадян незалежно від походження, раси чи релігії”. Уся влада походить від народу і здійснюється через державні органи та місцеве самоврядування. Отже, держава будує бюджетну політику відповідно до таких конституційних принципів, як принципи демократичності, унітарності, соціальності, самостійності державного та місцевих бюджетів. Ці принципи підтверджено також у Преамбулі до Конституції Французької Республіки 1946 р. та в Декларації прав людини і громадянина, де акцентується на принципах формальної рівності, справедливості, підконтрольності державної влади народу, первинності природних прав стосовно волеустановленого тощо. Республіка Франція відповідно до Конституції зобов’язується поважати й забезпечувати права кожного колективного суб’єкта права, і

всіляко сприяти „вільному самоуправлінню і демократичному керівництву своїми власними справами”. По суті, принцип самостійності в бюджетній сфері випливає з тексту Конституції. Дослідники зазначають, що Франція є країною з давньою традицією сильної центральної влади, яка в Республіці успішно узгоджується з деконцентрацією та децентралізацією, тобто перенесенням частини ваги державного правління на периферійні державні органи і розширенням прав місцевого самоуправління [196, с. 662-663]. У Конституції Франції є короткий XII розділ „Про місцеві колективи”, в котрому як одиниці „місцевих колективів” названо комуни, департаменти, заморські території. В ч. 2 ч. 2 ст. 72 стверджено: „Цими колективами вільно управляють виборні ради на умовах, передбачених законом”. Бюджетна політика Франції, яка є членом ЄС, доволі соціальна – третину бюджетних коштів, як правило, скеровують у соціальну сферу. Найпріоритетнішими в соціальному спрямуванні бюджетної політики є освіта, медицина, достатній рівень заробітної плати, пенсійне забезпечення тощо.

Французька Конституція 1958 р. обумовлює обговорення в рамках особливої процедури так званих фінансових законопроектів, в т. ч. законопроекти щодо податків і зборів. Проект бюджету може вносити лише уряд. Пропозиції депутатів не можуть стосуватися ні скорочення доходів, ні збільшення витрат. Виконавча влада має повну перевагу в установленні витрат, оскільки саме її установи надають дані, котрі використовують при бюджетному плануванні. Парламент має протягом доволі короткого терміну після подання урядового законопроекту прийняти закон про бюджет (у Франції для цього відведено 70 днів (ст. 47), у Великобританії – до 30 днів). У інших країнах законопроект про бюджет на прохання уряду обговорюють поза чергою, в терміновому порядку, що, до речі, бажано було б запровадити і в Україні. Якщо ж відбувається запізнення з прийняттям бюджету, традиційно в цьому випадку уряд може здійснювати витрати пропорційно кошторису минулого року (ст. 47). Якщо ж парламент повертає законопроект про бюджет, уряд подає у відставку (ст. 50). Відповідно до Конституції

Франції, яка є виразно проурядовою, виступає за ефективне управління, якщо парламент не прийняв бюджет вчасно, то уряд може ввести його в дію указом – ордонансом (ст. 47, ч. 3). На практиці, – зазначає А. Шайо, – прийняття бюджету прагнуть поєднати з вотумом недовіри і, таким чином, затвердити його [293, с. 193].

Має конституційно-правові особливості й бюджетна політика Португалії. Перші 11 статей Конституції проголошують основні принципи розвитку суспільства і країни. З-поміж них варто виділити принципи поваги до людської особистості, її прав та свобод, принцип демократії, справедливості, суверенітету, законності, унітарності тощо. Метою Португальської демократичної правової держави (ст. 2) є „побудова вільного, справедливого та солідарного суспільства” (ст. 1). Португалія – унітарна напівпрезидентська республіка, проте окремі області мають статус автономії. Разом із тим, Конституція закріпила положення, відповідно до якого політико-адміністративна автономія областей має не завдавати шкоди суверенітету держави. Як зазначають дослідники, „економічна організація суспільства ґрунтована на співіснуванні державної, приватної, а також кооперативної та суспільної власності на засоби виробництва. Для досягнення гармонії держава проводить політику корекції в розвитку кожного з секторів з тим, щоб забезпечити рівні можливості всім формам власності” [85, с. 514]. Тобто, однією з економічних засад бюджетної політики є принцип плюралізму форм власності. Відмінність португальської Конституції полягає в тому, що в ній не лише детально регламентовано загальні принципи в галузі економіки, ця політика ще й деталізована стосовно трьох галузей економіки – сільського господарства, промисловості та торгівлі. Прикметним є перший принцип економічної організації суспільства, який зафіксовано в частині другій ст. 80 Конституції. Суть цього принципу в – „підкоренні економічної влади демократичній політичній владі”. Для таких країн, як Україна, де державна влада є симбіозом бізнесу та політики, фіксація цього принципу як конституційного, мабуть, була б не

зайвою. Ця Конституція містить IV розділ „Фінансова і фінансова система”, в якому зазначено, що справедливий розподіл доходів та багатства є конституційним принципом фінансової системи (ст. 106). У ст. 108 закріплено зміст державного бюджету, наголошено, що цей бюджет має „заперечити наявність секретних дотацій та фондів”. Інші статті окреслюють вимоги щодо вироблення державного бюджету та контролю за його виконанням (ст. 110). Цікавим для українського досвіду здійснення бюджетної політики є розділ VIII „Організація місцевої влади”, де зазначено, що організація місцевого самоврядування відбувається відповідно до принципу децентралізації. В статті 240 наголошено, що місцеві самоврядні одиниці мають власні фінанси і майно (ч. 1). У частині 2 ст. 240 зафіксовано: „Режим місцевих фінансів буде встановлено законом і має на меті справедливий розподіл публічних ресурсів державою й самоврядними одиницями і в обов’язковому порядку – ліквідацію нерівності між самоврядними одиницями одного рівня”, тобто стаття виразно вказує на таку конституційно-правову засаду в сфері розподілу публічних коштів (і не лише державних), як принцип справедливості. Також тут чітко сказано, що публічні ресурси розподіляють між державою та самоврядними одиницями, а не лише між громадянами й територіальними громадами, як у Конституції України (ст. 95, ч. 1). У Конституції України варто теж чітко записати, що публічні кошти ділять між собою насамперед держава і самоврядні одиниці. В ч. 3 ст. 240 Конституції Португалії стверджено, що власні доходи місцевих самоврядних одиниць обов’язково охоплюють надходження від управління їхнім майном і від використання своїх служб. Як бачимо, в цих статтях виразно зафіксовано відмінність державного бюджету від бюджетів самоврядних одиниць, принцип самостійності бюджетів, принцип справедливого їхнього розподілу. Принципу єдності бюджету держави та місцевого самоврядування в цій Конституції, на відміну від Конституції України, нема, і це, звісно, позитивний момент.

Бюджетний процес у Португалії дещо схожий із бюджетними процесами інших країн, але має й особливості. Генеральна Асамблея (парламент) Португалії відповідно до ст. 164 Конституції „схвалює закони про основні напрями планів і бюджет держави”, уряд країни виробляє основні напрями планів. Рада міністрів країни відповідно до ст. 203 п. f схвалює акти Уряду, що стосуються збільшення або скорочення державних витрат чи доходів, тобто в цьому випадку компетенція уряду є безсумнівною. Схвалення Урядом національного плану і бюджету, схвалення актів Уряду, що стосуються збільшення чи скорочення державних витрат і доходів здійснюють колегіально (в рамках Ради міністрів). Відповідно до пункту (p) ст. 168 парламент Португалії володіє відносною, а не абсолютною компетенцією стосовно загального режиму розроблення та організації бюджетів держави, автономних областей і утворень місцевого самоврядування. Загалом законодавство про бюджет формується з участю депутатів, парламентських груп та обласних законодавчих асамблей, тобто не за принципом централізації, а відповідно до принципу децентралізації, доволі демократично. Цікавими стосовно запозичення досвіду бюджетної політики Португалії є ст. 170 (ч. 2) Конституції, яка передбачає, що депутати, парламентські групи й обласні законодавчі асамблеї не можуть вносити законопроекти, законопропозиції і пропозиції щодо поправок, які передбачають у поточному фінансовому році збільшення витрат або зменшення доходів держави, затверджених бюджетом. Ч. 3 цієї статті забороняє депутатам, парламентським групам вносити проекти проведення референдумів, які передбачають у поточному фінансовому році збільшення чи зменшення доходів держави, затверджених бюджетом. Рахункова палата Португалії є незалежним контрольним органом, який стежить за використанням публічних коштів.

Фінансово-бюджетна політика Іспанії ґрунтована на низці конституційно-правових цінностей і принципів. Уже в Преамбулі Іспанської Конституції зазначено, що іспанська нація прагне до зміцнення

справедливості й безпеки, загального благополуччя, демократичного суспільства відповідно до справедливого економічного та соціального устрою, встановлення правової держави, верховенства закону як вираження народної волі. Іспанці прагнуть до забезпечення прав людини та гідної якості життя для всіх. Стаття 1 Конституції Іспанії проголосила Іспанію як правову, соціальну та демократичну державу, котра „захищає справедливість, рівність і політичний плюралізм як вищі цінності своєї правової системи”. Іспанія є парламентарною монархією. Ст. 2 Конституції проголошує і гарантує право на самоврядування національностей та регіонів, що її становлять, і солідарність між ними всіма. Це дуже важлива стаття для бюджетної політики. У Конституції Іспанії є III глава під назвою „Принципи, що визначають економічну та соціальну політику”, в якій міститься ст. 40, де зазначено, що публічна влада забезпечує створення сприятливих умов для соціального та економічного розвитку, а також для більш збалансованого розподілу регіональних та особистих доходів у рамках політики економічної стабільності. Отже, принципи збалансованості й стабільності є конституційними засадами фінансово-бюджетної політики як невід’ємної частини економічної політики загалом. Із тексту випливає і соціальна спрямованість діяльності публічної влади. Йдеться не лише про державну владу – Конституція Іспанії під публічною владою розуміє й органи місцевого самоврядування.

Економіці та фінансово-бюджетній політиці у цій Конституції присвячено VII розділ „Економіка і фінанси”. Добре було б і в Конституції України всі бюджетні та фінансові норми зафіксувати окремим розділом. Це дало б змогу уникнути їхньої розпорошеності, роздрібненості, а також підкреслити значимість цієї сфери для розвитку країни та суспільства. Такий розділ у своїх конституціях мають уже і пострадянські держави. Конституція Республіки Молдова містить теж окремий розділ „Національна економіка і публічні фінанси”, є подібні розділи і в конституціях Литви, Білорусі, Грузії [107]. У ч.1 ст. 128 Конституції Іспанії наголошено, що все багатство країни в

різних формах, незалежно від прав власності, підпорядковано спільним інтересам. У цьому ж розділі в ч. 1 ст. 131 держава шляхом прийняття закону може планувати загальну (спільну) економічну діяльність з метою задоволення колективних потреб, вирівнювання та гармонізації регіонального розвитку та стимулювання росту доходів та багатства, їх найбільш справедливий розподіл. Важливою для бюджетної політики є також ч.1 ст. 132, яка стверджує, що закон регулює правовий режим публічного та комунального майна на принципах його невідчужуваності, виключення строків давності й охорони використання такого майна не за призначенням. Варто було б це записати і в Конституції України. Ст. 133 Конституції Іспанії зобов'язує органи публічної адміністрації скорочувати фінансові зобов'язання і нести витрати тільки відповідно до закону. Ч. 1 ст. 134 зобов'язує Уряд розробляти генеральний бюджет держави, а Генеральні кортеси (парламент) – розглянути його, внести поправки і прийняти, тобто прийняття бюджету – це виключна компетенція парламенту. Парламент Іспанії двопалатний, він складається з Конгресу депутатів та сенату. В ч. 2 цієї ж статті наголошено, що генеральний бюджет держави приймають щорічно, він охоплює всі витрати і доходи державного публічного сектора, а також спеціально вказує на розмір надходжень від фіскальних зборів, що стягує держава. Ця стаття засвідчує, що публічний сектор Іспанська Конституція ділить на публічний державний та недержавний, чого не робить Конституція України, яка в державний бюджет включає і бюджети недержавного публічного сектору, чим перекреслюється принцип самостійності бюджетів, справедливого розподілу, поваги до громадянського суспільства та його власності з боку держави тощо.

У останні роки, зазначають дослідники, в Іспанії також посилюється тенденція, як і в інших країнах, „до зростання ролі виконавчої влади” [265, с. 367]. Уряд має подати проект Генерального бюджету держави Конгресу депутатів не пізніше як за три місяці до закінчення терміну дії такого на попередній рік. Якщо законопроект не буде прийнятий до наступного

першого дня відповідного бюджетного року, дію бюджету попереднього року автоматично продовжують до прийняття нового. Після прийняття генерального бюджету держави Уряд може подати законопроекти про збільшення публічних витрат чи про зменшення дохідної частини на даний бюджетний рік. Конституція застерігає, що будь-які законодавчі пропозиції чи поправки, що передбачають збільшення асигнувань або зменшення доходів в бюджет, потребують до їхнього внесення попередньої згоди Уряду. Закон про бюджет не може встановлювати нові податки. Він може змінити їх, коли це передбачено спеціальним податковим законом.

Територіальні утворення Іспанії – муніципії, провінції й автономні спільноти – володіють автономією при реалізації власних інтересів. Дослідники зазначають, що „модель національно-територіальної автономії, за якої статусу самостійних набувають не лише історично сформовані регіони проживання національних меншин, а й кожна з муніципій і провінцій, уперше в історії Іспанської держави дала змогу говорити про розв’язання дуже гострої проблеми національного самовизначення та місцевого самоврядування” [304, с. 369]. Держава зобов’язується дбати про встановлення справедливого й адекватного економічного балансу між різними частинами території (ст. 138). Конституція забороняє будь-які соціальні чи економічні привілеї для територіальних утворень. Таку статтю бажано було б мати і в Конституції України, оскільки в бюджетній політиці України упереджене ставлення до окремих регіонів країни стало нормою. В главі 2 восьмого розділу Конституції Іспанії є важлива стаття 142, в якій зазначено, що „місцева казна має володіти достатніми коштами для виконання функцій, покладених законом на відповідні об’єднання і які фінансуються переважно за рахунок місцевих податків, відрахувань від державних податків і податків автономних спільнот”. Бажано було б і в Конституції України вписати статтю про „достатні кошти” для забезпечення місцевих потреб, а не про мінімальний рівень їхнього забезпечення, який сьогодні визначають не місцеві органи, а чиновники центральної влади. Контроль за бюджетними

витратами і державними, і недержавними здійснює в Іспанії Рахункова палата, що є вищим контрольним органом державної фінансової звітності та економічного управління. Вона несе пряму відповідальність перед Генеральними кортесами. Рахунки держави та публічного сектору подаються на перевірку до Рахункової палати. Члени Рахункової палати є незалежними, і не можуть займати інші посади, як і в судді. Рахункова палата як подає свій висновок щодо проекту закону про бюджет, так і робить звіт про його виконання.

А загалом, конституційне право різних країн, котрі мають демократичні моделі бюджетної політики, закріплює своєрідний принцип рівноваги законодавчої та виконавчої влади в бюджетному процесі. Він зводиться до того, що прийняття бюджетного законодавства є прерогативою парламенту, й уряд позбавлений права витрачати державні кошти і вводити податки без згоди парламенту. А урядові належить право визначати фінансово-бюджетну політику та розпоряджатися державними коштами в межах засобів, узгоджених із парламентом і наданих уряду. Йому належить ініціатива у фінансово-бюджетних питаннях, право внесення в парламент законодавчої пропозиції стосовно витрат грошових коштів та оподаткування, – зазначають В. Чіркін [248, с. 340] та Б. Страшун [108, с. 634-637].

Чималий інтерес становить для нас у плані дослідження засад бюджетної політики Конституція Литви. Литва за Конституцією є демократичною незалежною унітарною республікою (ст. 1). У Преамбулі до Конституції відзначено, що литовський народ прагне до відкритого справедливого гармонійного громадянського суспільства та правової держави, тобто тут закріплено такі принципи як принцип справедливості, демократизму, гармонійності відносин громадянського суспільства, принцип правової держави. Литовська Конституція містить розділ XI „Фінанси і державний бюджет”. Вона гарантує громадянському суспільству право на самоврядування й чітко розмежовує державний бюджет від бюджетів місцевого самоврядування, що необхідно було б зафіксувати і в Конституції

України. Принцип самостійності бюджетів зафіксовано як конституційний. У ст. 127 зазначено, що бюджетну систему Литви складають „самостійний Державний бюджет Литовської Республіки, а також самостійні бюджети місцевих самоврядувань”. У цій самій статті наголошено, що доходи державного бюджету формуються із обов’язкових платежів, зборів, доходів за рахунок державного майна та інших надходжень. Ст. 130 наголошує, що проект державного бюджету складає Уряд і вносить у Сейм не пізніше 75 днів до завершення бюджетного року. Відповідно до ст. 131 проект державного бюджету розглядається Сеймом і затверджується законом до початку нового бюджетного року. При розгляді проекту бюджету Сейм може збільшувати витрати лише при зазначенні джерел фінансування цих витрат. Конституція не дозволяє зменшувати передбачені законом витрати до внесення змін у ці закони. У ст. 132 зафіксовано, що у випадку несвоєчасного затвердження державного бюджету, його витрати на початку бюджетного року на кожний місяць не можуть перевищувати 1/12 розміру витрат державного бюджету попереднього року. Протягом бюджетного року Сейм може вносити зміни в бюджет у тому самому порядку, в якому його складають, приймають і затверджують. У випадку необхідності Сейм може затвердити додатковий бюджет.

Конституція Литви в ст. 121 закріплює право самоврядування на формування і затвердження свого бюджету. Ради самоврядування мають право на встановлення місцевих зборів у передбачених законом межах та встановленому порядку. Ради самоврядувань можуть передбачати за рахунок свого бюджету пільги щодо податків та зборів. У Конституції Литви ст. 123 закріплено, що нагляд за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів, за виконанням рішень Уряду здійснюється призначеними Урядом представниками. Повноваження представника Уряду та порядок їх здійснення встановлюються законом. Литовська Конституція не передбачає такої розгалуженої, як в Україні, системи державних адміністрацій, які підміняють органи місцевого самоврядування, втручаються

в їхню бюджетну політику. Українцям доцільно провести адміністративну реформу і позбутися цього обтяжливого пережитку авторитарного режиму. Це дасть змогу відродити місцеве самоврядування, що стане засадою демократії „знизу”. Литовський досвід партнерського співіснування громадянського суспільства та держави нині дуже актуальний для України.

І, навпаки, в умовах обмеженої демократії з авторитарними рисами державної влади (види авторитаризму можуть бути різними) бюджетна політика природно формується і здійснюється недемократично, централізовано, стиль керівництва містить чимало демагогії та патерналізму, негласно, з мінімальною участю народу в її формуванні, здійсненні та контролі. Влада і власність тут формально розділені, проте державна влада з її груповим інтересом фактично домінує у сфері бюджетної політики, зберігає домінуючий вплив на слабке громадянське суспільство. Бюджетна політика може бути соціально спрямованою частково, вибірково, фрагментарно тощо. Така політика теж може бути властива як простим, унітарним державам, так і федераціям, як республікам, так і монархіям. На жаль, у вітчизняній конституційно-правовій науці проблема залежності бюджетної політики від форми держави досліджена поки що дуже поверхово.

Для прикладу проаналізуємо засади бюджетної політики Республіки Білорусь. Конституція цієї країни закріплює такі принципи державної політики, як демократизму, поваги до людини та її прав, соціального спрямування цієї політики, принцип верховенства права тощо. В ст. 1 Конституції наголошено, що Республіка Білорусь є унітарною, демократичною соціальною і правовою державою. Відповідно до ст. 13 держава здійснює регулювання економічної діяльності в інтересах людини й суспільства, забезпечує спрямування та координацію державної і приватної економічної діяльності з соціальною метою. Економічною засадою діяльності державної влади Республіки Білорусь є плюралізм власності та принцип поваги до права власності (ст. 44). У цій статті зазначено, що власник має право володіти, користуватися та розпоряджатися власністю як одноособово,

так і спільно з іншими особами. Недоторканність власності гарантована законом. Білоруська держава є президентською республікою. Відповідно до Конституції, Президент, який є главою держави, гарантом Конституції тощо, зосереджує в своїх руках значно більше повноважень, аніж інші гілки влади. Конституція Білорусі містить розділ VII „Фінансово-кредитна система Республіки Білорусь”, в якій закріплено такі принципи бюджетної політики, як принцип єдності бюджетної політики та принцип законності (ст. 132, ч. 2). Конституція Республіки Білорусь не закріплює принципу децентралізації бюджетів. Навпаки, відповідно до ст. 133 „бюджетна система Республіки Білорусь охоплює республіканський та місцевий бюджети”, тобто тут зафіксовано, по суті, ситуацію привласнення державою, якою є Республіка Білорусь, публічних коштів місцевого самоврядування, а тому ст. 132 у ч. 2 суперечить ст. 44 та ч.1 ст. 1. Ця сама Конституція містить розділ „Місьцеве врядування та самоврядування”, в якому є ст. 121, відповідно до якої до „виняткової компетенції місцевих Рад депутатів належать: затвердження програм економічного та соціального розвитку, місцевих бюджетів і звітів про їхнє виконання”. Як бачимо, підготовка місцевих бюджетів і забезпечення їхнього виконання не належать до компетенції місцевого самоврядування.

В Республіці Білорусь відповідно до Конституції (ст. 117 та 119) існує авторитарний державно-політичний режим, суть якого полягає у диктаті держави, домінуванні її над громадянським суспільством, поглинанні його державною владою. Зокрема, в ст. 119 наголошено, що „керівники місцевих виконавчих та розпорядчих органів призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом Республіки Білорусь, або в встановленому ним порядку, і затверджуються на посади відповідними місцевими Радами депутатів”, тобто принцип централізації влади тут простежується досить виразно. Відповідно до ст. 117 в Республіці Білорусь не відмежовано держави від громадянського суспільства на місцевому рівні, у ній збережено симбіоз державної влади та місцевого самоврядування з визначальною роллю першої,

як у радянські часи. Принцип централізації бюджетних відносин простежується в Конституції Білорусі дуже добре, хоча окремою статтею в ній не виписаний. Ця ситуація дуже схожа на українську, де місцеві Ради теж лише затверджують бюджети, підготовлені державними органами, які перебрали функції і повноваження місцевого самоврядування. Звісно, це небажана ситуація для суспільства і треба шукати способи її подолання.

Централізацію повноважень у сфері бюджетної політики в Республіці Білорусь можна побачити, дослідивши вагу і повноваження у ній Президента Республіки. Він, відповідно до ст. 107, вносить у Парламент, розроблений Урядом „проект республіканського (державного – *авт.*) бюджету і звіт про його виконання”. Ст. 84 надала Президентові право підписувати всі закони, в т. ч. фінансово-бюджетні, повернути закон чи окремі його положення зі своїми зауваженнями в Палату представників, він має право відмінити акти Уряду, право контролювати дотримання законодавства через „утворені ним органи” місцевими органами врядування й самоврядування, має право призупинити рішення місцевих Рад депутатів та відмінити рішення місцевих виконавчих і розпорядчих органів „у випадку невідповідності їх законодавству”, а не Конституції. Відомо, що законодавство може бути створеним на догоду приватному інтересу, тому відповідність рішень йому, наприклад, органів місцевого самоврядування, навряд чи означатиме ствердження ідеї спільного блага. Президентові Республіки належать дуже вагомі повноваження у сфері контролю за виконанням бюджету і використання бюджетних коштів: він відповідно до ст. 129 Конституції Республіки Білорусь утворює контрольний орган – Комітет державного контролю і призначає його керівника.

Уряд Республіки Білорусь (ст. 107) розробляє основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики і вживає заходів щодо їхньої реалізації. Відповідно до ст. 104 Конституції закони про основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики є програмними і їх вважають прийнятими за умови, якщо за них проголосувало не менше двох третин від повного складу палат

парламенту. На наш погляд, це положення білоруської Конституції заслуговує на увагу і, можливо, українцям вартувало б запозичити його.

Білоруський парламент – двопалатний. Він складається із Палати представників і Ради Республіки (ст. 90), яка є палатою територіального представництва (ст. 91). Палата представників, відповідно до п. 2 ст. 97 розглядає проекти законів, у т. ч. про затвердження основних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики, і, зокрема, про затвердження республіканського бюджету й звіту про його виконання. Відповідно до ст. 100 Конституції Рада Республіки має схвалити прийнятій Палатою представників закон більшістю голосів від повного складу Ради – лише тоді закон вважають прийнятим. Рада Республіки лише на перший погляд є значимим органом. Насправді ж її вага в бюджетній політиці держави, як і Палати представників, дуже незначна. Рада Республіки може приймати рішення лише у формі постанови, а не закону. Висловити вотум недовіри урядові у випадку його незадовільної роботи в плані визначення основних засад фінансово-бюджетної політики чи виконання бюджету ні одна, ні інша палати не можуть – відповідно до ст. 94 Конституції повноваження Палати представників Президент може достроково припинити у такому випадку або при дворазовій відмові на дачу згоди на призначення Прем'єра, а Рада Республіки без Палати Представників не є повноцінним законодавчим органом. Тобто Конституція, по суті, блокує роботу законодавчого органу у випадку його недовіри до Уряду, тим самим дозволяючи виконавчій владі зловживати своїми повноваженнями загалом і у фінансово-бюджетній політиці зокрема. Звичайно, назвати такий досвід позитивним не можна, і запозичати його не варто.

Більш демократичною, порівняно з білоруською, є бюджетна політика іншої колишньої радянської республіки – Грузії. Відповідно до ст. 48 Конституції Парламент Республіки „визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики”, „контролює діяльність уряду”. Президент країни „спрямовує та здійснює внутрішню та зовнішню політику держави” (ст. 69).

Відповідно до ст. 73 Президент має узгодити основні дані й напрями Державного бюджету з парламентськими комітетами. Конституція Грузії містить главу 6 „Державні фінанси і контроль”, в якій у п. 1 ст. 92 зазначено, що Парламент Грузії більшістю складу за списком щорічно приймає закон про Державний бюджет, котрий підписує Президент Грузії, який є главою виконавчої влади. У ст. 93 наголошено, що лише Президент уповноважений представляти Парламентові проект бюджету, а відповідно до ст. 73 Президент має узгодити основні дані й напрями Державного бюджету з парламентськими комітетами. Відповідно до п. 3 цієї статті Президент подає проект бюджету на наступний рік не пізніше трьох місяців до закінчення поточного бюджетного року. Разом із проектом Президент готує доповідь про хід виконання бюджету поточного року. Звіт про виконання Державного бюджету Президент подає на затвердження Парламенту не пізніше трьох місяців після закінчення бюджетного року. Важливим для бюджетної політики держави є закріплення в п.3 ст. 96 норми про те, що без згоди Президента не допускається внесення поправок у проект бюджету. Президент може вимагати від Парламенту додаткових державних витрат лише за умови, що він вкаже на джерела їхнього покриття. Ці норми варто було б закріпити і в Конституції України, щоб хоч трохи уникнути популістських законів, на які такі щедрі українські політики, особливо в передвиборчі періоди [168, с. 106–119].

Відповідно до Конституції, Грузія є унітарною суверенною демократичною державою, що визнає людину з її права та свободами найвищими цінностями та підпорядковує цьому принципів діяльність суспільства і державної влади. Отже, конституційними принципами всієї політики держави загалом є принципи демократизму, поваги до прав і свобод людини, принцип верховенства права, принцип соціального спрямування діяльності державної влади, поваги до права власності, недоторканність приватної власності тощо. Проте в Конституції Грузії чітко не зафіксовано відмежування публічних коштів держави від публічних коштів

громадянського суспільства (місцевого самоврядування). Про принцип децентралізації бюджетних правовідносин у Конституції Грузії не йдеться. Нема розділу про громадянське суспільство і про місцеве самоврядування, але є стаття про те, що відносини місцевого значення має врегульовувати органічний закон (ст. 2).

Низка особливостей наявна і в бюджетному контролі у різних країнах. Такий контроль відповідно до Конституції Німеччини (ст. 114) здійснює Федеральна рахункова палата, „члени якої володіють незалежністю суддів, перевіряють розрахунки, а також рентабельність і правильність ведення бюджету та керівництва економікою. Щорічно Палата повинна, крім уряду, надати звіт безпосередньо Бундестагу і Бундесрату. Інші повноваження Федеральної рахункової палати встановлюються федеральним законом”. Відповідно до Конституції Німеччини, цей орган є незалежним федеральним органом, що, безумовно, є позитивним досвідом, який варто запозичити Україні з метою посилення бюджетного контролю. Конституція Франції (ст. 47, ч. 6) функцію контролю за бюджетними коштами поклала на Рахункову палату, яка „допомагає Парламенту й Уряду контролювати виконання фінансових законів”. Судячи з тексту, Рахункова палата Франції є незалежним самостійним вищим контрольним органом.

Відповідно до Конституції Литви в країні діє система державного контролю, повноваження якої встановлені законом (ст. 133). Керівництво державним контролем здійснює Державний контролер, якого терміном на п'ять років із подачі Президента Республіки призначає Сейм. У ст. 134 за державним контролем закріплено здійснення повноважень стосовно нагляду за законністю управління державним майном, його використанням і за виконанням державного бюджету. Державний контролер спрямовує в Сейм висновок про річний звіт стосовно виконання бюджету.

На наш погляд, вартим уваги розділом у Конституції Франції є розділ X „Про кримінальну відповідальність членів Уряду”, в якому в ст. 68-1 записано: „Члени Уряду несуть відповідальність за дії, скоєні ними при

виконанні своїх обов'язків, що кваліфікуються в момент їхнього здійснення як злочини або делікти.

Вони підлягають суду Палати правосуддя Республіки.

Палата правосуддя Республіки виносить свої рішення відповідно до законодавства, що встановлює покарання за здійснені злочини і делікти". Подібний розділ бажано було б внести і в Конституцію України, оскільки зловживань щодо розкрадання бюджетних коштів допускають чимало, а такий розділ, можливо, сприяв би хоча б частковому поліпшенні справ у цій сфері.

Негативний досвід контролю за бюджетними коштами демонструють Конституції держав із авторитарними засадами державного правління. Зокрема, Конституція Республіки Білорусь містить розділ VIII „Комітет державного контролю”, в якому контрольні повноваження від держави „за виконанням бюджету, використанням державної власності, виконанням актів Президента, Парламенту, Уряду та інших державних органів, що регулюють відносини державної власності, господарські, фінансові, податкові відносини здійснює Комітет державного контролю”. Проте, на відміну від демократичних країн, де контрольні органи звітують перед парламентом, цей Комітет у Білорусі повністю контролює Президент, який його створює та призначає керівника, нівелюючи тим самим незалежність і об'єктивність Комітету в оцінці бюджетної політики (ст. ст. 129, 130–131). Принцип централізації державної влади загалом у бюджетному контролі простежується дуже виразно.

Значно демократичніше виглядає контроль за бюджетними коштами в Грузії. Його здійснює Палата Контролю Грузії, яка, будучи підзвітною Парламенту країни, є незалежним у своїй діяльності органом (ст. 97), її голову на п'ять років за поданням Президента призначає Парламент, також він його і звільняє відповідно до Конституції. Двічі на рік, відповідно до ч. 3 ст. 97 Конституції, – при обговоренні попереднього та остаточного звітів про виконання бюджету – Палата Контролю Грузії подає Парламентові доповідь

у зв'язку зі звітом Уряду, а раз на рік – звіт про власну діяльність. Порядок утворення, гарантії незалежності цього контрольного органу визначені законом.

Отже, підсумовуючи аналіз конституційно-правових моделей бюджетної політики зарубіжних країн, можна констатувати, що ці моделі доцільно умовно поділити на демократичні, які властиві країнам розвиненої демократії, і недемократичні, що теж зумовлені відповідними історичними, соціальними, політичними тощо особливостями розвитку конкретних народів. Демократичні моделі ґрунтовані, як правило, на принципах: поваги до людини, її прав та свобод, принципів народовладдя, визнання непорушності права на власність за суб'єктами бюджетної політики, а, отже, на принципі децентралізації бюджетної системи, самостійності бюджетів держави та громадянського суспільства, принципів соціальної спрямованості публічних коштів тощо. Як правило, в таких моделях бюджетної політики чітко вказано на принцип справедливого розподілу публічних коштів між державою та громадянським суспільством. Взаємодія між різними бюджетами відбувається на договірних засадах.

Що стосується іншої, недемократичної моделі бюджетної політики, то вона, будучи державоцентристською, як правило, не ґрунтована на принципі розмежування бюджетних коштів держави та громадянського суспільства, а, отже, заперечує принцип децентралізації бюджетної системи і самостійності бюджетів суб'єктів бюджетної політики. Якщо ж принцип самостійності конституційно закріплений, то він буде все-таки декларативним. У таких моделях державний бюджет є симбіозом публічних коштів громадянського суспільства та державних, і саме державна влада, поглинаючи громадянське суспільство, розпоряджається ними на свій розсуд. Бюджетна політика в цьому випадку, як правило, втрачає соціальну спрямованість і є відверто заангажованою на державницький інтерес, який нерідко підмінюють частковим, груповим.

2.3. Конституційна норма – базовий елемент здійснення бюджетної політики України

Науковці зазначають, що саме через фінансову політику та державні фінанси найяскравіше виявляються і проголошуються суспільні інтереси, набувають чітких форм реальні пріоритети суспільства [61]. Сьогодні дедалі більшого значення набуває питання використання бюджету як найдійовішого інструменту управління економікою, збалансованості його доходів і видатків, фінансового забезпечення діяльності державних та місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування при здійсненні доручених їм Конституцією і законами України функцій.

Установчі конституційні норми юридично оформляють найважливіші політичні та соціально-економічні інститути, і не тільки. Цей імперативний припис забороняє відступ будь-якого нормативного акта від базових, фундаментальних конституційних положень. Як установча функція української Конституції проявляється в бюджетній політиці? Практикою підтверджено, що фінансова політика, як і загальнодержавна економічна політика в цілому, залежить від сформованого правового поля та органів влади й управління у процесі реалізації функцій держави і забезпечення легітимності фінансових відносин. У державному бюджеті сконцентрована більша частина валового національного продукту, він відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування всіх складових частин господарського механізму, у визначенні балансових зв'язків усіх ціннісних показників соціально-економічного розвитку. За його допомогою держава впливає на економічні процеси, фінансує соціальну політику з урахуванням довготермінових інтересів країни [200, с. 168–169; 236; 70]. І бюджетна політика загалом, і Державний бюджет мають ґрунтуватися на правових засадах, найважливішими з-поміж яких є засади конституційного права. Державний бюджет України – це головний фінансовий план країни, він віддзеркалює суспільно-економічний стан у державі. Економічна

нестабільність і спад виробництва негативно впливають на формування доходів та фінансування видатків бюджету. Так само негативно діє на формування бюджетних відносин їхня правова неврегульованість.

Конституція України охоплює своїм впливом практично всі суспільні відносини, закріплює їхні фундаментальні засади, має найвищу юридичну силу, а тому є тим найважливішим нормативно-правовим актом, на засадах якого має формуватись і здійснюватись вся фінансова політика держави, в т. ч. бюджетна. Акти та їхні положення, що суперечать букві або духу Конституції, не можуть бути чинними. Конституція – акт безпосередньої (прямої) дії (ч. 3 ст. 8): принципи та норми Основного Закону можуть регулювати конкретні суспільні відносини, в т. ч. у сфері бюджетної діяльності, якщо вони стосуються предмета конституційного регулювання. Будь-яке обмеження регулятивної дії норм Конституції є протизаконним, а органи та посадові особи державної влади й місцевого самоврядування, інші суб'єкти, котрі чинять такі обмеження, мають юридично відповідати за це [252, с. 26]. Тобто, можна констатувати, що Конституція України покликана визначити загальні засади формування бюджетної системи України і бюджетної політики загалом. Бюджетний кодекс України і закони про Державний бюджет як основні галузеві нормативно-правові документи мають бути свого роду конкретизацією згаданих засадничих конституційних положень. Вони, відповідно, втрачають юридичну силу, якщо виписані всупереч принципам та нормам Конституції як Основного Закону. У ч. 2 ст. 92 Конституції України наголошено, що „виключно законами України встановлюються: 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; /.../порядок утворення і погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу...”. Конституція України закріпила виняткову компетенцію Верховної Ради України у прийнятті фінансового законодавства, в т. ч. у сфері бюджету, податків, грошової системи, валютних відносин тощо.

Відповідно до Конституції України, статтею 4 Бюджетного кодексу України визначено перелік нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні. До них належать: 1) Конституція України; 2) Бюджетний кодекс України; 3) Закон про Державний бюджет України; 4) інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, передбачені ст. 1 Бюджетного Кодексу; 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; 6) нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; 7) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. При здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовують лише у частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного кодексу України і Закону про Державний бюджет України (ст. 4 Бюджетного кодексу України). Як бачимо, в цьому переліку Конституція зі зрозумілих міркувань займає чільне місце.

На засадах Конституції України та відповідно до неї слід творити і змушувати працювати всі нормативно-правові акти, в тому числі і ті правові норми, що регулюють відносини при формуванні бюджетної системи, розподілі доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи та здійсненні міжбюджетних трансфертів, а також визначають правову регламентацію бюджетного процесу та компетенцію його учасників [179, с. 117]. Такі норми як першопочаткова ланка бюджетного права мають бути формою втілення і вираження конституційних положень, цінностей, приписів, ідей тощо. Бюджетно-правові норми визначають права й обов'язки суб'єктів бюджетних відносин, вказують на обставини, за яких учасники цих відносин стають носіями конкретних прав та обов'язків, і передбачають наслідки, що настають у разі невиконання вимог, встановлених згаданими нормами [67, с. 77]. Ґрунтуючись на конституційних засадах, будучи їхньою конкретизацією та розвитком у бюджетній сфері, закріплюючи на рівні нормативно-правового акта компетенцію органів державної та місцевої влади, а також права й обов'язки учасників бюджетних відносин, бюджетно-

правові норми надають економічним (бюджетним) відносинам офіційності, що захищає держава та підкріплено її імперативно-владними повноваженнями. Отже, бюджетні правовідносини є результатом правового регулювання з боку держави економічних відносин, що виявляється у наданні цим відносинам юридичної форми.

Далі зупинимося на висвітленні особливостей впливу на бюджетне законодавство норм конституційного права, котрі українські науковці трактують як „встановлені або санкціоновані державою загальнообов’язкові правила поведінки, що регулюють суспільні відносини і складають однорідну групу” [111, с. 12], або ж як „формально визначене, встановлене чи санкціоноване народом України або державою чи суб’єктами місцевого самоврядування правило вольової поведінки або діяльності суб’єктів конституційного права чи умови перебування цих суб’єктів у певному стані чи статусі (режимі), незалежно від їх волі” [271, с. 90]. Цим нормам властиві всі загальні риси юридичних приписів, разом із тим вони відрізняються від норм інших галузей права притаманними лише їм ознаками, наприклад: а) за змістом; сферою суспільних відносин, які вони регулюють; б) джерелами, в яких вони містяться, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції і мають найвищу юридичну силу; в) установчістю своїх приписів, оскільки конституційні норми визначають форми правових актів, порядок їхнього прийняття та опублікування, компетенцію державних органів; г) особливостями внутрішньої структури [111, с. 13; 169]. „Найважливішою специфічною якістю конституційно-правових норм є їхня особлива вага і значення в системі національного законодавства, – зазначають відомі українські конституціоналісти [37, с. 28]. І це цілком закономірно, оскільки дані норми регламентують серцевину суспільних відносин – відносин, що складаються в процесі здійснення влади народом”. Специфіка предмета правового регулювання забезпечує цим нормам домінуюче становище серед інших норм, їхній беззаперечний вплив на норми інших галузей права. Автори підручника „Конституційне право України” наголосили, що „норми

конституційного права, як і вся галузь права, виконують інтеграційні функції в правовій системі країни: вони з'єднують її в одне цілісне утворення, визначають найсуттєвіші її структурні та функціональні характеристики, напрями вдосконалення її розвитку” [110, с. 28].

О. Кутафін зазначив, що в конституційному праві через специфіку його предмета питома вага специфічних за структурою норм значно вища, ніж в інших галузях права [132, с. 79]. Сучасні конституціоналісти, як правило, дотримуються позиції, згідно з якою особлива юридична природа та призначення Конституції як найважливішого нормативно-правового документа суспільства та держави роблять будь-який конституційний припис загальнообов'язковим для всіх суб'єктів конституційних правовідносин [137; 260; 249; 243; 297; 132; 136]. Хоча ці норми не є класичними, проте заперечувати їхній статус як правових норм нема підстав.

Російський дослідник Є. Колюшин цілком правильно наголосив, що конституційним впливом мають бути охоплені не лише публічні правовідносини, а й усі інші суспільні відносини, бо, якщо вони опиняться за її межами, то це матиме негативні наслідки [105, с. 29]. В. Чіркін [287], О. Скрипнюк [243], В. Лучін [137] та інші конституціоналісти проаналізували особливості конституційних норм, їхню класифікацію за різними критеріями, особливості впливу на різні суспільні відносини тощо.

На відміну від норм інших галузей права, в конституційному праві значно більше загальнорегулюючих норм. До таких належать, насамперед, норми-принципи, норми-поняття, норми-завдання яких достатньо багато в першому розділі Конституції України [111, с. 13]. Чимало таких норм у своїй реалізації пов'язані не з виникненням конкретних правовідносин, а зі загальними відносинами або ж із правовим становищем. Зокрема, у ст. 85 наголошено, що Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України і вносить зміни до нього, контролює його виконання, приймає рішення стосовно звіту Кабміну Міністрів України про виконання бюджету; визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики; затверджує

загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку; заслуховує щорічні й позачергові послання Президента України про зовнішнє та внутрішнє становище і т. д. Вище виділено ті норми, що безпосередньо дотичні до здійснення бюджетних відносин, але їх здійснення залежить і від визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, від програм науково-технічного й соціального розвитку, від наявності та якості законів, що прийняла Верховна Рада України, тощо. Добротного бюджету не буває без: зваженої податкової політики, міцної грошової одиниці, сталих доходів населення, злагодженої системи використання бюджетних коштів, дієвої системи фінансового контролю, довіри населення до банків, власного уряду, його внутрішньої та зовнішньої політики, достатнього рівня культури мислення і праці населення тощо [201; 235; 184].

Норми конституційного права є базовим елементом інституту конституційного права. В. Федоренко визначив його як „основний складовий елемент системи конституційного права України, який об’єднує об’єктивно сформовану, цілісну, відносно обособлену групу функціонально взаємообособлених і структурно взаємопов’язаних норм конституційного права, які регулюють конкретно визначені сторони (сегменти) суспільних відносин, що є предметом конституційного права” [270, с. 96]. Для бюджетних правовідносин мають значення такі інститути конституційного права: інститут конституційного устрою; інститут народного суверенітету; інститут прав та свобод людини; інститут місцевого самоврядування; інститут органів державної влади; інститут безпосередньої демократії тощо [92; 45; 46]. Дослідники конституційних норм вважають, що установча функція Конституції і загальнорегулятивна можуть значною мірою накладатися, співпадати [243, с. 32–34], а, отже, і установчі норми можуть співпадати з нормами загальнорегулятивними. Наведений приклад зі ст. 85 Конституції це підтверджує. Тобто, конституційні установчі норми, що, здавалось би, пов’язані насамперед із політичними відносинами, ними не

обмежуються, а поширюються на всі інші суспільні відносини, зокрема, фінансово-економічні та бюджетні. Саме в установчих чи констатуючих нормах найвиразніше проявляється установча влада українського народу. В зміст цієї влади вкладають право творити конституцію та її засобом встановлювати ті засади суспільного і державного устрою, які вибирає народ. Тільки установча влада може змінити, навіть радикальним способом, засади суспільно-державного устрою [260, с. 72]. Статті 1 і 2 Конституції України підтверджують, що засади суспільного устрою в Україні демократичні, що держава Україна є соціально орієнтованою та правовою, суверенною та незалежною. Ст. 2 стверджує, що Україна – унітарна держава, ст. 5 – що Україна є республікою, в якій народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Ці норми, що становлять інститут конституційного устрою українського суспільства та його державності, на перший погляд, не мають жодного стосунку до бюджетної політики. Але то лише на перший погляд. Насправді вони, будучи програмними ідеями, що визначають суспільно-державний розвиток, мають бути покладені в основу бюджетної політики. Вона має бути політикою демократичною, спрямованою на задоволення соціальних потреб та інтересів суспільства, ґрунтуватися на правових засадах. Якщо бюджетну політику творять та здійснюють в державі, що є республікою, то ця політика має бути гласною, прозорою для народу, який має контролювати її. Якщо Україна є унітарною державою, то її бюджетна система може мати два, а не більше рівнів: рівень місцевих бюджетів та державний бюджет. Усі ці характеристики бюджетної політики конкретизовані в інших статтях Конституції України, Бюджетному кодексі України, Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні”, законах про Державний бюджет на поточний рік, інших нормативно-правових актах, що регулюють бюджетні правовідносини. „В Конституції – відзначив Ю. Тодика, – закріплюють ідеї та принципи, завдання і стратегічні цілі державної політики в різних сферах суспільного життя” [260, с. 73].

Якщо Конституція є основою здійснення конкретної політики держави загалом, а бюджетна політика – невід’ємна складова політики будь-якої держави, то стає зрозумілим, наскільки важливими для бюджетних правовідносин є конституційні положення установчого, загальнорегулятивного, правонаділяючого, охоронного і т. п. планів. Політика держави має ґрунтуватися на єдиних засадах, що відповідають конкретному рівневі розвитку суспільства, орієнтуватися на спільну мету, спільні цінності тощо. У цьому плані є підстави говорити про консолідуючу чи солідаризуючу функцію конституційних установчих норм, на чому наголошують провідні українські конституціоналісти [243; 229; 112]. Так, А. Селіванов зазначив, що оскільки Конституція України є актом всенародної довіри, то її норми виконують функцію консолідації суспільства, відображаючи на конституційному рівні інтереси, цінності, прагнення більшості громадян держави [229, с. 243–251]. На цій самій позиції перебувають Ю. Тодика та В. Журавський, підкреслюючи, що норми конституції, ставши результатом суспільної злагоди, забезпечують єдність суспільства, держави та її політики стосовно обраних орієнтирів та шляхів розвитку [112, с. 61–62]. Якщо ці положення та характеристики норм протранслювати на бюджетну політику держави, то треба зазначити, що для неї особливо важливими аспектами є те, що всі її суб’єкти, рівні, загалом складові мають бути об’єднані певними політико-ідеологічними засадами, основоположними ідеями, що визначають вектор її розвитку, її цілі, принципи, змістовні парадигми, цінності тощо. Неприпустимо, наприклад, будувати місцеві бюджети на таких політико-ідеологічних засадах, що суперечать засадам формування загальноукраїнського бюджету, бо це призведе до руйнації цілісності та єдності бюджетної політики держави. І навпаки – ті політико-ідеологічні засади, на яких формується загальнодержавний рівень публічних фондів коштів, мають не суперечити політико-ідеологічному підґрунтю формування місцевих бюджетів, бо наслідок буде той самий. Розбалансована, непослідовна бюджетна політика

не може бути засобом ефективного суспільного розвитку. Крім цього, бюджетну політику держави слід здійснювати на єдиних правових та економічних засадах.

Чимало дослідників конституційних норм, вважаючи конституцію не лише „...головним юридичним джерелом, а й ідеологічним документом, що визначає напрям розвитку держави і суспільства” [257, с. 27], акцентують із достатніми підставами на її ідеологічній функції. Стосовно неї в конституційній галузі тривають дискусії, бо є противники цієї функції, проте нині дедалі більше українських науковців у цій галузі сходяться на тому, що таку функцію конституційні норми виконують; і це становить ще одну їхню специфіку. П. Стецюк, на наш погляд, цілком слушно стверджує, що „кожна конституція, до певної міри, – це набір, система відповідних ідей політичного, правового, етичного, філософського та іншого характеру. Залежно від сутності змістовного навантаження конституційних норм, та чи інша конституція отримує відповідне ідеологічне забарвлення” [249, с. 141]. Цю саму думку підтримує російський науковець Н. Боброва. Вона відзначила, зокрема, що конституція завжди реалізовує ідеологічну функцію, оскільки „вона являє собою „осередок” державних та суспільних ідей” [23, с. 27]. Нам важливо наголосити на цій особливості конституції, оскільки з ідеологічною функцією конституційних норм пов’язана їхня ціннісна, аксіологічна функція.

Болгарський правознавець Н. Неновскі стверджує, що при пізнанні правової дійсності неможливо обійтися без ціннісного підходу [163]. Постмодерне сучасне правове мислення вважає буття загалом згустком ціннісно-правових інкарнацій, і „світ зважується цінностями” [279]. Г. Радбрух наголосив: „Право – це дійсність, смисл якої полягає в тому, щоб служити правовій цінності, ідеї права” [221, с. 41]. Звернення сучасного права до моральних та інших духовних цінностей – це вимога дня, необхідність, а не чиясь примха. В. Нерсесянц зазначив, що конституція – це ще й офіційно визнані, загальнообов’язкові соціальні, політичні, економічні,

правові, загальнодержавні цінності, які втілюють ідейний зміст та цілі конституційно-правової державності [164, с. 7–8]. До цього можемо хіба додати, що до конституційних цінностей належать не лише загальнодержавні, а й суспільні цінності, бо державні та суспільні можуть повністю не співпадати.

Норми української Конституції закріпили низку правових цінностей, на які має бути орієнтована вся політика держави, в т. ч. бюджетна. До таких базових, фундаментальних цінностей треба віднести наступні: людину, її життя, честь, гідність, свободу, недоторканність, справедливість, формальну рівність однойменних суб'єктів права, суверенітет, демократизм, гласність, правову державу, юридичні гарантії захисту прав людини, соціально орієнтовану політику тощо. Згадані цінності, будучи закріпленими в нормах конституції, з одного боку, служать своєрідними критеріями конституювання та розвитку суспільних відносин, а з іншого – фіксують ті загальні цілі, які мають зумовлювати й спрямовувати розвиток державної політики, держави і громадянського суспільства. Зрозуміло, якщо такі цінності фундаментальні, то законодавство, яке регулює бюджетну політику має бути формою їхнього втілення та вираження. Насамперед, згадані цінності закріплюють в конституційних нормах, що регулюють загалом соціальну та економічну сфери. В. Опришко зазначає, що конституційні норми, які закріплюють фундаментальні цінності державно-політичного та суспільного розвитку, часто виконують і стимулюючу функцію – вимагаючи докорінної перебудови всієї системи державної влади, здійснення комплексних державно-правових реформ, що спостерігається нині в Україні [177, с. 13]. В контексті викладеного, можемо стверджувати, що основні закони, які регулюють нині бюджетну політику України, були стимульовані до життя низкою конституційних норм, які виконують аксіологічну функцію поряд із загальнорегулятивною. Проте саме конституційні цінності у них закріплено й захищено далеко не достатньо, їхнє звучання є швидше декларативним.

У розділі I „Загальні положення” Бюджетного кодексу України зафіксовано низку цінностей бюджетного права, які є конкретизацією і розвитком конституційних норм та цінностей. У статтях, що визначають регламентовані кодексом відносини, утверджено принципи бюджетної політики та основні засади її здійснення, описано роль учасників бюджетного процесу, фінансовий контроль тощо; фіксуємо такі базові цінності, як: бюджетна система України, справедливість та неупередженість при розподілі бюджету, соціальний захист, законність, гласність (публічність) та прозорість бюджетної політики, самостійність бюджетів органів місцевого самоврядування, ефективність бюджетної політики тощо. Проте, все бюджетне законодавство змістовно не орієнтоване на ст. 3 Конституції України, яка називає людину найвищою цінністю. Такою цінністю в ньому є держава та її частковий інтерес і власність, а за ними – інтерес невеликої групи людей, які мають і владу, і цю саму власність.

Звичайно, в умовах сучасної України, де, на жаль, стає традицією неповага до конституційних приписів і законодавства загалом, насамперед із боку провладних структур, окремих соціальних груп, що представляють український капітал, самі собою конституційні норми „не є гарантією проти волюнтаризму”, – як відзначив В. Чіркін [287, с. 149]. Але все-таки краще мати добре продумані й сформульовані конституційні положення, котрі загалом становлять те, що називається „духом Конституції” як форми вираження права, ніж не мати їх.

Щорічно збільшують на певні відсотки ресурси місцевих бюджетів, видатки розподіляють за функціями без обґрунтування, чому саме такий (а не менший або більший) їхній обсяг забезпечує здійснення повноважень органів місцевого самоврядування у певній галузі. Така система, як стверджують фахівці, не забезпечує повноцінного надання громадянам соціальних послуг і поліпшення їхньої якості. На державному рівні досі не розроблені соціальні стандарти надання видів послуг, що передбачено Законом України „Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 5 жовтня

2000 р. № 2017-III, на основі яких мають розраховувати відповідні обсяги видатків щодо кожного місцевого бюджету.

Згадані конституційні цінності конкретизовано також у таких нормативно-правових актах, що регулюють бюджетну політику сучасної України, як: Закон України „Про Державний бюджет України на 2009 рік” від 26 грудня 2008 р.; Закон України „Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 5 жовтня 2000 р.; Закон України „Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” від 1 липня 2004 р. Постановою Кабінету Міністрів України „Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин” від 31 грудня 2004 р. № 1782 уряд вирішував питання врегулювання взаємовідносин між місцевими бюджетами, що належать до зведеного бюджету району, крім цих нормативних актів, можна назвати наступні: Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., Закон України „Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23 грудня 1998 р., Закон України „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р.

Наприклад, Закон України „Про прожитковий мінімум” № 966-XIV, що Верховна Рада України прийняла 15 липня 1999 р. конкретизує таку базову конституційну цінність, як гуманізм, котра закріплена в ст. 3 Конституції України, справедливість при розподілі суспільного багатства, соціальний захист тощо. У Законі подано визначення прожиткового мінімуму, наведено принципи формування набору продовольчих товарів та послуг, їхній перелік, порядок установлення і затвердження прожиткового мінімуму. В ст. 2 Закону передбачено, що прожитковий мінімум застосовують для: загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм; встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім’ям із дітьми, допомоги у зв’язку з безробіттям, а також стипендій та інших соціальних виплат на основі вимог

Конституції України і законів України тощо. Проекти Державного бюджету України на 2007–2009 рр. сформовані та прийняті на стабільній податковій базі з поступовим зниженням фіскального навантаження на економіку з урахуванням недопущення скорочення соціальних видатків. Проте тіньова економіка й масове розкрадання бюджетних коштів нівелюють і ті невеликі потуги влади щодо соціальної спрямованості бюджету.

У Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. конкретизовано конституційні норми стосовно такої базової цінності, котра є основою демократії, як місцеве самоврядування. В цьому законі держава зобов’язується фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, а фактично втручатися в бюджет місцевого самоврядування, здійснювати контроль за витрачанням коштів і належним їхнім обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Це словосполучення, на наш погляд, дуже відносне, оскільки не відображає адекватно принципу справедливості у міжбюджетних відносинах таких суб’єктів, як територіальні громади та держава, її органи. Згадані конституційні цінності, що закріплені у відповідних статтях Конституції України, мають звучати і в нормативно-правових актах місцевого значення.

Чималий внесок у формування справедливої, ґрунтованої на праві, соціально орієнтованої, демократичної за суттю бюджетної політики роблять конституційні норми, об’єктом регулювання яких є права та свободи людини і громадянина, тобто норми, що становлять інститут прав та свобод людини. Моменти фіксування, закріплення, установлення, що виражають сутність установчої функції, також властиві цій групі норм, але тут вони не є визначальними [137]. На передній план виходять правонаділяючі та охоронні функції конституційних норм. Норми цієї групи, як зазначив В. Лучін, є забезпечувально-зобов’язуючими [137, с. 49] і, незважаючи на високий рівень узагальненості, вони виявляють конкретно-регулюючий вплив на

суспільні відносини, в т. ч. на бюджетно-політичні. Зокрема, це означає, що людині та громадянинові має бути забезпечено право набування матеріальних і духовних благ, користування громадянськими свободами, а також несення відповідальності перед суспільством та державою безпосередньо на засадах конституційних норм як концентрованої волі народу. Цей гуманістичний та демократичний пафос Конституції України, за ідеєю, має бути втілений і в бюджетне законодавство. Зокрема В. Полозенко зазначив, що „...насправді фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення характеризується як головне джерело економічного зростання держави. Соціальна сфера бере участь у створенні суспільного продукту не прямо, а опосередковано” [201, с. 25]. В окремих країнах фінансування освіти, охорони здоров'я нині розглядають як засіб зростання інтелектуального капіталу. Інвестиції в інтелектуальний капітал, за аналогією, прирівнюють до інвестицій в основний капітал [235, с. 20]. Окрім інтенсивних інвестувань в науку та освіту, постіндустріальні країни фінансують у значних обсягах охорону здоров'я. США на охорону здоров'я виділяють 12% від ВВП, країни ЄС – близько 9%, у т. ч. Франція – 7,3%, Бельгія – 8,8%. А Україна витрачає на охорону здоров'я 3,7% від ВВП (2005 р), а тривалість життя середньостатистичного українця років на 10–15 років менша від тривалості життя американця чи західного європейця. Заслужує на увагу і питання джерел фінансування соціальної сфери. Досвід показує, що використання джерела фінансування залежить від рівня централізації фінансових ресурсів – чим більше коштів залишається місцевим органам влади, тим вищий обсяг фінансування соціальної сфери. При централізації фінансових ресурсів у вищих ешелонах влади стан соціальної сфери визначає центральна влада [201, с. 27].

Причини відступу бюджетного законодавства від засадничих положень Конституції України, порушення її базових ідей, цінностей, принципів – не лише в упередженості законодавця, а й у загальному рівні розвитку суспільства, історично-політичному та культурному вимірах, нерозвиненості

демократичних засад українського життя, специфіці соціальної структури суспільства, шкалі цінностей нинішньої держави та суспільства, відсутності повноцінного громадянського суспільства тощо.

У науці конституційного права конституційні норми поділяють на матеріальні та процесуальні [110; 170]. Ще донедавна вважали, що галузі конституційного права процесуальні норми не стосуються, що основна сфера їхнього застосування – це кримінальна, цивільна й адміністративна галузі права. Проте сьогодні, в умовах творення демократичного суспільного життя, правової держави, в якій кожний орган державної влади має працювати в межах своєї компетенції на засадах закону та Конституції, питома вага процесуальних конституційних норм зростає [137; 138; 260; 136; 117; 110].

Низка матеріальних норм окреслює повноваження суб'єктів бюджетної політики. Бюджетні повноваження – це права й обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі бюджетної діяльності, що визначені Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., іншими законами, рішеннями місцевих рад і локальними актами [179]. Фахівці ділять бюджетні повноваження на матеріальні та процесуальні. Перші визначають зміст органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері функціонування бюджетної системи, другі – зміст діяльності у сфері бюджетного процесу [42; 200; 252]. Верховна Рада України як повноважний представник усієї держави має закріплені Конституцією України виняткові повноваження, що не можуть бути передані будь-якому іншому органу. Зокрема, у ст. 85 Конституції України зафіксовано, що „до повноважень Верховної Ради України належить: /.../ 3) прийняття законів (в т. ч. і бюджетно-політичного змісту – *авт.*); 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; 5) визначення засад внутрішньої (в т. ч. бюджетної – *авт.*) та зовнішньої політики; 6) затвердження загальнодержавних програм

економічного, науково-технічного, соціального /.../ розвитку” тощо. Реалізуюючи бюджетні права з метою виконання державних завдань і функцій, Верховна Рада України: встановлює види бюджетів; порядок і принципи об’єднання їх у бюджетну систему; визначає види видатків, які входять до державного та місцевого бюджетів; визначає склад джерел доходів, із яких поповнюють бюджети різних рівнів; встановлює загальний порядок та принципи розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи; встановлює загальний порядок розподілу видатків між ланками бюджетів різного рівня; встановлює принципи й основні засади організації бюджетного процесу незалежно від рівня його здійснення; встановлює основні бюджетні повноваження; встановлює порядок складання Державного бюджету України.

Ст. 116 Конституції України зобов’язує Кабінет Міністрів України забезпечити державний суверенітет і економічну самостійність України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, соціальної політики. Кабінет Міністрів цією статтею зобов’язаний розробляти і здійснювати загальнодержавні програми економічного, соціального тощо розвитку. У пункті 6 цієї статті відзначено, що Кабінет Міністрів України „розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання”. Як бачимо, Конституція України визначає роль Кабінету Міністрів України у регламентованій законом діяльності органів державної влади зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету. Серед найважливіших проблем у сфері бюджетної політики, що вирішує Кабінет Міністрів України, – його соціальна спрямованість, ефективність, зменшення дефіциту, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, збільшення його прибуткової частини тощо. Рахункова палата України від імені Верховної Ради України здійснює відповідно до ст. 98 Конституції України контроль за надходженнями до Державного бюджету України та їхнім використанням.

У ст. 106 наголошено, що Президент України „підписує закони, прийняті Верховною Радою України”, а також ветоє їх у разі невідповідності Конституції України, необґрунтованості тощо. Серед цих законів – і закони бюджетного спрямування, зокрема Закон про Державний бюджет України на поточний рік.

Матеріальні норми Конституції України закріплюють повноваження виконавчих органів влади та місцевого самоврядування у бюджетних відносинах. Місцеві органи влади – органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень, згідно з Конституцією України (ст. ст. 119, 142–143), Законами України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. та іншими нормативно-правовими актами, можуть затверджувати місцеві бюджети, плани соціально-економічного і культурного розвитку, контролювати їхнє виконання, розподіляти бюджетні кошти в межах територіальних громад, встановлювати місцеві податки та збори, надавати окремим платникам пільги зі сплати податків, які є складовою місцевих бюджетів, створювати спеціальні фонди тощо.

Тобто, у межах компетенції, визначеної Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законодавством, уряд, органи центральної виконавчої влади, представницькі та виконавчі органи Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації й органи місцевого самоврядування здійснюють поточне нормативно-правове регулювання бюджетної політики.

І, що важливо підкреслити, – Конституція України чітко обмежує фінансові ресурси, якими може оперувати уряд протягом бюджетного періоду для забезпечення державної політики (ст. 95). Ця стаття сприяє формуванню фінансової дисципліни, відповідальної фінансової діяльності, захищає бюджетні кошти від неконтрольованого використання тощо. З іншого боку, згадана стаття унеможливорює самостійне розпорядження

коштами органів місцевого самоврядування, що, звісно, недобре. Як зазначають фахівці, особливістю бюджетних відносин є їхня велика деталізованість, „оскільки коштів на фінансування видатків ніколи не вистачає, – зазначила О. Орлюк, – і держава має детально регламентувати права та обов’язки всіх учасників бюджетного процесу...” [179, с. 119]. Вважаємо, що такий висновок дещо однобокий, бо зарегульованість тих сфер, де відбувається розподіл грошей або владних повноважень, є органічною характеристикою сучасного українського правового розвитку [134; 232], оскільки влада ніяк не хоче бути лише політичною владою, вона бажає стати і економічною владою, бюрократ-чиновник прагне бути домінуючою постаттю в суспільстві, яке хронічно недоспоживає, і де постійно підтримують міф, що влада найкраще знає, що кому треба і скільки треба.

В. Лучін підкреслив, що конституційні норми, які адресовані державній владі, її органам, найповніше відображають природу, специфіку конституційного регулювання загалом [137, с. 50]. У ньому виразно проглядаються всі рівні систематизації конституційних норм, процеси їхньої інтеграції і диференціації, розмаїття прийомів та способів впливу на суспільні відносини. Очевидна спеціалізація на виконання правонаділяючої функції не контрастує із іншими юридичними функціями, які можна виконувати за конституційними нормами.

Із викладеного можна вивести таку особливу рису бюджетно-правових відносин як звужене, порівняно з фінансовими, коло суб’єктів згаданих відносин. Зокрема, як ми бачимо, учасниками бюджетних відносин не можуть бути фізичні особи, оскільки вони відповідно до законодавства не можуть безпосередньо отримувати кошти з бюджету будь-якого рівня на власне фінансування. Кожний учасник бюджетних відносин бере участь (але, на жаль, неоднакову, не рівною мірою) у формуванні, розподілі або використанні коштів, зібраних до бюджету відповідного рівня, на одній чи на всіх стадіях бюджетного процесу. Провідне місце у бюджетних відносинах

займають представницькі органи, які своїми рішеннями затверджують акти про бюджет, а також органи виконавчої влади, які є основними виконавцями бюджетів. Окреме місце належить органам спеціальної компетенції у галузі фінансів (Міністерству фінансів, Державному казначейству тощо), які безпосередньо забезпечують бюджетну діяльність, тобто державні органи скрізь – у домінуючому становищі [179; 67].

А тепер звернемося до аналізу конституційно-процесуальних норм та їхнього відображення в бюджетному законодавстві. Предметом регулювання процесуальних норм у конституційному праві є відносини, що складаються в процесі організаційно-правових форм діяльності зі застосування матеріальних норм конституційного права [132, с. 108]. Конституційно-процесуальні норми мають цільове призначення в тому, щоб закріплювати процесуальний порядок діяльності уповноважених суб'єктів, забезпечувати прийняття ними рішень із конкретних питань в установленому порядку, створювати юридичні передумови дотримання прав та інтересів учасників процесуальної діяльності, служити обов'язковою умовою забезпечення законності у сфері конституційно-правових відносин [136, с. 113]. О. Кутафін зазначив: специфікою конституційно-процесуальних норм є те, що вони розраховані на один спосіб реалізації – виконання і, як правило, не потребують правозастосувального процесу [132]. Ці норми значно динамічніші від матеріальних – за відносної усталеності матеріальних, вони можуть багаторазово змінюватися [132]. Конституційно-процесуальні норми, як правило, утримують у собі лише основні елементи процесуальної регламентації, яку розвивають у поточному законодавстві. На думку О. Кутафіна, відмінністю конституційно-процесуальних правових норм, порівняно з іншими галузевими процесуальними нормами є те, що вони обслуговують не конституційно-матеріальні правові норми загалом, а конкретні матеріальні норми [132, с. 107].

Конституційно-правові процесуальні норми не породжують нових суспільних відносин, як, наприклад, цивільно-процесуальні норми. Вони

лише впливають на основні, породжувані матеріальним правом, відносини засобом допоміжних суспільних відносин, які ними закріплюють для забезпечення функціонування основних суспільних відносин. Наприклад, у ст. 95 Конституції України зафіксовано, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами. Для того, щоб наповнити цю статтю відповідним конституційним змістом, потрібні додаткові норми, які окреслили б порядок та форми справедливого здійснення суспільних розподільчих відносин. Для цього в Конституції служить ч. 2 ст. 95, де відзначено, що тільки законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір та цільове спрямування цих видатків. А перед цією статтею є ст. 92 Конституції України, в якій сказано, що виключно законами України встановлюються Державний бюджет та бюджетна система України, тобто іншого порядку розподілу національного багатства, крім на засадах законності, бути не може. Ст. 96 Конституції окреслює терміни бюджетного періоду. Ця сама стаття зобов'язує Кабінет Міністрів України подати до 15 вересня проект бюджету до Верховної Ради, ст. 85 уповноважує її затвердити Державний бюджет, вносити зміни до нього, приймати рішення щодо його виконання, контролювати виконання. Для справедливішого та ефективнішого розподілу суспільного багатства в ч. 4 ст. 95 наголошено, що мають бути складені звіти уповноважених суб'єктів бюджетних правовідносин, і ці звіти мають стати надбанням громадськості, суспільства, тобто їх належить оприлюднити. Якби таких приписів у Конституції України не було, важко собі уявити, наскільки недемократичними і непрозорими для суспільства могли б стати бюджетні правовідносини. Навіть за наявності таких процесуальних норм ці правовідносини складно вибудовуються і здійснюються. Нині дедалі більше і більше українських та зарубіжних, зокрема, російських конституціоналістів акцентують на зростанні ролі процесуальних норм у конституційному праві [261; 271; 117; 132; 287], хоча,

зрозуміло, збільшення їхньої кількості автоматично не призведе до утвердження демократичної і справедливої бюджетної політики.

Конституційно-процесуальні норми виражаються, конкретизуються та розвиваються в бюджетному законодавстві. Чимало науковців із бюджетно-правової галузі неодноразово висловлювали думку з приводу того, що будь-яка матеріальна галузь права потребує процедурних форм реалізації її норм, і всі норми, що регулюють діяльність державних органів, є процесуальними [240; 251]. Наука бюджетного права оперує поняттям „бюджетний процес”, котрий визначають, як правило, сукупністю дій уповноважених на основі бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, затвердження та виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [138; 119; 42]. Бюджетний процес базований на владних повноваженнях тих чи інших державних органів і має бути підпорядкований суворим процедурним формам, що відповідають базовим принципам політики держави, стратегічним цілям розвитку суспільства.

Хоча Конституція України не містить, як відомо, спеціального розділу, присвяченого регулюванню публічних фінансів, ті статті, що забезпечують бюджетні правовідносини, загалом охоплюють усі стадії бюджетного процесу. Вони стосуються розробки проекту закону про Державний бюджет України та складання проекту бюджету – це здійснює, як відомо, Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції України. Ст. 96 Конституції уповноважує Кабінет Міністрів не пізніше 15 вересня кожного року подати проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Розгляд та прийняття закону України про Державний бюджет доручено відповідно до ст. 85 Верховній Раді України. Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів відповідає за „виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України”. Ст. 85 дозволяє Верховній Раді вносити зміни до бюджету та зобов’язує її контролювати виконання Державного бюджету України. Кабінет Міністрів

України відповідно до ст. 97 та ст. 116 зобов'язаний скласти звіт про виконання Державного бюджету і подати його на розгляд Верховної Ради України на предмет прийняття рішення стосовно його виконання (ст. 85). Ст. 96 Конституції України зобов'язує Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня щорічно подавати до Верховної Ради України доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Відповідно до ст. 97 Конституції від імені Верховної Ради Рахункова палата зобов'язана здійснювати контроль за надходженнями в Державний бюджет та використанням коштів із нього. Аналогічно ст. 119 Конституції України покладає обов'язок готувати та виконувати відповідні обласні й районні бюджети та звітувати про їх виконання на районні та обласні держадміністрації, а ст. 143 Конституції України уповноважує територіальні громади або їхні органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати виконання.

Важливою в контексті нашого аналізу є ст. 96 Конституції України, в якій зазначено, що „Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період”. Ця частина ст. 96 дає зрозуміти, що бюджетні правовідносини обмежують свою дію тільки зазначеними в Конституції України межами, бо саме в цих межах чинні Закон про Державний бюджет України і рішення місцевих рад.

Стадії і порядок проходження бюджетного процесу відповідно до Конституції України конкретизовано у Бюджетному кодексі України (розділ 2, глави 5–10). Тобто, процедура розгляду та прийняття Верховною Радою Закону про Державний бюджет врегульована Бюджетним кодексом України. Усі стадії бюджетного процесу ґрунтовані на правових засадах, що мають гарантувати чітке планування, дотримання бюджетної дисципліни і відповідальність за наслідки бюджетної політики.

Згідно зі статтею 20 Бюджетного кодексу України, учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Кожен учасник правовідносин діє лише у межах своїх повноважень і відповідає за свої дії згідно з чинним законодавством [33]. На кожній стадії бюджетного процесу відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України залучені певні учасники, які наділені відповідними повноваженнями [251, с. 43].

На наш погляд, Бюджетний кодекс України треба поставити на засади неетатистської теорії бюджетного права, закріпити у ньому принцип рівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, їхніх інтересів та власності, тоді це буде суттєвим кроком уперед у формуванні на ринково-демократичних принципах законодавчих основ бюджетного процесу.

Українські науковці в галузі фінансового права зазначають, що, незважаючи на наявність законодавчо розписаного порядку організації та здійснення бюджетного процесу, він в умовах сучасних українських реалій триває складно, з відхиленням від окремих процесуальних норм [92; 238]. Зокрема, закон про Державний бюджет своєчасно може бути не прийнятим і до початку нового бюджетного періоду не набути чинності. Верховна Рада України, щоб укластись у передбачені терміни, приймає закон про Державний бюджет наприкінці року або ж взагалі не встигає прийняти. В бюджетному процесі недостатньо забезпечено прозорість проходження проекту у Верховній Раді України. Недосконалість бюджетного процесу в нинішній Україні проявляється також у частому внесенні змін до Закону про Державний бюджет. Так, у 2005 р. зміни до Закону України „Про Державний бюджет на 2005 рік” вносили дев'ять разів [204], у 2006 р. зміни до Закону України „Про Державний бюджет на 2006 рік” – відповідно вісім разів [205].

Для подолання цих негативних аспектів пропонуємо виходити з того, що формування доходної частини Державного бюджету залежить лише від економіко-фінансового стану розвитку країни й об'єктивно не залежить від витратних потреб суспільства та держави [238, с. 92]. Також вважаємо за

доцільне впровадити рівні правові вимоги для зарубіжних та вітчизняних підприємців – платників податків тощо [179; 61; 92; 45; 46; 238]. Досі не прийнято закону про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства. І науковці-фінансисти, і науковці-юристи особливо багато недосконалостей помічають у механізмі контролю на різних стадіях бюджетного процесу [92; 46; 17; 75; 291; 284], що теж не випадково.

Низка охоронних конституційних норм забезпечує реалізацію законодавства, котре регулює бюджетну політику, здійснення її на засадах соціальної справедливості. Маючи статус припису держави, кожна норма конституційного права захищається державою, а особи, які порушують ці приписи, можуть бути притягнені до юридичної відповідальності. Ми поділяємо твердження Є. Кутафіна, що основним призначенням усіх видів юридичної відповідальності є захист Конституції [132, с. 401], хоча разом із тим вони виконують інші завдання, котрі виходять за межі захисту, а засада настання конституційно-правової відповідальності – порушення норм не лише Основного Закону, а й у інших джерел конституційного права. Помилковим вважаємо висновок російських конституціоналістів Ю. Дмитрієва та Ф. Ізмайлової, що конституційно-правова відповідальність – це відповідальність лише за неналежне здійснення публічної влади [66, с. 89]. Вона, на наш погляд, поширюється на значно ширше коло правопорушень. Таку відповідальність несуть будь-які суб'єкти конституційно-правових відносин, які порушили конституційні норми. Окремі конституціоналісти виділяють у конституційно-правовій відповідальності два аспекти: позитивну відповідальність як відповідальне ставлення всіх суб'єктів конституційного права до конституційних приписів, норм і ретроспективну відповідальність, тобто відповідальність за минуле, за порушення цих норм [24]. Нас цікавитимуть обидва ці аспекти, проте другому ми приділимо значно більше уваги з огляду на ситуацію масових правопорушень у бюджетній сфері. Як зазначають дослідники, особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що нема єдиної процедурної форми її застосування.

Власний, особливий порядок призначення та виконання властивий майже кожній мірі конституційно-правової відповідальності [68, с. 151–152]. Важливо зазначити, що не завжди за порушення норм конституційного права настає конституційно-правова відповідальність. В одних випадках застосування певного виду відповідальності може виключати конституційно-правову відповідальність, в інших застосування конституційно-правової відповідальності виключає застосування інших видів, наприклад, дисциплінарної. Бувають випадки, коли при застосуванні інших видів відповідальності обов'язково настає і конституційно-правова [132; 68; 24]. Наприклад, якщо вступає в силу обвинувальний вирок суду проти депутата, відповідний представницький орган має достроково припинити його депутатські повноваження.

Аналіз наукової літератури з конституційного та фінансово-бюджетного права засвідчує, що фундаментальних досліджень із конституційно-правової відповідальності в бюджетній сфері практично немає. Фрагменти аналізу цієї проблеми віднаходимо у А. Ковальчук, О. Заблоцької, Р. Гаврилук, О. Орлюк, А. Лучки, В. Стоян, Л. Чуніхіної, А. Маслій [92; 75; 46; 251; 291; 148]. Це можна, зокрема, пояснити тим, що в Конституції України загалом приділено небагато уваги питанню відповідальності у бюджетній сфері. Звернемося до аналізу окремих статей Основного Закону. Згідно з ч. 2 ст. 19 „Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. З цією статтею співзвучна ч. 2 ст. 6, в якій наголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади „здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах та відповідно до законів України”. Очевидно, за порушення цих статей суб'єкт бюджетних правовідносин повинен нести юридично відповідати на підставі законодавства. „Мірою юридичної відповідальності, – зазначила Г. Задорожня, – у контексті конституційно-правової відповідальності є конституційні санкції, передбачені Конституцією

України та профільним законодавством” [78, с. 109]. Конституція України містить низку статей, відповідно до яких передбачено конституційно-правову відповідальність стосовно окремих суб’єктів бюджетних правовідносин. Конституційно-правова відповідальність – це, як і в інших видах юридичної відповідальності, – насамперед негативна оцінка з боку держави та суспільства діяльності громадянина, посадової особи і т. п., а також міра примусу, реалізація санкції правової норми [132, с. 390]. Конституційно-правова відповідальність, як зазначила А. Червяцова, є відповідальністю юридичною; це передбачений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов’язку суб’єкта конституційно-правових відносин відповідати за юридично значиму поведінку (дію чи бездіяльність) [283, с. 11]. Санкції конституційно-правової відповідальності, як правило, самі по собі не є ні каральними в прямому розумінні цього слова, ні компенсуючими. Зокрема, в п. 30 ст. 106 Конституції України сказано, що Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (окрім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. Конституційно-правова санкція – вето, наприклад, на закон про Державний бюджет. Ю. Тодика та В. Яворський зазначили, що Президент України володіє значними контрольними повноваженнями стосовно охорони норм Конституції [262, с. 98–11]. Здійснюючи свої повноваження, він забезпечує належне виконання конституційних обов’язків усіма державними органами, досягаючи цього як шляхом безпосереднього звернення до осіб та органів, дії яких не відповідають Конституції України, так і через посередництво компетентних у цій галузі державних органів. Конституційно-правова відповідальність у бюджетній сфері передбачена п. 15 ст. 106 Конституції України, в якій йдеться про повноваження Президента України зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності їх Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їхньої конституційності

та скасовувати акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Цю статтю можна екстраполювати на бюджетні правовідносини. Вона теж, як бачимо, передбачає конституційно-правову санкцію в разі порушень у бюджетних правовідносинах – зупинення дії актів Кабінету Міністрів і скасування актів Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Ч. 2 ст. 113 Конституції України теж виконує охоронну функцію, наголошуючи, що такий суб'єкт бюджетних правовідносин, як Кабінет Міністрів України „відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією”.

Охоронну функцію виконує ч. 2 ст. 144 Конституції України, в якій йдеться про призупинення у встановленому порядку з одночасним зверненням до суду рішення органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України. Ця стаття охоплює і бюджетні правовідносини. Відповідно до ст. 145 чинної Конституції України права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку, в т. ч. і у бюджетній сфері. Ст. 146 вказує на необхідності „інші питання організації місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування” визначити законодавчо, тобто конкретизувати в окремих спеціальних законах. І вітчизняні, й зарубіжні конституціоналісти звернення до суду, оскарження дій і рішень суб'єктів правовідносин називають одним із доволі дієвих способів захисту конституційних і законодавчих приписів [260; 243; 229; 296; 132; 136; 67]. Ця думка підкріплена ч. 2 ст. 124 Конституції України, де зафіксовано, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, тобто бюджетні правовідносини не становлять винятку.

У ст. 118 розділі VI Конституції України містяться охоронні норми. Зокрема, в ч. 5 цієї статті йдеться про відповідальність голів місцевих держадміністрацій при здійсненні своїх повноважень (в т. ч. в бюджетній сфері) перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, про їхню

підзвітність та підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня. У ч. 8 цієї статті наголошено на такій санкції, як можливість скасування Президентом України чи головою місцевої державної адміністрації вищого рівня такого рішення голів місцевих держадміністрацій, яке суперечить Конституції та законам України. Цю норму можна цілком поширити на бюджетні правовідносини, оскільки відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві держадміністрації під керівництвом голів „забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів” і звітують про їхнє виконання.

Як конституційно-правові санкції Конституція України передбачає прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України в разі неналежного виконання своїх повноважень, провалу економічної політики, в т. ч. в бюджетній сфері.

Охоронну функцію конституційних норм та чинного законодавства, що регулює бюджетні правовідносини, виконує також Прокуратура України, яка відповідно до п. 5 ст. 121 Конституції України здійснює нагляд за додержанням прав людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Ст. 152 Конституції України містить таку конституційно-правову санкцію, як визнання рішенням Конституційного Суду неконституційними повністю чи в окремій частині законів та інших правових актів, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Ці нормативні акти є в такому разі неправовими і втрачають чинність із дня ухвалення рішення Конституційним Судом України про їх неконституційність. Обидві частини цієї статті виконують охоронну функцію і стосовно правових норм у бюджетній сфері.

У ст. 121 Бюджетного кодексу України визначено правові засади відповідальності за бюджетні правопорушення. Зокрема, зафіксовано, що

особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України. Конституційно-правова відповідальність тут не передбачена, це можна пояснити тим, що конституційно-правова відповідальність як окремий інститут конституційного права ще не склалась остаточно, та й бюджетне право як окрема галузь права теж перебуває на стадії становлення.

Бюджетні правопорушення розпорядники коштів допускають на всіх стадіях бюджетного процесу. Бюджетний кодекс України в ст. 7 серед принципів, що є засадничими для функціонування бюджетної системи України, містить принцип відповідальності кожного учасника бюджетного процесу на кожній стадії бюджетного процесу. Дослідники вважають, що ця проблема потребує розв'язання на законодавчому рівні [92; 17; 75; 32].

Можна сказати, що питання захисту бюджетних коштів на законодавчому рівні вирішені лише загальною. Зокрема, в Бюджетному кодексі України наведено лише загальне поняття бюджетного правопорушення, встановлено тільки один вид правопорушення – нецільове використання бюджетних коштів (ст. 119); отже ці питання треба конкретизувати, розширити, роздиференціювати тощо. Детальніше проблема буде проаналізована в наступному розділі.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що конституційні загальнорегулятивні норми, дефінітивні, норми-принципи, норми-цілі інтегрують бюджетні відносини, програмують їх, скеровують у відповідне русло, „укрупнюють” права та обов'язки суб'єктів бюджетних правовідносин, трансформуючи їх в узагальнені оцінки поведінки стосовно цих суб'єктів, виступають активізуючим центром, що здійснює управління системою бюджетного законодавства, впорядковують суспільні, економічні, фінансові та бюджетні правовідносини, вносять у них одноманітність та усталеність, встановлюючи загальні правила, сприяють формуванню єдиної та безперервно діючої, загальнообов'язкової системи типових масштабів

поведінки учасників бюджетної політики, що забезпечує цілеспрямоване й гармонійне функціонування всієї бюджетної сфери зокрема, і суспільного організму загалом. Запровадження процесуальної форми дисциплінує учасників правозастосувального процесу, а отже, сприяє утвердженню принципу верховенства права і правозаконності у бюджетній політиці держави на всіх стадіях застосування норм матеріального права.

2.4. Конституційні принципи як засада бюджетної політики сучасної України

Дослідження ролі та місця конституційних принципів у здійсненні бюджетної політики України на сучасному етапі є нині далеко не другорядною проблемою. Фрагментарно цю проблему досліджували вітчизняні конституціоналісти М. Козюбра [182], Я. Чистоколяний [288], А. Колодій [182], В. Копейчиков [182], С. Лисенков [182], В. Якубенко [311], І. Славська [245], О. Сінькевич [241], О. Майданник [141], Г. Падалко [185], А. Пазенок [186], В. Серьогін [239], В. Невідомий [162], Ю. Торохтій [264] та інші, проте комплексного, цілісного дослідження такої проблеми поки що не здійснено.

На необхідності активного використання, реформування й удосконалення бюджетної системи України наголошено практично в усіх програмних документах, в яких визначено завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку України, програмах діяльності уряду. У кінцевому підсумку сутність бюджетної політики проявляється в стані соціально-економічного розвитку суспільства, його життєздатності, конкурентоспроможності у всіх напрямках, рівні та якості життя громадян тощо, що й підкреслює її особливу значимість.

Як зазначив С. Алексєєв, саме праву належить місія гарантування, функціонування та розвитку єдиного соціального організму [6, с. 16–17]. Бюджетна політика держави покликана працювати на реалізацію публічного інтересу, що становить, як слушно зазначає А. Нечай, сумарний, узагальнений соціальний інтерес в різних сферах суспільного життя – економічній, соціальній, освітній тощо [167, с. 61]. При цьому до публічного інтересу відносять: державний інтерес, суспільний і територіальний [5]. Загалом, як зазначають дослідники, законодавство України містить категорію „інтерес” у розмаїтих словосполученнях: „національні інтереси” (Конституція України, ст. 18), „інтереси національної безпеки” (ч. 2 ст. 31

Бюджетного кодексу України), „інтереси територіальної громади” (пп. 5, 6 ч. 1 ст. 1 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”), „спільні інтереси” (ч. 1 ст. 5, п. 6 ч. 1 ст. 28, ч. 5 ст. 60 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”), „спільні інтереси територіальних громад” (пп. 16, 17 ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 10, п. 15 ч. 1 ст. 43, ч. 1 ст. 64 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”), „державні та місцеві інтереси” (ч. 1 ст. 3 Закону України „Про місцеві державні адміністрації”) тощо [3]. Нормативним визначенням державою найважливіших публічних інтересів на рік і є прийняття державного бюджету, підкреслив Ю. Тодика [261, с. 167].

Державний бюджет – форма і засіб реалізації функцій держави. Він концентрує „інтереси держави, адміністративно-територіальних утворень, різних соціальних груп суспільства, між якими відбувається постійна боротьба за задоволення певних потреб, зумовлених інтересами” [305, с. 33]. Тому, задля ефективності бюджетної політики значно більше уваги всім уповноваженим суб’єктам треба звертати на конституційні принципи її здійснення. Щоб уникнути зловживань влади в процесі здійснення бюджетної політики, необхідна низка умов, і це, безумовно, комплексна проблема. У правовому аспекті існує відповідний досвід зарубіжних країн, який можна було б використати і в наших умовах. Як уже було відзначено, правовому забезпеченню руху публічних фінансів у багатьох країнах (Швеція, Німеччина, Польща, Словенія, Румунія, Бельгія) в їхніх основних законах присвячено окремі розділи. І це не випадково, оскільки роль публічних фінансів у всій системі суспільних відносин закономірно збільшується. Зважаючи на це, вони мають бути захищені на конституційному рівні.

У Конституції України окремого розділу, присвяченого бюджетній політиці, правовому регулюванню публічних фінансів, нема, є лише окремі статті чи частини статей [167, с. 38]. Містить Конституція України і низку принципів права, відповідно до яких слід здійснювати правове регулювання публічних фінансів. Зазначимо, що в умовах постмодерної правової культури

роль принципів права зростає. Особливо це стосується міждержавних правових систем Європейського Союзу і Ради Європи, романо-германської правової сім'ї та сім'ї загального права [11]. Зважаючи на європейський вибір України, цю глобальну тенденцію розвитку права необхідно стверджувати і в умовах вітчизняних реалій.

Принципи права – це основоположні ідеї, нормативні засади права, що визначають сутність і спрямованість правового регулювання загалом. Як зазначив А. Колодій „термін „принцип” походить від латинського „principium”, що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, котрі визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості” [102, с. 17]. „За допомогою одних лише принципів не можна у всіх випадках врегулювати конкретні правовідносини./.../ треба визнати, що регулятивне значення принципів не є аналогічним регулятивному впливу норм права...” [102, с. 17].

Принципам права, зокрема, конституційним, притаманні риси, що властиві праву загалом як регуляторові суспільних відносин (об'єктивна зумовленість, нормативність, фіксація у зовнішніх формах права, забезпеченість), а також власні риси, що відображають їх специфіку як особливої юридичної категорії: концентрованість, засадничість, примат щодо норм права, незворотна дія у часі тощо. Особливістю принципів права, закладених у Конституції України, цілком природно, є те, що вони – визначальні стосовно всіх галузей права. А. Колодій вважає регулятивність принципів права однією з найістотніших їхніх характеристик [102, с. 17]. Цей самий автор акцентував на меншій, аніж у норм права, активності й матеріальності принципів.

Чимало сучасних дослідників наголошують на регулятивних, нормативно-регулятивних та ідейно-політичних ознаках принципів права [86, с. 7; 252]. Регулятивність принципів права має ще більше посилитись у зв'язку з виходом нашого суспільства на новий етап розвитку – побудови громадянського суспільства і правової держави. Із урахуванням необхідності

зміни позитивістської доктрини фінансово-бюджетного права на позитивно-натуралістичну, роль принципів права з огляду на те, що вони – „універсальні нормативні засади, котрі є базовими та концептуальними”, „визначають сутність і спрямованість правового регулювання й придатні до застосування у будь-якій системі права”, у здійсненні бюджетної політики має незрівнянно зрости [190, с.14–15]. Принципи права – це такі відправні ідеї права, які відображають „найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються /.../ вищою імперативністю і загальнозначимістю ..., надають синхронності всьому механізму правового регулювання ...” [102, с. 27]. Такі сутнісні ознаки принципів права зумовлюють їх важливість і особливу цінність для бюджетної політики. Проте вітчизняні науковці зазначають: сьогодні в законодавстві склалася така ситуація, що не всі засади та принципи, які в ньому отримали свою фіксацію, „є принципами права чи правовими принципами”, а в „правозастосовчій практиці України безпосередньої дії загальнолюдські принципи права не мають ...”, на жаль [190, с. 13].

Нормативно-регулятивний характер принципів конституційного права вбачаємо в тому, що, будучи зафіксованими у праві, вони набувають значення загальнообов'язкових правил поведінки, яким властивий державно-владний характер, які держава охороняє від порушень, і за порушення яких вона приписує відповідні санкції. Конституційні принципи в бюджетній політиці нинішньої України є вихідними, основоположними ідеями, засадами її здійснення. Вони відповідно спрямовують її у конкретне русло, окреслюють напрями розвитку; мають бути, за ідеєю, теоретико-ідеологічним керівництвом для дії всім учасникам бюджетної політики. Виконуючи нормативно-регулятивну функцію в бюджетній політиці, конституційні принципи зобов'язують усіх учасників бюджетної політики діяти відповідно до приписів нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини. Відступ від цих принципів загрожує руйнацією

бюджетної політики, оскільки без таких фундаментальних підвалин, якими є конституційні принципи, вона може перетворитися на стихійну, некеровану діяльність окремих суб'єктів, що матиме для суспільства непередбачені наслідки.

Стосовно фінансово-бюджетного права П. Пацурківський, оцінюючи в ньому роль принципів, зазначив, що вони „... гарантують безперервність та послідовність нормотворчого процесу, забезпечують взаємозв'язок фінансового законодавства та фінансової політики, виступають камертоном усієї подальшої нормотворчості у цій сфері суспільних відносин” [190, с. 54]. Цей науковець виділив такі групи принципів фінансово-бюджетної діяльності держави: загальноправові, галузеві, міжгалузеві та принципи окремих правових інститутів [190]. Зазначимо, що, будучи специфічними, всі ці групи принципів нерозривно пов'язані між собою. Наприклад, галузеві та міжгалузеві принципи є похідними від загальноправових (загальнолюдських) і, навпаки, загальноправові є „найбільш абстрактним вираженням галузевих та міжгалузевих правових принципів, які не менш пов'язані з умовами реального життя, аніж загальноправові, але діють у порівняно вужчій сфері юридичного опосередкування” [190, с. 109].

Конституцією України урегульовані питання, що стосуються функціонування бюджетної системи України: механізм прийняття законів України; повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування; основні бюджетні положення. Конституцією України передбачені також повноваження державних органів влади з питань державного та місцевих бюджетів відповідно до конституційного принципу розподілу влади [116]. Президент України підписує закони, що прийняла Верховна Рада України, у тому числі закон про Державний бюджет України (ст. 103 Конституції України).

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України:

- розробляє проект Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, що є обов'язковими до виконання.

Відповідно до статті 95 Конституції України бюджетна система нашої країни будується на принципах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [116]. Ці принципи взаємопов'язані з низкою інших конституційних принципів, передбачених Конституцією, зокрема, принципом демократичності (ст. 1), принципом соціально орієнтованої держави (ст. 1), принципом верховенства права (ст. 1 і ст. 8), принципом людини як найвищої соціальної цінності в Україні (ст. 3), принципом рівності всіх громадян у їх правах (ст. 21), принципом плюралізму форм власності (ст. 15, ч. 1), поваги до права власності (ст.ст. 41, 42), принципом розподілу влади тощо.

Ці принципи необхідно сповна застосовувати при формуванні доходної частини бюджету що є важливою складовою бюджетної політики. Досвід України переконливо свідчить, що надмірно обтяжливе оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності та громадян призводить до тінізації економіки, приховування податків платниками, до ухилення від сплати податків тощо. Зменшення податкового тиску, зокрема на підприємців, доцільно було б, як зазначають дослідники, забезпечити зниженням ставок податків на противагу встановленню податкових пільг [9, с. 71]. І вже зовсім анахронізмом виглядають в умовах сучасності привілеї, тобто псевдопільги, безпідставно надані цілком платоспроможним приватним власникам. Формувати дохідну частину бюджету мають усі відповідно до принципу рівної міри справедливості. На цьому ж принципові має ґрунтуватись і розподіл бюджетних коштів. На жаль, Україна за всі роки незалежності так і

не сформувала традицію справедливого розподілу суспільного багатства. Поки що громадянське суспільство слабше від влади і контролювати її не може; тому при розподілі бюджетних коштів влада, на жаль, часто вдається до зловживань. Ми поділяємо думку П. Пацурківського, що категорія „фінансова діяльність держави” в позитивістській доктрині фінансового права, по суті, відображає протиправне (протиприродне) маніпулювання держави публічними фінансами всупереч їх істинній природі, а тому її треба замінити на „правове регулювання публічних фінансів”.

Протягом тривалого часу фінансово-правові відносини традиційно належали до сфер права конституційного чи адміністративного, що суперечить науковій істині, бо воно пов’язане насамперед із економічною сферою. Помилково і дотепер вважають, що фінансове право має обслуговувати тільки фінансово-бюджетні інтереси держави, регулюючи владно-майнові відносини. У зв’язку зі зміною політичних, соціокультурних і, зокрема, економічних реалій нашого життя (ствердження плюралізму форм власності, скорочення та зменшення питомої ваги валового внутрішнього продукту в державному секторі, розширення й збільшення її у недержавному тощо) стало зрозуміло, що держава має шанувати законні інтереси первинних власників у ході формування публічних фінансів. У кінцевому підсумку все це зумовлює ситуацію переосмислення багатьох моментів у науці фінансово-бюджетного права. Нині дедалі частіше озвучують думку про те, що для справедливого та неупередженого розподілу Державного бюджету треба переписати низку статей Бюджетного кодексу України, зокрема тих, що стосуються засад формування Державного бюджету і прив’язаності органів місцевого самоврядування до Міністерства фінансів при одержанні видатків із державного бюджету. Через це місцеве самоврядування опиняється в принизливому становищі порівняно з державними органами, у фінансову залежність від них, що свідчить про відступ від низки конституційних принципів, – пишуть науковці М. Баймуратов, А. Васильєв, В. Журавський,

В. Кампо, А. Нечай, О. Прієшкіна, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко та ін. [167; 165; 203; 259; 303; 74].

Прикметно, що, називаючи суб'єктами міжбюджетних правовідносин державу, Автономну Республіку Крим та органи місцевого самоврядування, окремі українські науковці основну мету регулювання міжбюджетних правовідносин вбачають в „організації раціонального і справедливого розподілу та перерозподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами для забезпечення фінансування соціальних програм та функцій, покладених на державу й органи місцевого самоврядування” [130, с. 86]. Як бачимо, в даному випадку лише громадяни і територіальні громади є учасниками міжбюджетних правовідносин, тобто автор випускає з контексту справедливого розподілу та перерозподілу державу – в особі державних органів влади різних рівнів, яка використовує на свої потреби левову частку державного бюджету. А ми вважаємо, що принцип справедливого й неупередженого розподілу та перерозподілу суспільного багатства стосується нині саме таких суб'єктів, як органи державної влади різних рівнів і місцеве самоврядування, територіальні громади та їх органи. Справа в тому, що у нинішній Україні триває несправедливий розподіл суспільного багатства, зумовлений виразним домінуванням влади, зосередженої в руках невеликої групи найбагатших людей, над усією іншою більшістю населення. Це і є найактуальнішою проблемою бюджетної політики України. За Конституцією Україна – демократична (ст. 1) республіка, тобто держава, в якій влада належить народові (ст. 5). Проте насправді народ на всіх рівнях усунений від влади і не може її контролювати. Особливо це стосується проблеми розподілу та перерозподілу суспільного багатства. Достатньо кількох цифр із Державного бюджету 2007 року: на реконструкцію комплексу „Феофанія” в бюджеті виділено півмільярда грн., а на всю сільську медицину України (в українських селах нині проживають майже 15 млн. осіб) – лише 100 млн. грн. [206].

Таких прикладів можна навести багато, так було побудовано, по суті, весь бюджет на 2007 рік. А якщо нема контролю народу за владою, то демократія неможлива. Звичайно, за формою Україна нагадує республіку і навіть демократичну. Але, якщо проаналізувати зміст і суть цього державного утворення, то можна виявити його повну недемократичність. Дослідники зазначають, що держава систематично не виконує своїх зобов'язань „...щодо надання суспільству послуг на встановленому мінімальному гарантованому рівні” [130, с. 87]. Наприклад, у 2005 бюджетному році на оплату енергоносіїв та житлово-комунальних послуг при плані 2 млрд. 138,3 млн. грн. протягом року виділено 1 млрд. 621,2 млн. грн., або 75,8%, що пов'язано з відсутністю зобов'язань у місцевих бюджетах. За станом на 1 січня 2006 р. зроблено видатків на суму 1 млрд. 594 млн. грн. або 74,2 %. Невикористані кошти – 27,2 млн. грн. – повернуто до державного бюджету. Водночас за регіонами виділення коштів коливалося від 54,7% до 100% планових обсягів. Лише бюджети Запорізької та Київської областей сповна отримали кошти на зазначені потреби. Закарпатська область одержала тільки 54,7% від запланованої суми; Чернівецька – 59,7%; Львівська – 64,5%; Рівненська – 60,3% від плану на рік.

У 2005 р. субвенції регіонам на соціально-економічний розвиток, виконання заходів із запобігання аваріям і техногенним катастрофам у житлово-комунальному секторі та інших аварійних об'єктах комунальної власності й на виконання інвестиційних проектів були профінансовані лише на 91,8%, хоча з державного бюджету виділено 100% планових призначень. Залишок невикористаних коштів – 32,8 млн. грн. – було повернуто до державного бюджету. Розмір зроблених видатків коливався від 64,9% до 100% планових призначень. Проте бюджетами Миколаївської області видатки проведені на 64,9% від запланованих обсягів; Одеської – на 70,4%; Тернопільської – на 80,5%; Донецької – на 85,6% [130, с. 87]. Сповна використали субвенції на зазначену мету лише 4 області. Наведена тенденція диспропорцій у бюджетних правовідносинах зберігалась і в 2006 р. [130].

Нерівномірність розподілу субвенцій, залежність фінансування місцевих потреб від вищих органів виконавчої влади, яка далеко не завжди знає все про ці потреби і хоче їх задовольняти, порушення принципу справедливості при розподілі між різними суб'єктами бюджетних правовідносин на користь центральних органів влади дестабілізують соціально-економічний розвиток українського суспільства, посилюють протистояння між окремими регіонами, продукуючи міжтериторіальні диспропорції, є чинником порушення прав людини, що стало в Україні тотальним, руйнують засади державного суверенітету тощо. Щоб поліпшити цю ситуацію, фахівці пропонують окремі функції держави передати органам місцевого самоврядування [130; 203], що найбільш наближені до споживача (принцип субсидіарності).

Зрозуміло, що для фінансування державою в повному обсязі потреб на місцях у нинішній Україні не обійтися без серйозного реформування державної влади – треба остаточно позбутись авторитаризму і побудувати демократичну республіканську владу реально, а не на папері, що дасть народові право і можливість контролювати діяльність органів державної влади на всіх рівнях, треба чітко розмежувати функції органів державної влади та місцевого самоврядування і його органів, припинити підміну державною владою функцій місцевого самоврядування тощо, тобто необхідна децентралізація влади, що зумовить і децентралізацію бюджетної політики. Для розв'язання проблеми реалізації конституційних принципів справедливого та неупередженого розподілу в сучасній Україні необхідна комплексна складна напружена робота всього суспільства, а не лише політиків, фінансистів та юристів. Відмова від принципу адекватності інтересів (справедливості) в бюджетній політиці загрожує суспільству ще суттєвішими ускладненнями та небезпеками [188, с. 25–29].

Порушення принципу справедливості при формуванні бюджетних коштів добре демонструють підзаконні нормативні акти. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659 „Про затвердження

переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання” Кабінет Міністрів України передбачив, що у разі створення бюджетними установами для провадження господарської діяльності госпрозрахункових підрозділів, які мають статус юридичної установи, їхні доходи і видатки не є власними надходженнями бюджетної установи, і їх не вводять до спеціального фонду бюджету (пп. 2 п. 2 Переліку). Поділ Державного бюджету на загальну та спеціальну частини запроваджено, як відомо, Бюджетним кодексом. Згаданою Постановою фактично створюється ситуація необлікування коштів, отриманих від виконання державних функцій бюджетною установою як юридичною особою, котра повністю утримується за рахунок бюджету. Цей документ дуже промовисто працює на появу „тіньових” фінансових ресурсів, на незаконне збагачення певного прошарку населення.

Про те, як законодавець порушує принцип справедливості та формальної рівності свідчить, наприклад, абзац 3 ст. 2 Закону України від 30 червня 1999 р. № 783-XIV „Про джерела фінансування органів державної влади”, який передбачає можливість отримання органами державної влади додаткових коштів із місцевих бюджетів для виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у супереччя абзацу 1 ст. 2 цього ж Закону, яким встановлено, що діяльність органів державної влади здійснюється тільки за рахунок бюджетних коштів у межах, передбачених законом про держбюджет на поточний рік. Аналогічно виписаний і Закон України „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. [215], який теж сприяє зловживанням із боку державної бюрократії за рахунок державних бюджетів. Подібні приклади можна було б продовжувати. Україна, на жаль, в останнє п’ятнадцятиліття була державою, в якій розподіл і перерозподіл бюджетних коштів здійснювали так, щоби багаті й заможні ще більше багатіли, а бідні ставали ще біднішими.

Принципи справедливості та неупередженості, закріплені Конституцією України (ст. 95), ставши водночас галузевими, мають на меті забезпечити

рівний доступ громадян України до основних бюджетних послуг та соціальних гарантій. Нормами Бюджетного кодексу України у частині визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та дотацій вирівнювання цей принцип покликаний бути реалізований. Проте фахівці зазначають, що нормативи бюджетної забезпеченості зовсім не відображають суспільних потреб, бо їх формують без аналізу на місцях. Принцип „мінімальної забезпеченості” є дуже довільним, опора на нього створює ситуацію надмірної концентрації коштів публічних фондів у руках вищих органів державної влади і можливості маніпулювання ними [179; 130]. Очевидно, необхідно розробити нові засади реалізації принципу справедливості в бюджетній політиці сучасної України, запозичивши зарубіжний досвід, зокрема, замінивши „мінімальну забезпеченість” на „достатній рівень забезпеченості”, який мають визначити на місцях, а не у вищих органах влади.

Можемо констатувати, що порушення принципу справедливості спричиняє порушення інших конституційних принципів, оскільки вони між собою взаємопов’язані.

У ст. 95 Конституції України зазначено, що „виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків” [116]. Тобто йдеться, по суті, про принцип законності – в даному випадку про виняткове значення саме закону про Державний бюджет України при використанні бюджетних видатків, про недопустимість відступу від його приписів. Проте не секрет, що відхилення від приписів законів про Державний бюджет щодо розмірів видатків, і їх цільового спрямування стали типовими явищами в українській бюджетній політиці. Зрозуміло, що ця ситуація негативно впливає на здійснення всієї бюджетної політики загалом, й особливо негативними можуть бути її наслідки. Принцип законності бюджетної політики тісно взаємопов’язаний із іншими принципами конституційних інститутів: принципом демократичності суспільного життя в

Україні (ст. 1), принципом особливої цінності людини у державі (ст. 3), з принципом верховенства народу як єдиного джерела влади (ст. 5) і принципом відповідальності влади за свою діяльність перед громадянством (ст. 3). Ці принципи, за ідеєю, мають не дозволяти органам державної влади, носіям державної влади розпоряджатися коштами Державного бюджету своєвільно, лише з огляду на власний груповий інтерес, безвідносно до суспільного інтересу. В питаннях і формування публічних коштів, і видатків коштів із суспільних фондів Конституція зв'язує державну владу своїми принципами й законом.

Із принципом законності нерозривно пов'язаний інший принцип бюджетної політики – збалансованості. У ст. 95 Конституції України зафіксовано: „Держава прагне до збалансованості бюджету України” [116]. Він закріплений Бюджетним кодексом України і є водночас галузевим – заплановані на майбутній бюджетний період видатки бюджету будь-якого рівня мають бути підтверджені реальними доходами. Н. Воротіна, О. Семчик цілком правильно підкреслюють, що деякі принципи бюджетної системи реалізуються недостатньо ефективно, зокрема, збалансованості [44; 254, с. 70]. Цей принцип не був дотриманий при прийнятті Закону України про Державний бюджет на 2005 рік [204], на 2006 рік [205]. Те саме тривало і в наступні роки, тобто є підстави говорити про систематичну розбалансованість бюджетної системи.

Ще одним не менш важливим конституційним принципом бюджетної політики України є принцип публічності. Про нього в Конституції України сказано так: „Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені” [116]. Публічність і прозорість державної політики, в т. ч. бюджетної, має стати нормою життя демократичного правового суспільства. Цей принцип необхідний як засіб контролю за діяльністю уповноважених проводити державну політику суб'єктів. Нехтування згаданим принципом робить бюджетну політику недемократичною, зумовлює в ній перекося на користь якогось особливого

групового інтересу, дає змогу зловживати фінансовою владою на шкоду суспільству тощо. Принцип публічності нерозривно пов'язаний із принципами справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства (ст. 95), такими конституційними принципами, як: принцип демократичності суспільного життя в сучасній Україні (ст. 1), принцип верховенства права (ст. 8), принцип відповідальності державної влади за свою діяльність перед громадянами (ч. 2 ст. 3). Саме у зв'язку із цими принципами статті 96–98 Конституції України передбачають:

– подання Кабінетом Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, доповіді про хід виконання Державного бюджету України поточного року, а також звіту про виконання Державного бюджету України, який має бути оприлюднений;

– здійснення від імені Верховної Ради України Рахунковою палатою контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням [116].

Із приводу реалізації в бюджетній політиці України згаданих конституційних принципів – публічності бюджетної політики та контролю у цій сфері – можна сказати, що звіти Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України відбуваються щорічно. Рахункова палата теж систематично контролює надходження бюджетних коштів та їх використання. Проте констатувати, що це сприяє ефективності бюджетної політики, достатніх підстав нема. В умовах, коли всі гілки влади в державі тотально контролює одна соціальна група – найбагатші люди країни, можемо говорити лише про „видимість” контролю за доходами та особливо – видатками з бюджету. Зазіхання на бюджетні кошти, їх нецільове використання стало нормою бюджетної політики, проте відповідальність за це, зважаючи на корумпованість правоохоронних та судових органів, настає нечасто. На бюджетну сферу нині припадає третина викритих злочинів із збитками понад 100 тис. грн. [75, с. 150]. У таких умовах ні справедливості при його

розподілі, ні збалансованості між доходами та видатками спостерігати, звичайно, не доводиться, хоча в розділі V Бюджетного кодексу України „Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення” чітко визначено повноваження щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства Верховної Ради України, Рахункової палати, Міністерства фінансів, Державного казначейства, Державної контрольно-ревізійної служби, Верховної Ради АРК, Ради Міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад. Тобто, запитати з порушників бюджетного законодавства, при бажанні, уповноважені на це органи, можуть, нормативна база для цього є, проте ці засоби і заходи застосовують украй рідко, що, безумовно, істотно впливає на якість бюджетної політики.

Згадані конституційні принципи конкретизовані в галузевих нормативно-правових актах, що регулюють бюджетну політику, і доповнені, відповідно, галузевими принципами. Зокрема, у розділі I „Загальні положення” (ст. 7) Бюджетного кодексу перелічені принципи побудови бюджетної системи, вони ж покладені в основу всього бюджетного устрою. Фахівці зазначають, що ці принципи, відповідаючи вимогам економічної безпеки держави, базовані на відповідності бюджетної політики національним інтересам [34, с. 67], хоча, на наш погляд, реформування бюджетної сфери є декларативним.

Галузевий принцип єдності бюджетної системи – один із визначальних принципів, що забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності, єдністю взаємодії бюджетів різних рівнів у питанні формування доходної бази, що відбувається шляхом розподілу між бюджетами регулюючих доходних джерел, утворення і часткового перерозподілу цільових фондів [167; 34]. Саме в принципі єдності бюджетної системи дуже наочно відображається централізація бюджетної політики, що

негативно позначається на суспільному розвитку. Цей принцип суперечить таким конституційним засадам, як принцип демократичності, соціально орієнтованої державності, поваги до прав людини та її гідності, принципу верховенства права, принципу поваги до права власності тощо. Основою для всієї бюджетної системи України є казначейська форма виконання бюджету, ґрунтована на принципі роботи єдиного казначейського рахунку. Правило єдності каси поширюється на виконання місцевих бюджетів, що здійснюються через Державне казначейство [42; 251; 179]. Цей принцип суперечить конституційному принципіві автономності місцевого самоврядування, його інтересу. Унітарність держави не означає централізованості бюджетної системи. Наприклад, відповідно до Конституції Литви, ця країна – унітарна держава, але її бюджетна система не є державоцентристською, бюджети взаємодіють на договірних засадах. Повага до власності громадянського суспільства є одним із конституційних принципів Литви.

Принцип самостійності – Державний бюджет та місцеві бюджети мають бути самостійними. Цю самостійність слід базувати на нормах Конституції України. Фахівці з фінансово-бюджетного права відзначають, що Бюджетний кодекс України „...встановив нові засади взаємовідносин Державного та місцевих бюджетів та відобразив новий підхід до питань незалежності й самостійності місцевих бюджетів” [179, с. 126]. Це проявляється в тому, що: бюджети затверджують представницькі органи відповідного рівня, виконують органи виконавчої влади в межах відповідної компетенції; держава коштами державного бюджету не відповідає за бюджетні зобов’язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Зазначено, що самостійність бюджетів забезпечують закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом самостійно розглядати й затверджувати відповідні бюджети [179]. Ця самостійність, як ми вже зазначали, є декларативною,

заперечена ч. 3 ст. 142 Конституції України, оскільки держава, ототожнюючи себе із суспільством, постійно втручається у напрями й обсяги витрачання коштів місцевих бюджетів, фактично підміняючи собою місцеве самоврядування (ст. 119 Конституції).

Принцип повноти – введенню до державного бюджету підлягають всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюють відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Цей принцип, по суті, дозволяє державі конфісковувати кошти місцевого самоврядування до державного бюджету й обмежує видатки місцевого самоврядування тільки тими коштами, що надійшли до відповідного централізованого фонду, заперечуючи конституційні принципи справедливості й самостійності бюджетів, принцип поваги до права власності (ст. ст. 42, 142), тому принцип не може лежати в основі формування бюджету держави.

Принцип обґрунтованості – бюджет формують на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету й витрат бюджету, що здійснюють відповідно до затверджених методик і правил. Цей принцип пов'язаний із принципами повноти та збалансованості бюджетної системи. Фахівці зазначають, що принцип обґрунтованості порівняно з іншими принципами бюджетної системи „...є одним з недосяжних, що підтверджує звітність про виконання державних бюджетів країни попередніх років” [179, с. 127].

Принцип ефективності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами слід ґрунтувати

на максимально можливого наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Цей принцип теж лише задекларований.

Галузевий принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовують тільки на потреби, визначені бюджетними приписами. Використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням є бюджетним правопорушенням і однією з підстав юридичної відповідальності у вигляді призупинення бюджетних асигнувань. Цей принцип зв'язує територіальні громади та їх органи щодо використання коштів, тому суперечить принципів автономності місцевого самоврядування та іншим конституційним положенням.

Принцип публічності і прозорості, будучи закріпленим у Бюджетному кодексі України, ґрунтовані на нормах Конституції України, ст.ст. 3, 8 та 19 і означає, що державний бюджет та місцеві бюджети затверджують, а рішення щодо звіту про їх виконання приймають відповідно Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради. Доступність інформації про бюджет необхідно забезпечувати на всіх стадіях бюджетного процесу. Оприлюднення інформації на підставі ст. 28 Бюджетного кодексу України здійснює Міністерство фінансів України, забезпечуючи доступність публікації: а) проекту Закону про Державний бюджет; б) Закону про Державний бюджет України на відповідний період із додатками; в) інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками кварталу та року; г) інформації про показники виконання зведеного бюджету; г) іншої інформації про виконання Державного бюджету. Аналогічна інформація про місцеві бюджети, їх прийняття та виконання має бути теж оприлюднена, й це забезпечують Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування. Не пізніше, ніж через сім днів після подання до Верховної Ради України, має бути опублікований в газеті „Урядовий кур'єр” проект Закону про Державний бюджет на поточний рік.

Галузевий принцип відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу відповідає за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу [33].

Аналіз наукової літератури свідчить, що значно більше уваги дослідники приділяють аналізу галузевих принципів, серед яких найчастіше йдеться про: публічність правового регулювання публічних фінансів; принцип розподілу функцій між представницькими органами та органами виконавчої влади у сфері міжбюджетних відносин; пріоритет представницьких органів держави та місцевого самоврядування перед виконавчими органами; принцип пріоритету публічних видатків над доходами; всебічного контролю за всіма стадіями бюджетного процесу; принцип фінансової безпеки держави; єдності фінансової та грошової систем держави; цільового використання фінансових ресурсів тощо [285; 167; 44; 86]. Що ж стосується загальноправових принципів, то їх роль у правовому регулюванні публічних фінансів, на наш погляд, незаслужено принижена. Автори найчастіше згадують принцип законності, що зазнає порушень при розподілі та перерозподілі фінансів [285; 167; 236; 44]. Значно менше уваги у дослідженні засад бюджетної політики приділяють таким загальноправовим принципам, як: принцип природної справедливості та принцип формальної рівності однойменних суб'єктів права, що становлять разом принцип верховенства права; принцип гуманізму (поваги до людини, особистості, її невідчужуваних прав та свобод), принцип демократизму; принцип непорушності приватної власності; принцип плюралізму форм власності тощо. Підняти їх авторитет у здійсненні бюджетної політики – одне з актуальних завдань конституційно-правової науки. Нормативістсько-позитивістський підхід у всіх галузях права безпідставно підняв принцип законності над іншими принципами права, про що вже йшлося. В умовах побудови правової держави, ствердження громадянського суспільства відмова від „режиму законності”, який може заперечувати невідчужувані права людини, безпідставно вивищувати груповий інтерес на користь принципу верховенства права як природної

справедливості, правової рівності, однакового масштабу свободи і справедливості до всіх однойменних суб'єктів права є неминучим. Бюджетної політики це стосується, мабуть, особливо, оскільки саме тут тісно переплітаються державне і недержавне, приватне і публічне тощо.

Підсумовуючи, можна зробити наступні висновки: конституційні принципи служать своєрідними основоположними засадами, провідними ідеями, що мають пронизувати наскрізь усю бюджетну політику України. Вони спрямовують її розвиток у відповідне русло, визначають пріоритети цієї політики, працюють на суспільну злагоду, гармонізацію інтересів різних соціальних груп тощо. Порушення системи конституційних принципів як фундаментальних, базових засад бюджетної системи може спричинити її цілковиту руйнацію, що, безумовно, матиме істотний руйнівний вплив на весь суспільний організм.

Висновки до розділу 2

На підставі проведеного аналізу конституційно-правових засад бюджетної політики в сучасній Україні можна зробити низку узагальнюючих положень та висновків:

1. Бюджетну політику в загальному розумінні можна визначити як сукупність заходів держави та громадянського суспільства з організації і використання бюджетних ресурсів для забезпечення економічного і соціального розвитку, тому ефективність бюджетної політики має бути серед пріоритетних завдань державної влади.

2. Особлива роль і значимість Конституції України у розробленні та здійсненні ефективної бюджетної політики впливає з її юридичних характеристик. Конституція регулює найважливіші суспільні відносини, закріплює засади, фундаментальні положення, цінності, принципи розвитку людини, громадянина, суспільства та держави. Завдяки специфічності свого предмета правового регулювання, здатності встановлювати і закріплювати фундаментальні засади розвитку людини, суспільства й держави Конституція здатна виконувати програмну, ідеологічну та консолідуючу функції у бюджетній сфері.

3. Конституція України є своєрідною базою, джерелом бюджетного законодавства. Вона не містить спеціального розділу, присвяченого публічним фінансам, але охоплює низку норм, конституційних положень, принципів, цінностей, дефініцій, що мають бути розвинені, конкретизовані, адаптовані до бюджетного законодавства, імплементовані ним. Конституційні норми, що регулюють бюджетні правовідносини, мають пряму дію, хоча безпосередня дія норм Конституції майже не сприймається практикою.

4. Для бюджетної політики України визначальним має бути “дух” Конституції України, а не лише конкретні “букви” норм конституційного права. Дух Конституції України виражають, насамперед, норми-принципи,

що в гранично концентрованому вигляді несуть інформацію про те, в яких напрямках мають розвиватись і вдосконалюватись суспільні відносини, державно-політична сфера, громадянське суспільство, закріплюють, стверджують базові цінності, які має зберегти й захистити суспільство. Такі конституційні принципи, як: принцип верховенства права, принцип гуманізму, людини як найвищої цінності, принцип народного суверенітету, принцип демократизму, розподілу влади, прямої дії норм Конституції, рівності перед законом, принцип унітарного устрою держави, автономності місцевого самоврядування, соціальної орієнтованості держави, відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, відповідності бюджетного законодавства нормам та положенням Конституції, участі громадян в управлінні державними справами тощо мають бути в основі бюджетної політики. Без них бюджетна політика стає “безхребетною”, розбалансованою, непослідовною, несправедливою, недемократичною, асоціальною, неспроможною бути чинником прогресивного розвитку суспільства та зміцнення демократичності державотворення. Бюджетна політика нинішньої України не втілює гуманістично-демократичного духу Конституції, вираженого в її нормах-принципах – цей аспект досліджуваної проблеми в нашій конституційно-правовій думці ще потребує ґрунтовного висвітлення.

5. Конституційні загальнорегулятивні норми, дефінітивні, норми-принципи, норми-цілі інтегрують бюджетні відносини, програмують їх, скеровують у відповідне русло, “укрупнюють” права та обов’язки суб’єктів бюджетних правовідносин, упорядковують суспільно-економічні, фінансові й бюджетні правовідносини, вносять у них одноманітність та усталеність, встановлюючи загальні правила, що забезпечує цілеспрямоване і гармонійне функціонування всієї бюджетної сфери зокрема та суспільного організму загалом.

6. Конституція України в бюджетній політиці займає особливе місце і тому, що вона встановлює перелік суб’єктів бюджетних правовідносин,

визначає їх права та обов'язки в бюджетних правовідносинах, що дисциплінує їхню діяльність, значною мірою запобігає проявам диспропорційності, неконтрольованості, хаотичності в бюджетних правовідносинах загалом і в діяльності органів влади зокрема.

7. В сучасних умовах особливо зростає роль і значимість для бюджетної політики України юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення. Низка охоронних конституційних норм забезпечує реалізацію законодавства, що регулює бюджетну політику, здійснення її на засадах соціальної справедливості. Маючи статус припису держави, кожна норма конституційного права захищається державою, а особи, які порушують ці приписи, можуть бути притягнені до юридичної відповідальності.

8. Конституційно-правові моделі бюджетної політики залежать від соціокультурних, історичних, економічних, політичних тощо умов розвитку країни, зокрема, форми держави, політичного режиму, державного устрою. Демократична модель бюджетної політики властива країнам розвиненої демократії і ґрунтована на гуманістичних засадах, принципові децентралізації, повазі до права власності всіх суб'єктів бюджетної політики, самостійності бюджетів, їхній соціальній спрямованості. Недемократична або недостатньо демократична модель бюджетної політики властива, як правило, країнам, що лише стали на шлях демократії. Вона базована, зазвичай, на принципах централізації, єдності бюджетів, особливої цінності державної влади та її інтересу, неповаги до права власності, нерівності суб'єктів бюджетної політики тощо. Ст. 95 Конституції України закріпила державоцентристську модель бюджетної політики. Сучасній Україні потрібна нова, демократична, прозора, гуманістична бюджетна політика, що відповідала б духові права, а не лише букві Конституції. Для цього необхідна нова, орієнтована на демократичні цінності теорія бюджетного права.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

3.1. Конституційно-правове забезпечення діяльності Верховної Ради України по розгляду і затвердженню Державного бюджету України

Як зазначають вітчизняні науковці, розроблення науково обґрунтованого проекту Державного бюджету, збалансованість основних його показників, взаємоувідповідненість їх, розмежування цих показників на різних рівнях, реальність усіх бюджетних розрахунків, відповідність бюджету рівневі розвитку економіки тощо – все це передумови прогресивного успішного економічного, соціального, культурного розвитку суспільства, цілої країни, це запорука стабільності політичного життя держави, зміцнення національної безпеки тощо [42; 238; 92]. У ч. 2 ст. 92 Конституції України, зважаючи на виняткову важливість бюджетної політики для держави і суспільства, наголошено, що Державний бюджет України та бюджетну систему України встановлюють тільки законами України. Сформувати такий бюджет, який став би стимулюючим чинником і передумовою успішного розвитку суспільства, має відповідно до Конституції України поряд із Кабінетом Міністрів України, Верховна Рада України. Як засвідчує аналіз конституцій європейських і не лише європейських країн, саме парламентам належить місія розгляду і затвердження державних бюджетів [126; 72; 60; 143]. Відповідно, наприклад, до ст. 66 Конституції Іспанії Генеральні кортеси, представляючи іспанський народ, здійснюють законодавчу владу, зокрема, приймають бюджет, контролюють діяльність уряду. Згідно зі статтею 48 Конституції Грузії, парламент є найвищим представницьким органом народу і уповноважений здійснювати законодавчу владу, визначати основні напрями зовнішньої та внутрішньої політики країни, контролювати діяльність уряду. В. Денисов резонно зауважує, що парламент як загальнонаціональний орган

має бути центром узгодження інтересів суспільства та досягнення консенсусу [60, с. 92–111]. Відповідно до Конституції України, парламент України не лише розглядає і затверджує державний бюджет, а й визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики (ст. 85). Конституція України закріпила також принцип відповідальності уряду перед Верховною Радою України. Український парламент розглядає та приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності уряду (ст. 85, п. 11) – усі ці повноваження парламенту мають важливе значення для здійснення бюджетної політики. Крім цього, Верховна Рада України здійснює парламентський контроль за реалізацією державної політики через: комітети Верховної Ради, тимчасові слідчі комісії, Рахункову палату, що діють на підставі спеціальних законів „Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р., „Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 р., „Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 року.

Уже йшлося про необхідність у нинішніх умовах формування нової, неетатистської теорії бюджетного права, відповідно до якої Державний бюджет має мислитися власністю держави, а інші кошти публічних фондів – належати всім іншим учасникам фінансово-бюджетних правовідносин: приватним власникам, органам місцевого самоврядування, суспільству загалом тощо, оскільки воно складається з окремих громадян – виробників суспільного багатства, що передають частку своїх коштів у спільне (суспільне) користування для задоволення спільних (суспільних) потреб. Так з’являються кошти публічних фондів, тобто бюджет країни. Ми виходимо з того, що держава і суспільство – не тотожні явища, вони відмінні одне від другого. „Ототожнення держави та суспільства, держави і народу – це доктрина так званого періоду пізнього (за радянською термінологією – „розвинутого”) соціалізму, єдиною метою якого було цинічне завуалювання непримиренних протиріч саме цих субстанцій. Дедалі очевидніше проявляється в пострадянській період як самостійний феномен також бюджетна правосуб’єктність окремого громадянина, юридичних осіб

приватного права та інших юридичних осіб” – резонно наголосив П. Пацурківський [189, с. 106]. У громадянському суспільстві, яке твориться в нинішній Україні, основним суб’єктом бюджетного права має бути, власне, це суспільство. А держава виконує інструментальну функцію, вона стає інструментом, засобом у руках цього суспільства, перестає бути єдиним власником засобів суспільного виробництва в ринкових умовах, виробленого валового внутрішнього продукту, національного доходу. З’являються й інші власники.

А. Нечай наголосила, що публічний інтерес охоплює державний інтерес лише як один із різновидів публічного інтересу, носієм якого є держава в особі системи відповідних державних органів. При цьому фінансова основа для реалізації і забезпечення задоволення державних інтересів – Державний бюджет. Таким чином, Державний бюджет є різновидом публічних фондів, а його видатки – різновидом публічних видатків, які мають цільове використання – фінансування реалізації інтересів саме держави [167, с. 61]. Але ж є ще інтереси місцевого самоврядування, тобто територіальні інтереси і суспільний інтерес загалом, громадянського суспільства в цілому. Враховуючи це все, очевидно, не можна бюджет країни ототожнювати з Державним бюджетом, бо вони відмінні одне від іншого. Державний бюджет – поняття вужче за обсягом, аніж поняття бюджету країни, який є фактично коштами всіх публічних фондів і покликаний задовольняти потреби публічного інтересу загалом. В умовах прив’язаності місцевих бюджетів до державного бюджету зникає різниця між ними як двома різновидами коштів публічних фондів. Саме таке ототожнення робить етатистська теорія бюджетного права.

У науковій літературі, присвяченій визначенню поняття „державний бюджет”, його майже скрізь трактують як суму всіх фондів коштів, що витрачаються на задоволення потреб держави та місцевого самоврядування. Тобто, автори не роблять різниці між громадянським суспільством і власне державою, між коштами, що належать на правах власника державі, та

коштами, що її власністю не є. Зокрема, О. Заблоцька, підкреслила, що „бюджет держави можна визначити як встановлений нормами закону, прийнятого Верховною Радою України або рішенням місцевих рад, план утворення і використання централізованого (для держави або певної території) фонду коштів, необхідного для здійснення їх завдань і функцій держави в цілому, а також органів місцевого самоврядування” [76, с. 55]. На цій самій сторінці читаємо: „Бюджетна система держави – це сукупність всіх бюджетів, що діють на території країни” [76, с. 55].

У практичному вимірі спостерігається те саме – левову частку коштів місцевих бюджетів у пострадянських країнах щорічно витрачають на державний (груповий) інтерес, його цілі та потреби за рахунок пониження й ущемлення інтересу територіального, недофінансування потреб місцевих громад, потреб громадянського суспільства загалом. Подібна ситуація і в інших країнах пострадянського простору. Російський дослідник Н. Шевельова вважає, що бюджетну систему Росії „використовують з метою збереження цілісності Росії...” [300]. Ми не випадково аналізуємо ці аспекти, всі вони мають відношення до досліджуваної нами проблеми діяльності Верховної Ради України. На наш погляд, її діяльність із розгляду і затвердження Державного бюджету України треба ґрунтувати на дещо інших, порівняно з нинішніми, ідеологічно-правових засадах. Маємо на увазі ч. 2 ст. 95 Конституції України, в якій бюджет нашої країни, тобто народу загалом, громадянського суспільства та держави названо „Державним бюджетом України”, тобто в ст. 95 теж ототожнено кошти держави і недержавні (громадянського суспільства, місцевого самоврядування тощо) і зазначено, що „будь-які видатки держави” визначаються законом про такий ототожнений бюджет.

Нинішня редакція всіх чотирьох частин ст. 95 Конституції України виглядає так: „Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначають будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені”.

Тобто, в Конституції України (ст. 95) держава сама узаконила таке ототожнення коштів шляхом прийняття закону про Державний бюджет України, і далі використовує ці, не зовсім свої, неправомірно привласнені кошти громадянського суспільства, як їй видається за потрібне. Інших суб'єктів бюджетних правовідносин, які могли б розпоряджатися коштами бюджету, в цій статті не зазначено. І це природно, бо ж, якщо бюджет державний, то й державі ним розпоряджатись. Але ж кошти – не всі державні, хоч їх і зараховано на один рахунок. Але ж і держава мислиться в цій статті як єдиний виразник інтересів не державних, а всього суспільства, всупереч іншим статтям Конституції України, де ці інші представники суспільних інтересів фігурують, бо мовиться про „видатки держави на загальносуспільні потреби”. По суті, в статті ототожнено державу та суспільство, чого в Україні насправді нема. Все саме навпаки, держава з її інтересами доволі часто існує паралельно до суспільства, а то й антагоністично налаштована до нього.

Очевидно, що ч. 2 ст. 95 Конституції України має бути відредагована з урахуванням принципу природної справедливості, а саме її можна запропонувати у такій редакції, чітко зафіксувавши, що: „Виключно законом про бюджет України визначаються будь-які видатки держави на державні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків”. Зрозуміло, що бюджет України мав би в цьому випадку складатись із державного бюджету, коштами якого володіла б держава, та недержавних коштів, власником яких є громадянське суспільство. Статтю 95 Конституції України варто було б доповнити також наступною частиною: „Видатки на загальносоціальні

(суспільні) та територіальні потреби здійснюють відповідно до закону про бюджет України, бюджетного законодавства і нормативно-правових актів місцевого самоврядування”. Таке формулювання ст. 95 внесло б зрозумілість у питання, хто є хто, і чий інтереси він представляє, а також у таку запутану проблему, як розподіл бюджетних коштів. У тій самій ст. 95 ч. 1 сказано, що „Бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами”. Відповідно до Бюджетного кодексу України, бюджетною системою є сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів. У ст. 95 і місцеві бюджети, і державний бюджет названо „суспільним багатством”, тобто знову ототожнено різні за природою кошти публічних фондів. Ну і далі, відповідно до цієї логіки тотожності суспільного (громадського) і державного, розподіл має відбуватися „між громадянами та територіальними громадами”. Держави з її непомірними апетитами та інтересами тут нема, хоча всім відомо, що саме вона від цього „суспільного багатства” забере собі найбільше. Очевидно, що і ч. 1 ст. 95 треба відкоригувати відповідно до дійсного стану речей, і тоді вона може набрати такого вигляду: „Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільних (громадських) та державних коштів між громадянами, територіальними громадами й державою”.

Стаття 95 Конституції України і в ч. 3 вносить плутанину. Там зафіксовано: „Держава прагне до збалансованості бюджету України”. Бюджет України явно не вичерпується державним бюджетом, бо, крім нього, ще є недержавні публічні фінанси. Проте, як видно з ч. 3, чомусь тільки держава прагне до збалансованості бюджету України. Про громадськість тут не мовиться нічого, тому і ч. 3 ст. 95 треба змінити наступним чином: „Суспільство і держава прагнуть до збалансованості бюджету України”. І останню, ч. 4 ст. 95 варто було б також перефразувати наступним чином: „Регулярні звіти про доходи та видатки бюджету України мають бути

оприлюднені”. У нинішній редакції ця частина ст. 95 акцентує лише на оприлюдненні доходів та видатків Державного бюджету України, тобто ст. 95 виписана недемократично, відповідно до принципу централізації.

Для того, щоб законодавець ефективно здійснював бюджетний процес на стадії розгляду та прийняття Державного бюджету України, необхідно розмежовувати поняття держави та суспільства; державний інтерес та загальносуспільний, громадський, територіальний; кошти, власником яких є держава, і кошти, на які держава права власності не має. Альфою і омегою в бюджетному праві нині має стати відмова від „державної домінанти”, слушно зазначив П. Пацурківський [188, с. 26]. Законодавцеві, тобто Верховній Раді України, відповідно до статей 1, 3, 5, 6, 7, 8, 21, 22, 143 Конституції України належить відмовитися від образу „держави-благодійниці” й віднайти необхідний компроміс з приводу публічних фінансів між виробниками новоствореної доданої вартості та інститутами публічної влади, забезпечення балансу їх природних прав й інтересів, вироблення правових механізмів, завдяки яким будуть дедалі повніше задовольнятися суспільні потреби і не пригнічуватися, не нищитись, а, навпаки, прирощуватися можливості приватних виробників, приватного сектору як складової суспільного виробництва.

Цей правовий консенсус між виробником суспільних благ та відповідним інститутом публічної влади з приводу публічних коштів можливий лише на засадах принципу рівноцінності їх інтересів. Якщо ж законодавець продовжуватиме здійснювати домінування інтересу держави, що може бути насправді інтересом влади, то матимемо справу не з бюджетним правом, а з бюджетним неправом, бо право є лише там, де існує рівність інтересів і нема приниження одного інтересу перед іншим. Українські науковці цілком правильно наголошують, що у фінансово-бюджетних відносинах пострадянського суспільства та держави об’єктивно провідне місце має зайняти інтерес творця доданої вартості – єдиного джерела всіх благ [167; 188]. Кошти Державного бюджету України – це

кошти, власником яких є держава, і витрачають їх вони для реалізації загальнодержавних інтересів, що є різновидом публічних, але не вичерпують їх [167, с. 63]. Проте в житті буває ще складніше – держава може витратити бюджетні кошти не для загальнодержавних інтересів, а задля якогось приватно-групового інтересу, який видають за загальнодержавний. Державний бюджет не має такого призначення, тому, коли так відбувається, маємо справу із злочинною діяльністю, і це можливе вже на етапі розгляду й затвердження Державного бюджету України.

Іншою важливою теоретико-правовою засадою для законодавця на стадії розгляду і затвердження Державного бюджету має бути ідея, яку вже доволі давно експлуатують в розвинених країнах, що головним завданням фінансово-бюджетної політики має бути забезпечення не так правомірного витрачання грошових коштів, як легітимного здобування, заробляння їх на публічні потреби. Якщо законодавець налаштований лише на розподільчо-витрачальну парадигму бюджетних відносин, Державний бюджет буде „проїдатися”. Розподільчо-витрачальна парадигма бюджетної політики, що властива пострадянським країнам, в т. ч. Україні, залишилася від тих часів, коли панувала одна державна форма власності, й внутрішній валовий продукт і національний дохід повністю належали державі. Нині ситуація змінилась, і законодавець має це враховувати. Очевидно, що державі необхідно надавати об’єктивним за змістом публічним фінансово-бюджетним відносинам „адекватної правової форми, а не довільно конструювати останні” [191, с. 30]. Можливо, доцільно про це ввести в Конституції України приблизно таку статтю: „Одним із найважливіших завдань фінансово-бюджетної політики України є завдання забезпечення легітимного одержання суспільством грошових коштів на публічні потреби, і держава має всіляко сприяти цьому”.

Процедурі розгляду та прийняття Верховною Радою України Державного бюджету України передують парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період (ч. 1 ст. 33 Бюджетного

кодексу України). Проект Основних напрямів бюджетної політики має бути поданий у Верховну Раду України не пізніше, ніж за 4 дні до парламентських слухань. Очевидно, що й тут треба позбуватися принципу ототожнення державного та громадського, суспільного, комунального. Оскільки парламентські слухання потрібні для формування державної бюджетної політики і затвердження державного бюджету, то до парламенту уряд мав би подавати проект Основних напрямів державної бюджетної політики, а не просто бюджетної політики. В Бюджетному кодексі України глава 6 так і називається „Складання проекту Державного бюджету України”, а ось ст. 33, що присвячена Основним напрямам державної бюджетної політики, чомусь найменована „Визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період”. Доцільно уточнити назву ст. 33, зафіксувавши у ній словосполучення „державної бюджетної політики на наступний бюджетний період”.

На стадії формування Державного бюджету України роль і значимість Верховної Ради України може бути дуже істотною. Верховна Рада України може впливати на принципи бюджетної політики держави, коригувати напрями бюджетної політики, закласти підвалини для неупередженого розподілу публічних коштів, перетворення бюджету на потужний стимул суспільного зростання та ін. [236; 237]. Закон про Державний бюджет України має бути увідповідненим Основним напрямам державної бюджетної політики та Бюджетному кодексові України. Проте спостерігається дещо дивна ситуація: Державний бюджет України, будучи одним із найважливіших публічних фондів, що має відношення до обороноздатності держави, її національної безпеки, економічної, інтелектуально-інформаційної могутності, якось опиняється поза формальним увідповідненням букві та духові Основного Закону України. На наш погляд, і в Бюджетному кодексі України, і в Основних напрямках державної бюджетної політики, і в законі про Державний бюджет України мають бути статті про відповідність цих нормативно-правових документів фундаментальним конституційним

принципам та цінностям, духові й букві Конституції України. Про підвищення авторитету і ваги нашої Конституції має подбати Верховна Рада України, особливо на таких стадіях бюджетного процесу, як формування і затвердження Державного бюджету України. Зокрема, у ч. 1 ст. 39 Бюджетного кодексу України друге речення варто відредагувати наступним чином: „...Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету доповідає про відповідність проекту закону про Державний бюджет України вимогам Конституції України, цього Кодексу, Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України...(далі за текстом)”. Аналогічно вартує доповнити і ч. 2 ст. 39, а саме: „За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України Верховна Рада України може прийняти вмотивоване рішення про його відхилення у разі невідповідності Конституції України, цьому Кодексові та Основним напрямам... (далі за текстом)”.

У ч. 1 ст. 96 Конституції України наголошено, що Державний бюджет України затверджує щорічно Верховна Рада України на період із 1 січня до 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Повноваження Верховної Ради затверджувати Державний бюджет України закріплено і у ч. 1. п. 6 ст. 116 Конституції України, де йдеться про повноваження Кабінету Міністрів України на виконання „затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України”. Подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 37 Бюджетного кодексу України) відбувається не пізніше 15 вересня року, що передусє плановому. Не пізніше, ніж через п'ять днів після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України, Міністр фінансів України представляє його на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету доповідає про відповідність проекту закону вимогам Бюджетного кодексу України, Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та

пропозиціям до них. У результаті обговорень Верховна Рада України може прийняти мотивоване рішення про його відхилення за невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України, Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України до них (ч. 2 ст. 39 Бюджетного Кодексу України). На наш погляд, у зв'язку з тим, що Державний бюджет України має винятково велике значення для функціонування та розвитку як держави, так і суспільства, оскільки він є засобом матеріального забезпечення життєдіяльності держави та суспільства, оскільки від нього залежать національна безпека країни, її конкурентоспроможність тощо [238; 76; 236; 237; 156], необхідно вже на стадії подання проекту закону про Державний бюджет України потурбуватися про увідповіднення його основним конституційним цінностям і принципам. Тому доцільно, на наш погляд, у ч. 1 ст. 39 Бюджетного кодексу України друге речення сформулювати так: „Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету доповідає про відповідність проекту закону про Державний бюджет України цінностям та принципам Конституції України, вимогам цього Кодексу, Основним напрямом бюджетної політики ...” і далі за текстом. У нинішній редакції про відповідність закону про Державний бюджет України „цінностям та принципам Конституції України” не йдеться. Аналогічно доцільно було б сформулювати і ч. 2 ст. 39 Бюджетного Кодексу України: „За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України Верховна Рада України може прийняти вмотивоване рішення про його відхилення у разі невідповідності цінностям та принципам Конституції України, цьому Кодексу ...” і далі за текстом.

Після прийняття до розгляду проекту закону про Державний бюджет не пізніше 1 жовтня (6 жовтня, якщо проект прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів), проект Закону розглядають народні депутати України, а також у комітетах, фракціях та групах Верховної Ради України. „У цей період, – як зазначає О. Семчик, –/.../ у дискусіях найбільш повно виявляються лобістські тенденції щодо забезпечення

депутатами, комітетами, фракціями і групами інтересів, /.../ а також субсидій, дотацій та інших виплат” [238, с. 91]. Із огляду на це лобювання окремих часткових інтересів для запобігання розподілу бюджетних коштів на користь окремих приватних групових інтересів вважаємо доволі слушним зафіксувати увідповіднення конституційним цінностям та принципам проекту закону про Державний бюджет України в Бюджетному кодексі України. Доцільно в тексті Конституції України теж передбачити статтю такого формулювання: „Державний бюджет України має відповідати конституційним цінностям та принципам”.

Бюджетний комітет Верховної Ради не пізніше 15 (20) жовтня розглядає пропозиції до проекту Закону про Державний бюджет України, готує Висновки та пропозиції до нього, які пропонують або схвалити, або відхилити, і закінчують розгляд проекту тим, що Комітет приймає з приводу цього відповідне рішення. До 20 (25) жовтня року, що передує плановому, проект закону про Державний бюджет України має бути прийнятий у першому читанні. Після того, як Кабінет Міністрів України подасть доопрацьований проект Закону на друге читання, профільний комітет Верховної Ради України протягом 3-х днів готує відповідні висновки і виносить на розгляд Верховної Ради України на друге читання, що має завершитися до 20 листопада року, який передує плановому. Під час третього читання голосують статті, не проголосовані в другому читанні та приймається закон у цілому. Закон про Державний бюджет має бути прийнятий до 1 грудня року, що передує плановому.

У науковій літературі наголошено, що в періоди гострої політичної боротьби Державний бюджет України, як правило, вчасно не приймають, а, будучи прийнятим невчасно, він розбалансований, нереальний тощо [14; 16]. Зокрема, Закони про Державний бюджет на 2005, 2006 рр. були прийняті невчасно [204; 205]. Невчасно були прийняті і Закони про Державний бюджет України на 2007 та 2008, 2009 рр. [206; 207; 208] Типовою стає ситуація, що Президент підписує Закон про бюджет за політичними

мотивами [202]. Згодом Верховна Рада України до такого закону вносить зміни. Наприклад, зміни до Закону „Про Державний бюджет на 2008 рік” вносили дев’ять разів [207], а до Держбюджету 2009 р. вносили чотирнадцять разів [208]. Вітчизняні науковці підкреслюють: прийняття недосконалих законів про Державний бюджет, що стало типовим, „свідчить про недосконалість бюджетного процесу, про відсутність належного правового механізму запровадження цивілізованих відносин між парламентом та урядом, між фракціями, і навіть між окремими депутатами та урядом” [238, с. 91]. Але, з іншого боку, все, що відбувається в українському парламенті під час розгляду і затвердження Державного бюджету України, є цілком природним наслідком ситуації, коли парламент складається не з представників народу (формально це так), а з представників бізнес-груп, що лобіюють власні бізнесові та політичні інтереси, а не державницькі. Це, очевидно, природний процес для держави, в якій бізнес і владу представляють одні й ті самі люди, коли бізнес та політика нерозривно пов’язані між собою.

Також типовою стала ситуація при розгляді закону про Державний бюджет України, коли депутати, фракції, комітети, відповідно до Регламенту Верховної Ради України, пропонують альтернативні варіанти шляхів збільшення доходів і розмірів бюджетного дефіциту та, відповідно, збільшення витратної частини бюджету (Бюджетний кодекс України практично унеможливує уточнення розміру доходів у бік зменшення, але дають „зелене світло” в бік їх збільшення). Народні депутати використовують ці можливості для лобіювання своїх інтересів, власних чи групових [238, с. 92]. Це в кінцевому підсумку зумовлює популістську бюджетну політику. До речі, конституції демократичних країн забороняють парламентам збільшувати витратну частину бюджету без згоди виконавчої влади [316; 317; 318].

С. Колодій пропонує „сформувати потужну законодавчу базу та елімінувати вплив таких негативних зовнішніх ефектів, як бюрократизм,

корумпованість державних чиновників, а також асиметричність і недосконалість наданої і наявної інформації” [103, с. 68]. О. Семчик пропонує забезпечити: прозорість проходження проекту Державного бюджету у Верховній Раді України; розмежувати коло питань, що виносять на розгляд проекту в першому, другому, третьому читаннях; винесення на остаточне вирішення питань у період кожного читання після позитивного висновку Кабінету Міністрів України, оскільки саме він наділений Конституцією України (п. 6. ст. 116) повноваженнями розроблення проекту закону про Держбюджет; проведення комплексної експертизи проекту закону до передачі його на розгляд Верховної Ради України, як це у тій чи іншій формі роблять у розвинених демократичних країнах, тощо [238, с. 92].

На наш погляд, корінь проблеми глибше – у недосконалій виборчій системі. Закон України „Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 р. суперечить чинній Конституції України, а саме ч. 2 ст. 76, оскільки обмежує політичну волю громадян України, акцентуючи на ознаці партійності та входженні громадян, котрі балотуються до Верховної Ради України, у партійні списки, що є закритими, чого не передбачає чинна Конституція. Таким чином, виборча система України виявилася заложницею симбіозу влади-бізнесу. Український парламент структурований нині так, що народні депутати виявилися представниками невеликої групи населення України (3–5%), а саме – найбагатших людей країни, що, природно, тотальним чином впливає на бюджетну політику. Щоб розв’язати цю проблему, необхідно прийняти нове виборче законодавство і провести вибори на новій основі.

Нинішні депутати, залишаються переважно носіями мислительних стереотипів старого, радянського суспільства: для них важливо лишень поділити суспільний пиріг, яким є бюджетні кошти, і саме так, щоб собі дісталось найбільше. Доки цей стереотип мислення працюватиме, ефективної бюджетної політики в Україні бути не може. Як бачимо, прийняття Держбюджету в нинішніх умовах – це колосальна комплексна проблема, де

юридичний аспект дуже тісно переплетений із політичним, економічним, соціокультурним тощо. Щоби бюджетна політика України нині була ефективною, необхідні зусилля всього суспільства, а не лише депутатського корпусу. На передній план тут виходить і конституційне регулювання організації та функціонування публічної влади в Україні – органів державної влади й місцевого самоврядування, – цілком слушно зазначили М. Теплюк та О. Ющик [254, с. 3]. Очевидно, в Конституції України доцільно було б, задля подолання ситуації, коли лише народні депутати розподіляють публічні кошти, мати таку статтю: „Всі суб’єкти бюджетного права мають рівне право публічної власності на відповідні бюджетні кошти”.

Верховна Рада України може впливати на бюджетну політику через Рахункову палату. В цьому випадку Верховна Рада України виконує контрольну функцію відповідно до ст. 98 Конституції України. Відповідно до Закону України „Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 р., вона є постійно діючим органом контролю, що утворений Верховною Радою України, є підпорядкованим і підзвітним їй [307].

На наш погляд, окремі положення Бюджетного кодексу України надто розширюють повноваження Рахункової палати, виводячи їх за межі, встановлені ст. 98 Конституції України. Ця стаття чітко вказує на те, що Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за „надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням”. Інших повноважень Рахункової палати Конституцією не визначено. Ст. 110 Бюджетного кодексу України сформульована так: „Повноваження Рахункової палати по контролю за дотриманням бюджетного законодавства”. Відповідно до цієї статті, Рахункова палата може контролювати не лише використання коштів Держбюджету, а й обслуговування і погашення державного боргу. Крім того, ст. ст. 41, 53, 58, 62, 80 Бюджетного кодексу України надають Рахунковій палаті інших, не визначених Конституцією України, повноважень, утворюючи цим суперечності в законодавстві. Рахункова палата щокварталу подає Верховній

Раді України оперативний звіт про хід виконання державного бюджету. Після того, як Кабінет Міністрів офіційно подасть річний звіт про виконання закону про Держбюджет України, Рахункова палата протягом двох тижнів готує висновки щодо використання коштів Держбюджету України.

Звіт про виконання закону про Держбюджет України Верховна Рада розглядає у двотижневий термін. Повноваження Рахункової палати щодо контролю за використанням бюджетних коштів згідно зі Законом України „Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 р. реалізують через проведення нею ревізій та перевірок відповідно до функцій, визначених ст. 6 цього Закону. Рахункова палата інформує Верховну Раду України про факти порушення закону і заподіяння державі шкоди. В разі виявлення порушень закону, що спричиняють адміністративну або кримінальну відповідальність, за рішенням Колегії Рахункової палати відповідні матеріали передають до правоохоронних органів.

Не зважаючи на доволі широкі повноваження Рахункової палати, її діяльність поки що не дає помітного результату. Це можна пояснити, насамперед, залежністю Рахункової палати від Верховної Ради України яка, нині, виражаючи інтереси найбагатших людей України, не зацікавлена в ефективній роботі Рахункової палати.

3.2. Конституційно-правові засади діяльності органів виконавчої влади по формуванню та виконанню Державного бюджету України

Як свідчить практика європейських країн останніх десятиліть, уряди можуть відігравати дуже істотну роль в економічній політиці держави загалом і в бюджетній зокрема. Наслідком ефективної економічної та фінансово-бюджетної політики є ефективна соціальна політика. Так, зарубіжні вчені зазначають, що роль урядів європейських держав у безпосередньому перерозподілі національного доходу значно зросла. Набула розвитку колективна відповідальність держави за рівень добробуту громадян. Зрозуміло, тут йдеться про соціально орієнтовані держави. Загальна політика європейських урядів спрямована на гарантування національної безпеки, зміцнення демократії, збільшення конкурентоспроможності національних економік, стримування загальнодержавних витрат, зміцнення стабільності фіскальної політики, розвиток приватного сектору суспільства, високий рівень життя громадян тощо [35]. Усі ці цілі, як правило, закріплюють конституції європейських країн. Дослідники зазначають, що реалізація фінансово-бюджетної політики урядом України в останнє десятиліття засвідчила її суперечливість і некомплексність фінансових перетворень; це є ознакою того, що процес створення нової фінансової системи ще не закінчився. В ці роки був критичний рівень відхилень від граничних значень індикаторів економічної безпеки, руйнівний характер взаємодії низки системотворчих індикаторів (внутрішнього боргу, динаміки цін, інфляції, валютного курсу, залежності від імпорту), що зумовлювало майже щорічну зміну урядів й істотне коригування монетарної політики [308]. Усе це було й залишається наслідком й передумовою неефективності формування і реалізації бюджетної політики, яка нині не зовсім адекватно відповідає національним інтересам України [222; 22].

Подальші ринкові перетворення потребують удосконалення державної фінансово-бюджетної політики вже на початкових етапах бюджетного

процесу. Бюджетна політика має стати чинником розвитку економіки, зокрема малого та середнього бізнесу, соціальної сфери, місцевого самоврядування, конкурентоспроможності держави тощо. Нині за традицією з радянських часів проект Державного бюджету України складають відповідно до принципу централізації бюджетних ресурсів. Чинна Конституція України покладає повноваження зі складання проекту бюджету і проекту закону про Державний бюджет України на Кабінет Міністрів України (ст. 116). У п. 6 цієї статті Конституції України йдеться і про повноваження уряду на виконання „затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України”. Кабінет Міністрів України подає проект закону про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 37 Бюджетного Кодексу України) не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Бюджетний кодекс України закріплює за Кабінетом Міністрів України ці повноваження у главі 6.

Ефективність бюджетної політики значною мірою залежить від розроблення та здійснення урядом у межах своїх повноважень загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку суспільства. Бюджетна політика, як і будь-яка інша, має бути цілеспрямованою, і ця цілеспрямованість окреслена загалом цими програмами [233]. Саме тому, зазначив В. Селіванов, закріплення в Конституції України перспективних цілей, до яких прагне наше суспільство, необхідне для того, щоб дати певний орієнтир для його розвитку й обмежити випадкове відхилення від обраного народом України і закріпленого державною волею напрямку [233, с. 53]. Проте, на думку В. Авер'янова, замість того, щоби бути органічною частиною формування і реалізації єдиної державної політики в нинішній Україні, програми діяльності уряду „стали певним кон'юнктурним документом, ухвалення якого використовується як формальний засіб пролонгації ще на один рік повноважень конкретного уряду” [2, с. 14]. Уряд Ю. Тимошенко 2007–2008 рр. працював узагалі без затвердженої парламентом програми діяльності уряду.

Для підготовки проекту Державного бюджету України виконавчі органи влади проводять низку заходів, в результаті яких створюють відповідну базу даних для складання бюджетних розрахунків. П. 3 ст. 32 Бюджетного кодексу України зобов'язує міністра фінансів України на підставі основних макропоказників економічного та соціального розвитку країни на наступний бюджетний період й аналізу виконання бюджету в поточному бюджетному періоді визначити загальний рівень доходів та видатків бюджету й оцінити обсяг фінансування бюджету для складання пропозицій до проекту Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України має підготувати і подати до парламенту не пізніше, ніж за чотири робочих дні до початку проведення слухань із питань бюджетної політики на наступний бюджетний період проект Основних напрямів державної бюджетної політики, який, відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу України, повинен містити пропозиції Кабінету Міністрів України стосовно: граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до граничного річного обсягу валового внутрішнього продукту; частки прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляють через зведений бюджет України; граничного обсягу річного державного боргу та його структури; питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України та коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів; взаємовідносин Державного бюджету з місцевими бюджетами в наступному бюджетному році; питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання; змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави; тощо. З доповіддю про основні напрями бюджетної політики в парламенті має виступати Прем'єр-міністр України або ж за його дорученням міністр фінансів України.

Визначальне місце на стадії складання проекту Державного бюджету України належить Бюджетній резолюції, що служить дієвим засобом

встановлення загального рівня державних видатків на економіку і для визначення бюджетних обмежень загалом [179, с. 178–179]. Соціальна спрямованість Державного бюджету значною мірою визначається захищеними статтями видатків, що мають бути викладені у проекті Основних напрямів бюджетної політики держави. Верховна Рада України за результатами парламентських слухань приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. У постанові можуть міститися пропозиції щодо вдосконалення проекту Основних напрямів бюджетної політики і можуть бути відповідні доручення, адресовані Кабінетові Міністрів України.

Відповідно до ст. 34 Бюджетного кодексу України для підготовки пропозицій до проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції стосовно підготовки бюджетних запитів, що були запроваджені в 1998 р., як документальне обґрунтування обсягу бюджетних коштів, необхідних для діяльності головного розпорядника. Таку діяльність Міністерство фінансів України здійснює, як правило, вже після затвердження Бюджетної резолюції Верховною Радою України (до 7 липня). Дуже важливо, щоб на стадії складання запитів інформація, яку отримує Міністерство фінансів України, була правдивою, щоб не завищували обсяги коштів, необхідних для досягнення кінцевої мети діяльності відповідною установою чи організацією.

Міністерство фінансів України може аналізувати бюджетні запити, що подають головні розпорядники коштів, на предмет їх відповідності меті, пріоритетності й ефективності використання бюджетних коштів, що є дуже важливим аспектом бюджетної політики держави загалом. Практика складання проекту Державного бюджету України свідчить про значні зловживання головних розпорядників бюджетних коштів на цьому етапі бюджетного процесу, про що детальніше буде йтися в підрозділі 3.4 роботи. А тут варто акцентувати, що Міністерство фінансів може запобігти цим

зловживанням і посприяти „нерозбазарюванню” бюджетних коштів вже на стадії проектування Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України, розглянувши цей проект закону про Державний бюджет України, приймає відповідну постанову щодо схвалення проекту й подає його разом із низкою відповідних документів і матеріалів до Верховної Ради України не пізніше 15 вересня року, котрий передує плановому.

Оскільки бюджетна система України є централізованою, що суперечить принципіві самостійності місцевого самоврядування та його органів у формуванні місцевих бюджетів, ст. 75 Бюджетного кодексу України, визначаючи порядок складання місцевих бюджетів, „прив’язує” порядок формування місцевих бюджетів до державних органів, узалежнює їх від держави вже на цьому етапі, роблячи бюджетну політику недемократичною. Принцип самостійності бюджетів має бути реальним, а не декларативним. Наприклад, Конституція Німеччини у ст. 109 закріпила принцип самостійності Федерації та земель у веденні свого бюджетного господарства. Статті про участь держави у підготовці та формуванні бюджетів на місцях ця Конституція не містить. Нема такої статті і в Конституціях Польщі, Литви, Латвії, Франції, Швеції тощо.

Після того, як законодавчий орган затвердить державний бюджет та підпише Президент, розпочинається процес виконання державного бюджету. Ця стадія бюджетного процесу доволі відчутно впливає на бюджетну політику держави загалом. Виконання державного бюджету теж підпорядковано принципіві централізації, свого роду командам, що надходять „зверху-донизу”. Відповідно до п. 6 ст. 116 Конституції України та ст. 47 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. В цій самій статті Бюджетного кодексу України закріплено повноваження Міністерства фінансів України на здійснення загальної організації та управління виконанням Державного бюджету України, координації діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Державний бюджет в Україні обслуговує Державне казначейство України. Казначейська система обслуговування бюджетних відносин запроваджена в Україні у 1998 р., до цього часу виконання бюджету обслуговувала мережа комерційних банків, яких Національний банк України уповноважив виконувати цю діяльність. Нині казначейська система передбачає акумулювання всіх коштів на єдиному рахунку Державного казначейства відповідно до ст. 48 Бюджетного кодексу України. Будь-які доходи державного бюджету зараховують безпосередньо на єдиний казначейський рахунок Державного бюджету України, і вони не можуть бути акумульовані на рахунках органів стягнення. Державне казначейство України регламентує порядок виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи, згідно з Наказом Держказначейства від 25 травня 2004 р. № 89 „Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками”.

На наш погляд, казначейська система обслуговування виконання Державного бюджету України є логічним продовженням централізації бюджетної політики в Україні, яка заперечує акумуляцію не лише державних бюджетних коштів у банківських установах, а й коштів місцевого самоврядування, що суперечить принципіві самостійності місцевого самоврядування та його органів у формуванні місцевих бюджетів. Про це йдеться у ст. 45 Бюджетного кодексу України та й загалом уся глава 8 Бюджетного кодексу України виписана так, що в ній про кошти місцевих бюджетів нема жодного слова, бо їх повністю введено в державний бюджет, тобто держава їх собі привласнила. Державне казначейство України є самостійним центральним органом виконавчої влади і відповідно до цієї глави повністю розпоряджається бюджетними коштами та контролює виконання державного бюджету, в який введено і кошти місцевого самоврядування. У цій ситуації місцеве самоврядування і його органи позбавлені можливості розпоряджатися своїми коштами самостійно, оскільки це не передбачено ні Конституцією України, ні Бюджетним кодексом

України, ні Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні”. В умовах автономності бюджетів центральним органам влади неможливо так вільно перерозподіляти кошти, як в умовах управління з єдиного центру, – слушно зазначив В. Опарін [175, с. 130]. Тим часом, автономність як галузевий принцип бюджетних правовідносин аж ніяк не означає, що кожний бюджет є абсолютно відокремленою частиною, не передбачає також повного самозабезпечення коштами і самофінансування, а означає лише автономне управління кожним бюджетом та відсутність прямого перерозподілу коштів між бюджетами шляхом їх вилучення з бюджетів нижчого рівня і зарахування до бюджетів вищого рівня, що успішно роблять в нинішній Україні. Він не дає підстав для перегляду нормативів розподілу доходів у зв'язку з поліпшенням дохідної бази бюджетів нижчого рівня, що теж успішно здійснюється в контексті української бюджетної політики, не зважаючи на те, що це зумовлює відсутність на місцях усілякої зацікавленості у зароблянні коштів. Принцип централізації бюджетної політики створює ситуацію неспроможності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, окрім державної влади в особі державних органів, розпоряджатися на свій розсуд, відповідно до власних потреб та інтересів, своїми коштами.

Принцип централізації бюджетної політики забезпечується таким інструментом, як розпис виконання Державного бюджету України. У місячний термін після набрання чинності Закону про Державний бюджет бюджетний розпис затверджують (ст. 49 Бюджетного кодексу України), і він є основним документом, основним оперативним планом, відповідно до якого виконують бюджет [280, с. 31]. Розпис визначає конкретні обов'язки фінансових органів із мобілізації коштів до бюджету і надає їм право контролю за виконанням зобов'язань із бюджету підприємствами та установами. Цей документ визначає і права фінансових органів із фінансування бюджету та контрольні повноваження за використанням бюджетних коштів [280, с. 31]. Кожен із різновидів бюджетів необхідно

виконувати за розписом доходів та видатків із розподілом поквартально. Фінансові органи складають бюджетний розпис відповідно до показників затвердженого бюджету. Міністерство фінансів України підписує також і місячний розпис. Міністр фінансів має повноваження лімітувати показники річного розпису з помісячним розподілом у випадку, якщо прогноз доходів буде нижчим, аніж передбачали. Лімітування витрат – це обмеження на витрачання коштів, передбачені статтями бюджетної класифікації. Лімітування теж здійснюють „згори-донизу”, що також цілком логічно вписується в принцип централізації, відповідно до якого здійснюють усю бюджетну політику. Державне казначейство може відмовити у дозволі витратити бюджетні кошти. У випадках: введення секвестру; зменшення доходів бюджету; пересуванні бюджетних асигнувань головним розпорядником у межах його повноважень, Міністерство фінансів України може самостійно зменшити ліміти і прийняти рішення про введення режиму секвестру у випадку зменшення надходжень до 15% відносно запланованих.

Для виконання бюджету Державне казначейство застосовує принцип єдиного казначейського рахунку, який логічно „вмонтований” у принцип централізації бюджетних правовідносин. Сутність його полягає в тому, що він є системою бюджетних рахунків: які відображають баланс єдиного казначейського рахунку, як результату операцій на всіх реєстраційних рахунках; на яких відбувається рух коштів за доходами і видатками державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації; на яких відбувається рух коштів у місцевих бюджетах; на яких відображаються результати виконання бюджету за доходами та видатками [251]. Державне казначейство у випадку неспівпадання при виконанні бюджету показників реальних із запланованими має займатися пропорційним зниженням державних витрат (секвеструванням) за всіма статтями бюджету (крім захищених) протягом часу, що залишається до закінчення поточного року.

У випадку перевиконання бюджету більш як на 15% Міністерство фінансів України повідомляє про це Верховну Раду України, а уряд складає і

подає до Верховної Ради України проект закону про зміни та доповнення до Закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів України обмежує фінансування у випадку нестачі коштів для фінансування запланованих витрат. Відповідно до ст.ст. 119, 138, 143 Конституції України Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні та сільські голови забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві державні фінансові органи уповноважені здійснювати загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету; координувати діяльність усіх учасників бюджетного процесу з питань його виконання. Виконувати місцевий бюджет слід за розписом, який затверджує керівник місцевого державного фінансового органу аналогічно до затвердження розпису міністром фінансів України. Місцеві фінансові органи та органи Державного казначейства на місцях здійснюють функції при виконанні бюджету, аналогічні функціям Міністерства фінансів та Державного казначейства. Тут є очевидним, що принцип централізації бюджетних правовідносин зумовлює ситуацію диктату зверху, що несумісне з демократичним способом життя та його цінностями. У ст. 119 Конституції України йдеться про вирішальну роль держадміністрацій у забезпеченні та виконанні відповідних обласних і районних бюджетів, хоча, відповідно до Основного Закону, районні та обласні бюджети є бюджетами місцевого самоврядування. Розпорядниками бюджетних коштів відповідно до Закону України „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. є безпосередньо голови місцевих держадміністрацій. Місцеві держадміністрації готують проект бюджету, здійснюють його попереднє обговорення та узгодження з іншими органами, органи місцевого самоврядування приймають його, а розпоряджаються коштами знову державні адміністрації. Ю. Глущенко, наприклад, вважає, що такий стан забезпечує ефективність бюджетної політики, цільове використання коштів, справедливе та неупереджене використання їх, прозорість тощо [48, с.

282–283]. На наш погляд, така бюджетна політика є проявом волюнтаризму, авторитаризму державної влади стосовно громадянського суспільства, запереченням принципу демократії. Ця проблема давно потребує дослідження, проте донині фундаментальних праць про роль держадміністрацій у бюджетній політиці практично нема, за винятком окремих часткових досліджень М. Баймуратова, А. Крусяна, В. Малиновського, В. Величка та інших нечисельних науковців.

Декларативність самостійності бюджетів є явно найслабшою ланкою сучасної української бюджетної політики. Наприклад, у закон про державний бюджет Німеччини (ст. 110 Конституції Німеччини) вносять лише приписи, що стосуються доходів та витрат Федерації і часового періоду, на який приймають закон. Такий самий демократичний підхід закріплено в бюджетному законодавстві Польщі, Литви, Швейцарії, Чехії та інших країн. А в Україні зарегульованість, занормованість бюджетного процесу, надмірне акцентування на порядку складання й затвердження бюджету, а потім і виконання його, кероване „згори-донизу” аж ніяк не сприяють підвищенню ефективності державної бюджетної політики. Принцип єдності дає змогу управляти бюджетними ресурсами з єдиного центру, проте суперечить ініціативі на місцях у пошуку та мобілізації ресурсів, раціонального використання коштів за окремими напрямками видатків, оскільки це приведе до перерозподілу доходів або їх прямим вилученням із боку держави, або зменшенням нормативів відрахувань від регулюючих доходів. Зрозуміло, що глибинно змінити бюджетний процес, засади його здійснення в нинішніх українських умовах можна лише у комплексі з адміністративною, політичною і правовою реформами, оскільки бюджетна система є явищем не лише соціально-економічним, а й соціально-правовим, найтіснішим чином пов'язаним із державою, низкою правових явищ [3]. Без внесення змін до низки статей Конституції України, зокрема розділу XI „Місцеве самоврядування”, ст.ст. 118, 119, Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. (можливо, взагалі прийняти

його у новій редакції), змін до законодавства про виборчу систему в Україні, про вибори депутатів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів змінити істотно бюджетну політику не буде підстав. Необхідно радикально змінити Закон України „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р.

У науковій літературі запропоновано окремі часткові заходи щодо поліпшення бюджетного процесу. На наш погляд, творення бюджетної політики має стати загальносуспільним, а не кулуарним процесом, оскільки в ньому фокусуються як індивідуальні й групові, так і державний та суспільний інтереси, але, щоб перетворити його на загальносуспільний, необхідно провести глибинні зміни і в суспільстві, й у державній владі. „Вплив суспільних інтересів, – зазначили А. Закревський та П. Кравченко, – під час прийняття закону про державний бюджет поряд із позитивом породив ряд негативних ефектів: надмірну політизованість, конфліктність, недостатню стабільність, єдність і раціональність” [80, с. 44]. Принцип участі громадянства у розробленні та реалізації державної політики загалом є одним із елементів принципу верховенства права, на засадах якого необхідно вибудовувати державну політику демократичної влади [100; 295; 173; 193; 101]. Забезпечення широкої участі громадян на кожному з етапів ухвалення рішень у бюджетній політиці – від розроблення концепції до її реалізації – було б запорукою довіри суспільства до органів влади, відповідно, гарантією не тільки суспільної підтримки державної політики, а й якості та ефективності її реалізації, – слушно наголосив С. Шевчук [302, с. 68]. Українські автори для ефективної роботи виконавчої влади у сфері бюджетної політики пропонують, зокрема, наступні заходи: змінити законодавчі зобов’язання, що взяла Українська держава у Конституції України, а також зобов’язання органів місцевого самоврядування відповідно до можливостей їх фінансового забезпечення [154; 155; 156; 198; 304; 263]; визначити пріоритети бюджетного фінансування; раціоналізувати мережу закладів та установ, котрі фінансують із Державного та місцевого бюджетів;

запровадити оборонний бюджет, бюджет національної безпеки і правоохоронної системи України як окрему складову Державного бюджету України; здійснювати бюджетну діяльність відповідно до програмно-цільового методу; ліквідувати багатоканальну систему фінансування закладів бюджетної сфери; розмежувати видатки між рівнями бюджетної системи відповідно до функцій [71; 29; 276; 128; 314; 289; 183]. Резонно, на наш погляд, наголосив В. Селіванов на необхідності перетворення держави на суб'єкта відповідальності в цілому відповідно до ст. 3 Конституції України [233]. Від вираженого вибору напрямків розвитку бюджетної системи, її глибинного реформування залежатимуть загальний соціально-економічний розвиток суспільства, національний суверенітет держави тощо.

3.3. Місце і роль місцевого самоврядування у бюджетній політиці України

Однією з форм реалізації народовладдя і одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства й держави є місцеве самоврядування, яке значно впливає на становлення і розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними та місцевими справами, вирішенні соціально-економічних питань [113, с. 272]. Саме різноманітні ресурси, насамперед фінансові, забезпечують реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, їх самостійність та виконання завдань, доручених їм Конституцією та законами України [77, с. 34].

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. В усіх розвинених країнах, як засвідчує аналіз їх конституцій [107; 106], це право підкріплене достатніми правовими гарантіями та економічними можливостями. В Україні інститут місцевого самоврядування залишається, на жаль, недієздатним. Він так і не став вагомим чинником забезпечення демократії, стабілізації суспільно-політичного ладу та економічної ситуації.

Першим багатостороннім правовим актом, що визначає і захищає принципи місцевої автономії, стала Європейська хартія про місцеве самоврядування; її країни-члени Ради Європи підписали в жовтні 1985 р., а Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 р. На нашу думку, цей документ дає найповніше визначення місцевого самоврядування, а саме: „Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення”. Що ж до терміна „місцеве самоврядування”, то його вжито у Конституції України, Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., інших нормативно-правових

актах. Так, відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України. Проте доводиться констатувати, що порівняння цього визначення з текстом Хартії свідчить про відсутність у ньому ключового словосполучення „реальна здатність”. Цього недоліку, правда, вже нема у визначенні поняття місцевого самоврядування, зафіксованому в ч. 1 ст. 2 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. Згідно із згаданим Законом, місцеве самоврядування – „це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. Недоліком визначення місцевого самоврядування, закріпленого як у Конституції, так і в цьому законі, є те, що, на відміну від Хартії, у ньому не вказано, що місцеве самоврядування здійснюють в інтересах місцевого населення. Тим самим Верховна Рада України звільнила органи і посадових осіб місцевого самоврядування від обов'язку вести справи, враховуючи, насамперед, інтереси місцевого населення. Отже, логічна недосконалість та нечітке визначення такого важливого поняття, як „місцеве самоврядування” призводять до його неоднозначного розуміння на практиці, тому ці недоліки, на нашу думку, законодавець має усунути. Тобто ст. 140 Конституції України ми пропонуємо викласти у такій редакції: „Місцеве самоврядування – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, враховуючи, насамперед, інтереси місцевого населення, в межах Конституції і законів України”.

Однією з причин гальмування демократії знизу є спроба організувати місцеве самоврядування, зберігаючи переважно стару ідеологію побудови фінансової системи [131, с. 153]. Тобто, переважну частку коштів місцевих бюджетів щорічно „конфіскує” держава на свої потреби, залишаючи органам місцевого самоврядування лише мінімум, що встановила також держава. Саме ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування містить пропозиції, до яких, на нашу думку, варто прислухатись. У ч. 1 цієї статті йдеться про те, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть розпоряджатися в межах своїх повноважень. Повертаючись до Хартії, відзначимо: у ч. 7 ст. 9 зафіксовано, що надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування здійснювати свою політику в межах власної компетенції. Положення цієї статті законодавець не врахував ні в чинній Конституції України, ні в інших законодавчих актах, оскільки в практичному вимірі політика „на місцях” залежить від правлячих політичних сил у державі, а якщо точніше – від кількості депутатів тих чи інших політичних сил.

На перший погляд, певні передумови для вирішення фінансових проблем регіонів створює згаданий Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., в якому визначені як матеріальна, так і фінансова основи місцевого самоврядування. Зокрема в ч. 1 ст. 61 цього Закону констатовано, що „органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим Законом та законом про бюджетну систему”. Також у ч. 5 цієї самої статті зазначено, що „втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами”. Але, читаючи далі згаданий Закон, бачимо, що таких „випадків” надто багато. Наприклад, ч. 1 ст. 62 Закону викладена так: „Держава фінансово підтримує місцеве

самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет”. Тобто зі змісту наведеної статті випливає, що місцеві бюджети самостійності як такої не мають, оскільки їх „зв’язала по руках і ногах” держава, незважаючи на ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України, в якій йдеться про те, що бюджетна система України ґрунтована на принципі самостійності тощо. Ми ж цю частину статті пропонуємо відкоригувати так: „Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів, переданих державою органам місцевого самоврядування з інших бюджетів (в тому числі з державного) та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на належному рівні. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують належний (достатній) розмір місцевого бюджету, держава може за згодою органу місцевого самоврядування вилучати з місцевого бюджету до державного частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет”. Такими чином спочатку будуть враховані інтереси місцевого населення (територіальної громади), а надлишок коштів можна передати державі.

Щодо принципів побудови бюджетної системи, то В. Опарін зазначив: „Тільки чітко сформульовані принципи створюють основу для однозначного трактування положень закону, що, своєю чергою, визначає надійність і

ефективність функціонування бюджетної системи” [175, с. 127]. Також він слушно підкреслив, що „ефективнішою і раціональнішою є бюджетна система, побудована на засадах автономності кожного бюджету. Звісно, це не означає автаркії і не має нічого спільного з ігноруванням загальнодержавних чи регіональних проблем” [175, с. 131]. На нашу думку, для побудови демократичного суспільства, де враховують інтереси всіх та кожного, слід за основу подальшого розвитку всієї фінансової системи загалом і бюджетної зокрема взяти принцип самостійності й, уже враховуючи це, розробити новий чи вдосконалити чинний Бюджетний кодекс України, внести поправки в Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., інші нормативно-правові акти, що стосуються здійснення бюджетної політики країни. Також доцільно внести зміни й у ч. 3 ст. 142 Конституції України, де зазначено: „Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”. Ми ж пропонуємо її у такій редакції: „Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсує держава”.

Територіальна громада в межах своїх повноважень виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою. Економічна та фінансова діяльність громади в Україні перебуває на стадії становлення. Для розвитку цього інституту важливою передумовою має стати, знову ж таки, фінансова незалежність місцевого самоврядування.

Деякі науковці стверджують, що децентралізована бюджетна система, в якій рішення приймають на різних рівнях, ефективніша, і ми, звичайно, підтримуємо цю позицію. У такій системі співвідношення між рівнем оподаткування, а також між якістю та кількістю одержуваних бюджетних

послуг згодом „підлаштовується” під інтереси й переваги населення різних регіонів і муніципалітетів, унаслідок чого кожна гривня, що надходить у вигляді податків, починає давати суспільству та громадянам більшу користь [281, с. 5]. Також С. Колодій вважає, що „децентралізована бюджетна система за певних умов ефективніша за централізовану та сприяє економічному зростанню. Місцеві органи влади розташовані безпосередньо біля споживачів суспільних благ і таким чином здатні оптимально виробляти та розподіляти ті блага” [103, с. 67]. Тобто, основною метою реформування бюджетної системи має стати скасування принципу єдності бюджетної системи України і перехід до автономного функціонування центрального, регіональних та місцевих бюджетів. Кожна з ланок влади має функціонувати на основі власної доходної бази.

Згідно з ч. 1 ст. 75 Бюджетного кодексу України місцеві органи не можуть прийняти власний бюджет самостійно, без „особливих вказівок” зверху. Протягом тижня після схвалення в другому читанні закону про Держбюджет Кабінет Міністрів України доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних відносин, за які Верховна Рада України проголосувала при прийнятті в другому читанні проекту закону про Держбюджет. На підставі інформації, отриманої відповідно до частин п'ятої – восьмої цієї статті, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад готують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети. Ця стаття – яскравий приклад того, як місцеві бюджети „прив'язані” до державного вже на етапі складання проекту та прийняття бюджету, і що бюджетна система в нашій країні будується саме „згори-донизу”, а не навпаки, як того хотілось би. Згадана стаття узалежнює місцеві бюджети від держави вже на цьому етапі й створює ситуацію нерівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Відповідно до ст. 77 Бюджетного кодексу України бюджет Автономної Республіки Крим, обласні й районні бюджети,

міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджують рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше, ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейська система обслуговування виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів позбавляє місцеве самоврядування і його органи можливості розпоряджатися своїми коштами самостійно – про це йшлося вище. Виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів (ст. 78 Бюджетного кодексу України). Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджує керівник місцевого фінансового органу. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалює відповідна рада за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету визнають за підсумками першого півріччя і наступних звітних періодів поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового

органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 відсотків.

Періодичність, структура і терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначає Державне казначейство України відповідно до вимог, установлених для подання звітності про виконання Державного бюджету України. Звіт перевіряє комісія з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу (ст. 80 Бюджетного Кодексу України). Тобто, декларативність самотійності місцевих бюджетів є явно найслабшою ланкою сучасної української бюджетної політики.

На думку О. Гушти, основним чинником кризи всієї бюджетної системи, зокрема місцевих бюджетів, є нинішня модель бюджетної системи, за якою формуються бюджети територій. Ця модель має такі хиби: 1) місцеві бюджети формують встановленням процентних відрахувань від регулюючих загальнодержавних податків радою вищого рівня для ради нижчого рівня за відсутності чітких критеріїв їх пропорційного розподілу, що не сприяє зацікавленості територій в розвитку виробництва, у раціональному використанні бюджетних коштів, не завжди забезпечує гарантований розмір власних дохідних джерел; 2) коли нема критеріїв визначення їх розміру, нормативи відрахувань виконують функцію засобу збалансування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, є одним із основних важелів, за допомогою якого бюджети формують за принципом „зверху – вниз”[55, с. 69].

О. Кириленко вважає, що залежність місцевих бюджетів від центрального уряду можна зменшити, надавши органам місцевого самоврядування право запроваджувати власні податки і самотійно встановлювати ставки оподаткування./.../ Треба переглянути склад місцевих податків і зборів з метою посилення їхньої фіскальної ролі, віднести до місцевих окремі загальнодержавні податки та збори...” [89, с. 334–336].

Досвід застосування місцевих податків і зборів в Україні засвідчує поки що незначну їх роль у формуванні доходів органів місцевого самоврядування. Саме тому потрібно було б частково реформувати і податкову систему України. Зокрема, доцільно значно зменшити в системі частку загальнодержавних податків і збільшити частку місцевих податків. Подальший розвиток податкової системи України має передбачати розширення повноважень місцевих та регіональних органів влади у сфері запровадження місцевих та регіональних податків. Одночасно слід встановити, що місцеві податки і збори необхідно використовувати на видатки розвитку. Це заохочуватиме органи місцевого самоврядування розширювати власну доходну базу. Таку думку поділяють і вітчизняні науковці, зокрема В. Блажевич [21, с. 99]. Механізм перерозподілу загальнодержавних податків має ґрунтуватися на довготривалих нормативах, що необхідно закріпити у відповідних законодавчих актах [131, с. 156].

До найважливіших питань місцевих бюджетів належить формування бюджету розвитку. У Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. зазначено, що місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Недоліки формування бюджетів розвитку є наслідком зменшення інвестиційних можливостей як переважної більшості суб’єктів господарювання, так і бюджетів усіх рівнів, недостатньо розвинутих ринкових механізмів акумулювання капіталів тощо. Доцільно було б створити систему комунальних банків, які перебрали оперативне управління коштами бюджету розвитку на місцевому рівні, оцінку та відбір інвестиційних проектів для їх фінансування, кредитування та надання гарантій органами місцевого самоврядування, а також контроль за правильністю й ефективністю використання коштів бюджету розвитку [22, с. 118].

Вагоме значення у стимулюванні розвитку місцевих бюджетів становлять міжбюджетні відносини. Це – відносини між державою та місцевими органами влади щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України і законами України. Територіальні громади сіл, селищ

та міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень. Передачу видатків здійснюють за спільним рішенням відповідних рад на договірних засадах. Усі угоди про передачу видатків укладають до 1 серпня року, що передує плановому.

Однією з центральних і, водночас, суперечливих проблем внутрішньодержавних фінансових відносин є надання місцевим бюджетам коштів із державного бюджету [31, с. 16]. Тобто, фінансове вирівнювання так званих „бідних” і „багатих” територій слід забезпечувати на основі системи міжбюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Саме на цих засадах здійснюють фінансове вирівнювання в усіх розвинених країнах [73]. На відміну від інших європейських країн, маємо разючі відмінності між рівнем та якістю життя у містах та селах, різних за географією й політичною вагою регіонах, що свідчить, по суті, про відсутність державної регіональної політики. Слід у законодавчому порядку визначити рівень національних мінімальних соціальних стандартів, які органи місцевого самоврядування забезпечують на всій території України. Відповідно до потреб забезпечення національних мінімальних соціальних стандартів, кожен орган місцевого самоврядування повинен мати знову ж таки законодавчо гарантований мінімальний (достатній) бюджет і доходну базу. Заходи фінансового вирівнювання мають охопити лише території, які не можуть за рахунок власної доходної бази сформувати гарантовані мінімальні (достатні – *авт.*) бюджети, а також території, де є значні надлишки фінансових ресурсів, порівнюючи із середньою забезпеченістю в країні.

Слід розробити відповідну формулу бюджетного вирівнювання – математичну модель, на основі якої території, що потребують фінансової підтримки, отримуватимуть гарантовані трансферти. Світовий досвід свідчить: у систему заходів фінансового вирівнювання вводять території, що мають власну доходну базу на душу населення обсягом менше 95% від середньої по країні і території, що мають відповідну базу на душу населення обсягом більше 120% від середньої по країні [225].

Наприкінці треба відзначити, що створення сприятливих умов для успішного функціонування місцевого самоврядування безпосереднім чином пов'язане з досягненням таких фундаментальних цілей:

- органи місцевого самоврядування повинні мати істотну свободу у визначенні того, як їм використовувати наявні в них кошти для виконання своїх видаткових зобов'язань;
- відмова від принципу єдності бюджетної системи, оскільки цей принцип руйнує економічні засади функціонування та розвитку місцевого самоврядування;
- заохочення місцевих органів влади до розвитку своїх фінансових можливостей та розширення власних баз оподаткування, причому вони повинні мати гарантії, що держава у них не відбере одержані від цього додаткові доходи;
- міжбюджетні фіскальні потоки мають бути прозорими, відносно захищеними від маніпулювання та достатньо простими для адміністрування; при цьому необхідно створити новий інституційний механізм, який забезпечував би повне й вчасне виконання всіх зобов'язань, щодо трансфертів;
- чітке визначення та законодавче закріплення бюджетних повноважень кожного органу державної влади та місцевого самоврядування;

Пропозиції щодо реформування міжбюджетних відносин мають відповідати важливим конституційним принципам та законодавчим положенням, які, зокрема, передбачають, що обласним бюджетам має бути відведена роль у забезпеченні спільних проектів територіальних громад і функція передачі трансфертів від Державного бюджету України до бюджетів нижчих рівнів.

3.4. Юридична відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері. Роль правоохоронних органів у здійсненні бюджетної політики України

В умовах ринкових відносин зростає роль фінансового контролю, оскільки останній сприяє успішній реалізації економічної політики держави загалом і бюджетної зокрема. Проблема юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення в нинішній Україні особливо актуальна, оскільки розкрадання бюджетних коштів стало масовим явищем, що здійснюють на всіх стадіях бюджетного процесу. Науковці пояснюють це наступним: „наслідками відносин, що склалися у період ринкових реформ в Україні, є виникнення тенденції підпорядкування державної економічної стратегії специфічним економічним інтересам кримінальних структур” [291, с. 62]. Взаємні дії правоохоронних органів та контролюючих структур у процесі здійснення фінансового контролю мають не лише виявляти правопорушення та припиняти їх, а й сприяти їхній профілактиці, запобігати вчиненню у бюджетних правовідносинах.

Аналізу різних аспектів проблеми контролю в бюджетній сфері, бюджетних правопорушень та відповідальності за них присвячено низку праць таких науковців із фінансового права, як: Л. Чуніхіна [291], І. Басанцов [17], В. Чернадчук [284], О. Андрійко [8; 9], І. Іванова [82], Л. Юхименко [307], В. Алієва [7], А. Ковальчук [92] та ін. З правників-конституціоналістів до цієї проблеми опосередковано зверталися: В. Тацій [113], Ю. Тодика [113], Н. Пелих [192], фахівці з адміністративного права та державного управління: В. Авер'янов [63], О. Оболенський [62], Н. Нижник [169] та ін. Вони зазначають, що в нинішніх умовах у країнах, де є економічне зростання, але слабо налагоджено адекватний контроль, інтенсивно здійснюється неконтрольований процес відмивання грошей, організована злочинність проникає у владні структури та управлінські ланки, беручи під контроль діяльність органів влади й управління. Звісно, це може мати для

суспільства однозначно негативні наслідки, оскільки організована злочинність впливає на прийняття державних економічних та політичних рішень, лобіює свої інтереси у вузькокорисливих цілях. Особливо небезпечним для суспільства є те, що організована злочинність набуває імунітету від переслідувань та покарань [291; 75; 92]. А тому кваліфікована і системна охорона бюджетних правовідносин має бути постійно в полі зору державної влади й громадянського суспільства. „Нинішня система фінансового контролю в Україні, – зазначив І. Басанцов, – має потужну структуру, хоча, на наш погляд, не зовсім повно та ефективно охоплює реалії перехідної економіки як у практичному, так і в теоретичному плані” [17, с. 132].

Як уже було зазначено, Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу. Комітети Верховної Ради України беруть участь у підготовці до розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України, готують і попередньо розглядають питання щодо контролю за виконанням та звіту про виконання Державного бюджету України у частині, що віднесена до компетенції комітетів.

До повноважень Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належать: 1) заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, в т. ч. заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України; 2) контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету. До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету в плані контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить наступне: 1) контроль за відповідністю поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та підготовка відповідного висновку; 2) контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України бюджетному

законодавству. Контрольні функції в бюджетній сфері здійснює Рахункова палата, про що вже йшлося.

Контрольну функцію за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу виконує Міністерство фінансів України. Воно контролює дотримання бюджетного законодавства стосовно як державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України. Міністерство фінансів України, згідно з положенням про Міністерство фінансів України (затв. Указом Президента № 1081/99 від 26 серпня 1999 р.), зобов'язане забезпечити ефективне використання бюджетних коштів. Цей орган виконавчої влади: здійснює контроль за цільовим використанням коштів державного та місцевого бюджетів, захищає інтереси держави в управлінні державними корпоративними правами відповідно до законодавства; проводить у центральних органах державної влади та місцевих органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях тощо всіх форм власності перевірку фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів щодо зарахування, перезарахування і використання бюджетних коштів тощо.

До основних суб'єктів державного фінансового контролю у бюджетній сфері належить Державне казначейство України, одним із завдань якого визначено здійснення контролю у процесі виконання державного бюджету (а віднедавна й місцевих бюджетів) за надходженням та використанням коштів державних цільових фондів (це не лише державні фонди, а й громадські).

Повноваження органів Державної контрольно-ревізійної служби стосовно фінансового контролю у бюджетній сфері впливають зі ст. 2 Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26 січня 1993 р., де визначено, що її основним завданням є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом та достовірністю бухгалтерського обліку й звітності в міністерствах, державних комітетах, фондах, бюджетних установах, а також

на підприємствах та в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і т. д. Державна контрольно-ревізійна служба України щомісячно надає Верховній Раді України та Міністерству фінансів України узагальнені звіти про проведені перевірки.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють: 1) контроль за виконанням рішення відповідної ради про бюджет; 2) інші повноваження, відповідно до Бюджетного кодексу України й Закону про Державний бюджет України. Контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ здійснюють: 1) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим – стосовно бюджетів міст республіканського значення та районних бюджетів; 2) обласні держадміністрації – стосовно районних та міських, міст обласного значення бюджетів; 3) міські державні адміністрації в м. Києві та Севастополі – стосовно районних у цих містах бюджетів; 4) районні держадміністрації – стосовно міських, міст районного значення, сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів; 5) виконавчі органи міських рад – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що належать до цих міст.

Аналіз діючої в Україні системи загальнодержавного фінансового контролю показує, що її основними недоліками є наступні: по-перше, наявність чималих можливостей використання розпорядниками коштів державного бюджету, місцевих бюджетів не за цільовим призначенням, неефективно та нераціонально, неповного повернення (або неповернення) бюджетних коштів і позичок; по-друге, роз'єднаність та невпорядкованість дій контрольних органів, відсутність єдиного погодженого плану заходів щодо фінансового контролю як за надходженням податкових і неподаткових платежів у бюджетну систему (в т. ч. державні позабюджетні фонди), так і за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. В Україні й дотепер нема теоретично обґрунтованої і законодавчо оформленої концепції

загальнодержавного фінансового контролю. Відомо кілька підходів до проблеми цього реформування. На наш погляд, одним із варіантів може бути створення єдиного контрольного органу для нагляду за бюджетними коштами, що функціонував би самостійно. Підпорядкування його або Міністерству фінансів України, або іншому органу в нинішніх умовах сприятиме неефективності його роботи. Крім цього, система контролю має бути цілісною і позбавленою дублювання функцій окремими її ланками [17; 250]. Важливим аспектом цієї проблеми є також прозорість методів проведення перевірок. І щодо цього дуже важливим аспектом є підзвітність та відповідальність державних контрольних органів перед громадянським суспільством, як це роблять у демократичних країнах. Загалом, посилення впливу громадянського суспільства на систему фінансового контролю і залучення до механізмів контролю за діяльністю урядових структур на засадах трактування уряду як найманого громадянським суспільством колективного керівника усього державного господарства з метою забезпечення добробуту населення, підзвітності своїм громадянам. Вважаємо доцільним доповнити Конституцію України статтею „Система (чи органи) державного фінансового контролю працює(ють) на засадах самостійності та прозорості методів проведення контролю, підзвітності та відповідальності перед громадянським суспільством, необхідністю залучення його до механізмів фінансового контролю”.

Відразу ж зазначимо, що відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері слушно було б, із огляду на виняткову важливість цієї сфери у житті всього суспільства та держави, її політики, зафіксувати окремою статтею як конституційний принцип. На жаль, у нинішній редакції Конституції України, очевидно, з тих міркувань, що державний чиновник не може бути правопорушником взагалі, а в бюджетній сфері зокрема, цієї статті не передбачено. Чи не єдиною статтею, яку можна доєднати до проблеми відповідальності за бюджетні правопорушення, є стаття Конституції про діяльність державних посадовців відповідно до Конституції

України. „Конституція України в цілому визначила принципові засади функціонування виконавчої влади, встановила пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. Проте ця регламентація вже відстає від потреб управлінської практики”, – слушно зазначають українські конституціоналісти [113, с. 213].

Бюджетний кодекс України визначає поняття „бюджетне правопорушення” як недотримання учасниками бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету. У разі виявлення бюджетного правопорушення уповноважені органи можуть вчиняти наступні дії щодо розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, яким вони довели відповідні бюджетні асигнування: застосувати адміністративні стягнення до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях, відповідно до закону; зупинити операції з бюджетними коштами. При цьому накладення на особу стягнення за бюджетне правопорушення не звільняє її від відшкодування заподіяної таким бюджетним правопорушенням матеріальної шкоди в порядку, встановленому законом.

Незважаючи на закріплення в Бюджетному кодексі України принципу відповідальності в бюджетній сфері, зазначають дослідники, „в країні й досі існує негативна тенденція щодо використання бюджетних коштів, яка виявляється за результатами перевірок та ревізій контрольних фінансових органів” [179, с. 415]. Серед бюджетних правопорушень найпоширенішими є такі види, як: наявність завищених асигнувань і зайво одержаних бюджетних коштів у зв’язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень або ж нецільове використання бюджетних коштів. Наприклад, за 11 міс. 2006 р. Державна служба боротьби з економічною злочинністю виявила близько 7 тис. злочинів у бюджетній сфері (або кожний п’ятий у структурі економічної злочинності). На цю саму бюджетну сферу припадає третина викритих

злочинів зі збитками понад 100 тис. грн. Понад дві третини задокументованих кримінальних справ – службові злочини або привласнення. Більшість встановлених за кримінальними справами осіб – керівники органів влади та суб'єкти господарювання (4,1 тис.), корумповані службовці, котрі розпоряджаються бюджетними коштами [75, с. 149; 58]. Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за бюджетні правопорушення у ст. 210 „Порушення законодавства про бюджетну систему України” та у ст. 211 „Видання нормативно-правових та розпорядчих актів, які змінюють доходи та видатки бюджету, всупереч встановленому законодавством порядку” [159]. У ст. 222 Кримінального кодексу України „Шахрайство з фінансовими ресурсами” передбачена відповідальність за отримання кредитів, субвенцій, субсидій чи пільг щодо податків при умові відсутності умов злочину проти власності, але, як зазначають науковці, упущено зловживання стосовно трансфертів, а питання кредитів виписано не чітко [75, с. 151; 4]. Як бачимо, проблема відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері відображена в нашому законодавстві, проте дослідники вважають, що ця проблема потребує серйозного вдосконалення на законодавчому рівні [17; 75; 92; 32]. У цьому плані варто звернутися до зарубіжного досвіду.

У кримінальному законодавстві Росії є спеціальні норми, що встановлюють відповідальність за злочини у бюджетній сфері стосовно витрат бюджетних коштів (ст. 285 і ст. 286 Кримінального кодексу Російської Федерації). Кримінальний кодекс Німеччини передбачає відповідальність за приховування та нецільове використання заробітної плати (параграф 266а) [267, с. 153]. У параграфі 264 (1) встановлено відповідальність за отримання субсидії шляхом шахрайства – відповідає та особа, яка дала неправдиву інформацію про факти, що є значимими для отримання субсидій для себе або когось іншого; хто приховує інформацію, значущу для отримання субсидій від того, хто надає субсидії тощо. Кримінальний кодекс Швейцарії передбачає кримінальну відповідальність за зазіхання на бюджетні

правовідносини на стадії бюджетного процесу – ці норми діють на території всієї країни. Кримінально-правова відповідальність за правопорушення бюджетного законодавства на стадії формування доходів бюджетів згідно зі ст. 335 Кримінального кодексу Швейцарії віддана кантонам [268, с. 60].

Важливі, на наш погляд, статті стосовно відповідальності у бюджетній сфері містяться в Кримінальному кодексі Іспанії, де у розділі XIV передбачено відповідальність за злочини проти державної скарбниці та соціальної безпеки [266, с. 97]. Передбачено Кримінальним кодексом Іспанії також відповідальність за зазіхання на бюджетну сферу на стадії витрат бюджетних коштів [266, с. 97]. Дослідники зазначають, що достатньо велика кількість спеціальних норм, які встановлюють відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері, дає змогу максимально виконувати вимоги диференціації кримінальної відповідальності [75, с. 151].

На наш погляд, українському законодавцеві варто запозичити такий досвід і в цьому плані серйозно попрацювати. Можна сказати, що проблема захисту бюджетних коштів на законодавчому рівні розв'язана лише загальною ст. 124 Бюджетного кодексу України передбачає порядок накладання стягнення за бюджетні правопорушення. Відповідно до ч. 4 зазначеної статті наказом Міністерства фінансів України № 129 від 26 лютого 2002 р. затверджено Порядок складання, передачі за належністю протоколу про бюджетне правопорушення та форми протоколу про бюджетне правопорушення. Проте Бюджетний кодекс України наводить лише загальне поняття бюджетного правопорушення, встановлює лише один вид правопорушення – нецільове використання бюджетних коштів (ст. 119). Необхідно в Бюджетному кодексі України назвати види правопорушень, за які осіб, котрі їх вчинили, притягують до відповідальності залежно від того, на якій стадії бюджетного процесу ці порушення вчинено, які нормативні акти було порушено. Необхідно чітко визначитись із суб'єктами правопорушень тощо. Не передбачено відповідальності на законодавчому рівні за такі види правопорушень, як: використання бюджетних коштів без

затвердженого кошторису і штатного розпису, за невиконання бюджету, за порушення вимог щодо складання єдиного кошторису доходів і видатків бюджетними установами, за створення нових державних установ та підприємств без необхідного обґрунтування тощо [75].

Посадові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування несуть передбачену законом цивільно-правову відповідальність, незалежно від накладення передбаченого кодексом стягнення на розпорядника чи одержувача бюджетних коштів [92; 179]. Важливим аспектом у проблемі юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення є створення нормативно-правових засад і механізмів повного відшкодування бюджетних збитків, у т. ч. за рахунок власності юридичних та фізичних осіб.

Чималої фінансової шкоди державі та суспільству завдають суперечливі норми чинного законодавства. Наведемо кілька прикладів. Зокрема, Бюджетному кодексу України суперечить ч. 1 ст. 2 Закону України від 30 червня 1999 р. „Про джерела фінансування державної влади”, в якому встановлено, що державні органи здійснюють свою діяльність за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених законом про держбюджет на відповідний рік. Разом з тим ч. 3 цієї статті передбачає можливість отримання додаткових коштів із місцевих бюджетів для виконання державними органами делегованих повноважень, делегованим органам місцевого самоврядування. Так само і Закон України від 9 квітня 1999 р. „Про місцеві державні адміністрації” передбачає передачу з місцевих бюджетів фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів для виконання делегованих держадміністраціям функцій органами місцевого самоврядування. Формально цю суперечність вирішують посиланням на п. 2 розд. VI Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України, де сказано, що інші нормативні акти застосовуються лише в частині, яка не суперечить Бюджетному кодексу України, а також на те, що кодекс порівняно із законами має вищу юридичну силу.

У пункті 6 ст. 2 Бюджетного кодексу України зафіксовано, що бюджетні установи є юридичними особами, які фінансуються за рахунок бюджету, суперечать норми Постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659 „Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання”, відповідно до яких передбачено, що у разі створення бюджетними установами для провадження господарської діяльності госпрозрахункових підрозділів, які мають статус юридичної особи, їх доходи та видатки не є власними надходженнями бюджетної установи, і їх не вводять до спеціального фонду бюджету (підпункт 2 п. 2 Переліку). Таким способом створюють умови для неконтрольованого самофінансування розпорядників Державного бюджету України. Подібних підзаконних нормативних актів є чимало.

Охороняти від порушень бюджетні правовідносини покликані працівники органів внутрішніх справ. Їх завданнями відповідно до ст. 2 Закону України „Про міліцію” від 20 грудня 1990 р., крім забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів, є: запобігання правопорушенням та їх припинення; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов’язків. На наш погляд, зважаючи на особливу значимість бюджетної сфери для суспільного та державного розвитку, до зазначених завдань міліції доцільно додати також: „охорона коштів публічних фондів”. Важливими засадами цієї діяльності є принципи. У ст. 3 „Про принципи діяльності” зазначено, що діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням. Серед названих принципів особливо важливими для охорони бюджетних правовідносин є принципи соціальної справедливості й законності.

Відповідно до Закону України „Про міліцію” від 20 грудня 1990 р. (пункт 24 частини першої статті 11 у редакції Закону України від 12 січня 2005 р. № 2322-IV „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав на підприємницьку діяльність, особисту недоторканість, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)” працівники міліції для забезпечення виконання своїх обов’язків мають право „вимагати від керівників підприємств, установ і організацій пояснення по фактах порушення законодавства, перевірка додержання якого віднесена до компетенції міліції, а також у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, проводити перевірки по фактах порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції тощо. У цій самій статті зазначено, що „органи міліції вправі приступити до проведення перевірки суб’єктів господарської діяльності за умови наявності направлення на перевірку, яке складається за формою, встановленою Міністерством внутрішніх справ України. /.../ за рішенням суду в присутності понятих та керівників підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, щодо яких проводиться перевірка, витребувати і вилучати оригінали документів, що свідчать про правопорушення, зразки сировини і продукції, а до ухвалення такого рішення суду – в присутності понятих та керівників підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, щодо яких проводиться перевірка, вивчати документи, що свідчать про правопорушення, за рахунок відповідного органу міліції робити з них копії із залишенням особам, щодо яких проводиться перевірка, опису документів, з яких виготовлено копії, опечатувати каси, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі” (пункт 24 частини першої статті 11 у редакції Закону України від 12 січня 2005 р. № 2322-IV).

Охоронну функцію конституційних норм та чинного законодавства, що регулює бюджетні правовідносини, виконує також Прокуратура України, яка

відповідно до п. 5 ст. 121 Конституції України здійснює нагляд за додержанням прав людини і громадянина, дотриманням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Охоронні та контрольні функції у сфері бюджетних правовідносин здійснює і Служба безпеки України. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України „Про службу безпеки України” від 25 березня 1992 р., завданнями СБУ є у межах визначеної законодавством компетенції поряд із захистом державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, захист і економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, а також попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, що безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [219].

Чималий внесок у здійснення бюджетної політики України робить Державна податкова служба. Відомо, що ця інституція забезпечує, насамперед, надходження до бюджету. Але, крім цього, вона виконує контрольні та охоронні функції. В Законі України „Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 р. в ст. 2 „Завдання органів державної податкової служби” зафіксовано, що завданнями органів державної податкової служби є: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов’язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 2 у редакції Закону України від 5 лютого 1998 р. № 83/98-ВР) [209].

Велику роботу проводять органи податкової служби на місцях. У ст. 10 Закону України „Про державну податкову службу в Україні” зазначено, що

державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції виконують із-поміж інших такі функції: 1) здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків і зборів (обов'язкових платежів); 2) контролюють своєчасність подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних із обчисленням податків, інших платежів, а також перевіряють достовірність цих документів щодо правильності визначення об'єктів оподаткування та обчислення податків, інших платежів; 3) здійснюють у межах своїх повноважень контроль за законністю валютних операцій, додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги) у встановленому законом порядку, за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, з наступною передачею матеріалів про виявлені порушення органам, що видають ці документи, за наявністю торгових патентів; 4) проводять перевірки фактів приховування і заниження сум податків та зборів (обов'язкових платежів); 5) передають відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції; 6) подають до судів позови до підприємств, установ, організацій та громадян про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок їх майна тощо.

Як видно з викладеного, правоохоронні органи мають достатньо прав для забезпечення виконання своїх функцій у площині контролю та охорони правовідносин у бюджетній сфері. Проте ці права використовують явно недостатньо. Дослідники зазначають, що на сьогодні чинником недостатньої продуктивності роботи правоохоронних органів у бюджетній сфері є низький престиж цих інституцій, корупція і надмірна їх заполітизованість [113; 150]. Це заважає налагодженню ефективної взаємодії їх із іншими державними

органами, суспільними інституціями, громадськістю у справі зміцнення основ державності, економічної безпеки, здійснення ефективної бюджетної політики, протидії правопорушенням та злочинності. Потрібна система гарантій, яка запобігатиме наданню спецслужбам та правоохоронним органам держави політичного характеру та їх використанню в інтересах окремих політичних сил. Елементами цієї системи мають бути політична й адміністративно-правова реформи, а також наявність розвиненого громадянського суспільства. Окремі науковці пропонують визнати на конституційному рівні таку гілку влади, як контрольна влада [192]. В Конституції Естонії міститься стаття „Державний контроль”. Аналогічні глави є в конституціях Білорусі, Латвії, Швеції, Литви та ін. Україні не зайвим було б запозичити цей досвід. М. Самчук запропонував розробити і прийняти закон про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення [227]. Усі ці пропозиції – слушні. Проблема контролю за бюджетними правопорушеннями є комплексною і потребує зусиль всього суспільства.

Висновки до розділу 3

Дослідження наукової літератури та нормативно-правової бази з питання реалізації конституційно-правових засад бюджетної політики сучасної України дає підстави зробити наступні висновки:

1. Розгляд та прийняття Державного бюджету України є особливо важливою стадією бюджетного процесу, бо від неї залежать життєво необхідні функції держави та суспільства. Несвоєчасне прийняття чи неприйняття державного бюджету може заблокувати діяльність державного апарату, послабити, а то й зруйнувати національну безпеку, серйозно погіршити соціальне становище суспільства, руйнівню вплинути на рівень життя всіх споживачів коштів публічних фондів.

2. Аналіз нормативно-правової бази і наукової літератури дає підстави вважати Закон про Державний бюджет України законом особливої правової природи та ваги, а тому й особливо значимим правовим документом для бюджетної політики. Особливість Закону про Державний бюджет підкреслює ст. 85 Конституції, в якій розмежовано повноваження Верховної Ради України щодо прийняття законів і затвердження Державного бюджету України. Тобто, ця конституційна норма виокремлює повноваження Верховної Ради України від повноважень із прийняття інших законів. Конституція визначає спеціальних суб'єктів щодо розробника проекту Закону про державний бюджет, яким є Кабінет Міністрів України. Встановлює окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України.

3. Верховна Рада може здійснювати відповідний вплив на бюджетну політику вже на стадії парламентських слухань з питання бюджетної політики на наступний період. Також може впливати на принципи бюджетної політики держави, коригувати напрями бюджетної політики тощо. В Бюджетному кодексі України не зафіксовано ідеї увідповіднення Основних

напрямів державної бюджетної політики, Закону про Державний бюджет України духові та букві Конституції України, чим, на наш погляд, принижено авторитет і значимість Основного Закону. Державний бюджет, будучи одним із найважливіших публічних фондів, не має опинитися поза формальним увідповідненням букві та духові Основного Закону. На наш погляд, і в Бюджетному кодексі України, і в Основних напрямках державної бюджетної політики, і в Законі про Державний бюджет України мають бути статті про відповідність цих нормативно-правових документів фундаментальним конституційним принципам і цінностям, духові й букві Конституції України.

4. Для здійснення бюджетної політики, що має бути увідповіднена основним конституційним принципам та цінностям, треба увідповіднити цим цінностям і принципам, насамперед, ст. 95 Конституції України. В нинішньому формулюванні ст. 95 Конституції України закріплює централізовану модель бюджетної політики.

5. Значною мірою не відповідає основним конституційним цінностям та принципам і Бюджетний кодекс України, який виписано відповідно до принципу централізації бюджетних правовідносин і увідповіднений державоцентристським бюджетним нормам Конституції України.

6. Верховна Рада України в бюджетному процесі систематично здійснює підміну державного інтересу частковим, груповим. За такого підходу ефективної бюджетної політики бути не може. Негативно впливає на бюджетний процес нинішня структурованість парламенту, яка є наслідком існуючої виборчої системи, котра, своєю чергою, істотно обмежує політичні права громадян України. Неєфективна в нинішніх умовах діяльність Рахункової палати, яка підзвітна Верховній Раді України. Для зміни ситуації необхідно провести адміністративну та політичну реформи, змінити виборчу систему, зробити Рахункову палату самостійним контрольним органом, зміцнити громадянське суспільство та його структури, що є чи не найважливішим чинником у цьому процесі.

7. За традицією ще з радянських часів проект Державного бюджету формують відповідно до принципу централізації бюджетних ресурсів. Кабінет Міністрів теж керується цим принципом у бюджетному процесі, виконання державного бюджету також підпорядковано принципу централізації, командам, які йдуть “зверху-донизу”. На наш погляд, казначейська система обслуговування виконання Державного бюджету України теж є втіленням централізації в нашій країні бюджетної політики, яка заперечує акумуляцію не лише державних бюджетних коштів у банківських установах, а й коштів місцевого самоврядування, що зумовлює декларативність принципу самостійності місцевого самоврядування та його органів у формуванні місцевих бюджетів.

8. Оскільки бюджетна система України є централізованою, що суперечить конституційному принципові самостійності місцевого самоврядування (ст. 140) та його органів у формуванні місцевих бюджетів, ст. 75 Бюджетного кодексу України, визначаючи порядок складання місцевих бюджетів, “прив’язує” порядок формування місцевих бюджетів до державних органів, узалежнює від держави вже на цьому етапі, створюючи ситуацію неспроможності всіх суб’єктів бюджетних правовідносин, окрім державної влади в особі державних органів, розпоряджатися на свій розсуд, відповідно до власних потреб та інтересів, своїми коштами.

Автономність як галузевий принцип бюджетних правовідносин означає лише автономне управління кожним бюджетом та відсутність прямого перерозподілу коштів між бюджетами шляхом їх вилучення з бюджетів нижчого рівня і зарахування до бюджетів вищого рівня. Декларативність самостійності місцевих бюджетів є найслабшою ланкою сучасної української бюджетної політики.

9. Державі доцільно відмовитися від опікунського ставлення до громадянського суспільства, від принципу єдності бюджетної системи, оскільки цей принцип руйнує економічні засади функціонування та розвитку її. Необхідно провести низку реформ та внести зміни до низки статей

Конституції України, зокрема, розділу XI “Місцеве самоврядування”, ст. ст. 117, 118 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., можливо, взагалі прийняти його у новій редакції, внести зміни до законодавства про виборчу систему в Україні, про вибори місцевих рад, сільських, селищних, міських голів; без цього змінити істотно бюджетну політику буде неможливо. Для розв’язання проблеми справедливого розподілу бюджетних коштів між державою та громадянським суспільством необхідно законодавчо визначити повноваження кожного органу державної влади та місцевого самоврядування, відмовитися від невиправданого делегування повноважень органів місцевого самоврядування – органам виконавчої влади і навпаки, яке створює фактично ситуацію залежності місцевого самоврядування від волі держави, хоча мало би бути навпаки, блокує його розвиток, що несумісне з конституційним закріпленням демократичного і правового розвитку України.

10. Наявна нині система контролю в бюджетній сфері є неефективною, оскільки підзвітна лише державним органам. Необхідне посилення впливу громадянського суспільства на систему фінансового контролю і залучення його до механізмів контролю за діяльністю урядових структур на засадах трактування уряду як найманого громадянським суспільством із метою забезпечення добробуту населення колективного керівника всього державного господарства, підзвітного своїм громадянам. Аналіз бюджетного законодавства засвідчує, що проблема захисту бюджетних коштів на законодавчому рівні розв’язана лише загальною. Необхідно в Бюджетному кодексі України назвати види правопорушень, за які осіб, котрі їх вчинили, притягують до відповідальності залежно від того, на якій стадії бюджетного процесу ці порушення вчинено, які нормативні акти було порушено; чітко визначитись із суб’єктами правопорушень; передбачити відповідальність на законодавчому рівні за конкретні види правопорушень.

Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері слушно було б, із огляду на виняткову важливість цієї сфери у житті всього суспільства та

держави, її політики, зафіксувати окремою статтею як конституційний принцип.

11. Із метою посилення участі громадянського суспільства в контролі за розподілом та перерозподілом коштів публічних фондів вважаємо за доцільне доповнити Конституцію України наступною статтею: “Система (чи органи) державного фінансового контролю працює(ють) на засадах самостійності й прозорості методів проведення контролю, підзвітності та відповідальності перед громадянським суспільством, необхідності залучення його до механізмів фінансового контролю”.

12. Правоохоронні органи мають достатньо прав для забезпечення виконання своїх функцій у площині контролю та охорони правовідносин у бюджетній сфері. Проте ці права використовують явно недостатньо. Потрібна система гарантій, яка запобігатиме наданню спецслужбам і правоохоронним органам держави політичного характеру та їх використанню в інтересах окремих політичних сил. Елементами цієї системи мають бути політична й адміністративно-правова реформи, а також наявність розвиненого громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз проблеми конституційно-правових засад бюджетної політики дає підстави зробити певні узагальнення та висновки:

1. Бюджетна політика держави лежить в основі всієї фінансової політики, а ефективне здійснення її є життєво необхідним для суспільства і держави, оскільки від цього залежать їх життєздатність, захист національної безпеки, оборони, економічний розвиток, соціальний захист населення, розвиток місцевого самоврядування, забезпечення реалізації прав та свобод громадянства, конкурентоспроможність держави тощо. Конституційно-правове забезпечення бюджетної політики, зважаючи на викладене, є питанням особливої ваги. Проте в науковому плані ця проблема – одна з найменш досліджених фахівцями конституційно-правової галузі. В нинішніх умовах ця ситуація не є виправданою, оскільки теорія бюджетного права відчутно відстає від життя, розходиться з конституційними принципами та цінностями, тому й не здатна бути ефективною, належним чином забезпечувати бюджетні правовідносини, політику держави загалом.

2. Бюджетна політика – це діяльність держави та громадянського суспільства, їх взаємодія з використанням низки відповідних соціально-політичних, економічних, юридичних засобів щодо акумуляції, розподілу та перерозподілу бюджетних ресурсів із метою забезпечення економічного, соціального, культурного тощо розвитку держави та суспільства й контролю за динамікою і споживанням цих ресурсів. Реалії демократизації суспільного життя диктують необхідність розмежування понять “бюджетна політика держави” та “бюджетна політика громадянського суспільства”, загалом “бюджетна політика”. На наш погляд, бюджетну політику громадянського суспільства можна визначити як нормативно уgruntовану діяльність відповідних суб’єктів громадянського суспільства щодо формування та використання публічних коштів із метою забезпечення всебічних потреб та інтересів громади та контролю щодо динаміки цих коштів.

3. Характерними рисами бюджетної політики можна вважати: а) бюджетна політика, як і будь-яка інша, має діяльнісну природу, вона є процесом формування коштів публічних фондів, їх розподілом, перерозподілом, використанням, контрольною діяльністю тощо; б) цю діяльність здійснюють відповідні суб'єкти бюджетних правовідносин: законодавчі та виконавчі органи державної влади, органи місцевого самоврядування; в) бюджетну політику як специфічну діяльність здійснюють із допомогою відповідних засобів, якими є: кошти публічних фондів – державний бюджет України, бюджети місцевого самоврядування, бюджетна система України, бюджетний устрій, бюджетне законодавство тощо; г) бюджетна політика як важлива складова фінансового механізму держави, орієнтована на відповідні цілі, окреслені Конституцією України, а саме – увідповіднення соціальних інтересів, забезпечення економічного, соціального, культурного тощо розвитку держави та суспільства і контроль за динамікою й споживанням публічних коштів.

4. Функції бюджетної політики – це ті впливи, які бюджетна політика чинить на соціально-економічний, політичний, культурний розвиток держави та суспільства. Основними функціями бюджетної політики є: формування бюджету держави; збалансування його; розподіл та перерозподіл бюджетних ресурсів; контроль за їх використанням, а також функція стимулювання соціально-економічного розвитку.

5. Основним протиріччям бюджетної політики нинішньої України є протиріччя між громадянським суспільством, що поволі стверджується, і державною владою, яка за інерцією продовжує ототожнювати державний інтерес із суспільним, територіальним, державу – з суспільством.

6. Конституційні норми є джерелом галузевих правових норм загалом і бюджетних зокрема, оскільки є установленням народу, ідеями-принципами, базовими, програмними положеннями, що стверджують основоположні цінності для народу та держави. Для бюджетного права і бюджетної політики України визначальним має бути дух Конституції України, а не тільки її

конкретні “букви”, не лише ті конкретні норми конституційного права, що безпосередньо окреслюють правовий статус суб’єктів бюджетного права і принципи бюджетного процесу.

7. Матеріальні конституційні норми впливають на зміст діяльності суб’єктів бюджетних правовідносин, державних органів та органів місцевого самоврядування, в концентрованому вигляді спрямовують її у відповідне русло, окреслюють завдання, програмують тощо. Конституційно-процесуальна форма діяльності всіх органів державної влади покликана забезпечити здійснення прозорої бюджетної політики на засадах найдемократичніших принципів наукового управління суспільними процесами.

8. Бюджетна політика – це одна з найважливіших функцій держави, це ідеологія і практика формування бюджету, визначення джерел і сум надходження коштів до нього, державних видатків, шляхів покриття дефіциту тощо. Саме Конституція України, її дотримання та виконання всіма без винятку суб’єктами бюджетних правовідносин є одним із найістотніших чинників ефективної бюджетної політики, що впливає з її юридичних характеристик. Через специфічність свого предмета правового регулювання, здатність встановлювати і закріплювати фундаментальні засади розвитку людини, суспільства та держави, Конституція здатна виконувати програмну, ідеологічну та консолідуючу функції в бюджетній сфері.

9. Конституція України не містить спеціального розділу, присвяченого публічним фінансам, але охоплює низку норм, конституційних положень, принципів, цінностей, дефініцій, які мають бути розвинені, конкретизовані, адаптовані до бюджетного законодавства, імплементовані ним. Конституційні норми виконують у правовому регулюванні бюджетних правовідносин специфічні функції. Будучи загальнорегулятивними, дефінітивними, нормами-принципами, нормами-цілями, вони здатні інтегрувати бюджетні правовідносини, програмувати їх, скеровувати у відповідне русло, “укрупняти” права та обов’язки суб’єктів бюджетних

правовідносин, трансформуючи їх в узагальнені оцінки поведінки стосовно цих суб'єктів, виступати активізуючим центром, що здійснює управління системою бюджетного законодавства, впорядковувати суспільно-економічні, фінансові та бюджетні правовідносини, робити їх усталеними шляхом встановлення загальних правил, сприяти формуванню єдиної загальнообов'язкової системи типових масштабів поведінки учасників бюджетної політики, що забезпечуватиме цілеспрямоване та гармонійне функціонування всієї бюджетної сфери та всього суспільного організму.

10. Особливо значимими для бюджетної політики сучасної України є такі конституційні принципи як: принцип верховенства права, принцип рівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, принцип розподілу влади, принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, принцип відповідності бюджетного законодавства нормам та положенням чинної Конституції, участі громадян в управлінні державними справами, принцип непорушності права приватної власності, принцип законності як засада діяльності органів влади та посадових осіб, принцип справедливого розподілу суспільного багатства як засада бюджетної політики загалом, принцип оскарження всіх протиправних рішень та дій відповідних суб'єктів у бюджетній сфері в судах, принцип прозорості бюджетної політики тощо. Ці конституційні принципи у бюджетній політиці – це стержневі положення, першоначала, що лежать в її основі. Порухення цих принципів робить бюджетну політику “безхребетною”, розбалансованою, непослідовною, несправедливою, недемократичною, асоціальною, неспроможною бути чинником прогресивного розвитку суспільства і зміцнення демократичності державотворення. Вищезазначені принципи повинні стати методологічними засадами для нової теорії бюджетного права і бюджетної політики.

11. Вважаємо за доцільне в Конституцію України внести розділ під назвою “Фінанси та бюджет”, а також статтю про відповідність Бюджетного кодексу України, Основних напрямів державної бюджетної політики, Закону України “Про Державний бюджет України” на поточний рік

фундаментальним конституційним принципам та цінностям, духові та букві Конституції України як волеустановленому актові народу;

12. Необхідно увідповіднити основним конституційним цінностям і принципам статтю 95 Конституції України – вона виписана всупереч низці статей Конституції України: ст. ст. 1, 3, ч. 2 ст. 3, ст. 5, ст. 7, ст. 8; ч. 5 ст. 13, ч. 1 та 4 ст. 140, ч. 1 ст. 142. В нинішньому формулюванні ст. 95 виразно простежується недемократична сутність бюджетної політики держави, спрямованість її на задоволення саме державного (групового) інтересу за рахунок суспільного.

13. На бюджетний процес, розгляд та прийняття Державного бюджету також негативно впливає нинішня структурованість парламенту, яка є наслідком соціального розшарування в суспільстві та чинної в Україні виборчої системи. Діяльність Рахункової палати, яка підзвітна Верховній Раді, в нинішніх умовах теж неефективна. Рахункова палата, на наш погляд, має бути самостійним контрольним органом.

14. Кабінет Міністрів України може впливати на бюджетну політику держави на стадії складання Державного бюджету та виконання його, але нині він не керується в бюджетному процесі принципами справедливого та неупередженого підходу в бюджетній політиці. Виконання державного бюджету підпорядковано командам, які йдуть від державних центральних органів виконавчої влади на нижні ланки, “зверху-донизу”.

Казначейська система обслуговування виконання Державного бюджету України, будучи вираженням централізованої бюджетної політики в Україні, суперечить принципіві самостійності місцевого самоврядування та його органів стосовно місцевих бюджетів, оскільки позбавляє місцеве самоврядування і його органи можливості розпоряджатися своїми коштами самостійно, адже це не передбачено ні Конституцією України, ні Бюджетним кодексом України, ні Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

15. Найслабшою ланкою сучасної української бюджетної політики є декларативність самостійності бюджетів. Зарегульованість, занормованість бюджетного процесу свідчить про небажання державної влади втратити домінуюче становище в бюджетній сфері. Принцип централізації бюджетної системи України закріплено Бюджетним кодексом України, що суперечить конституційному принципіві самостійності місцевого самоврядування (ст. 140) та його органів у формуванні місцевих бюджетів. Відповідно до цього принципу ст. 75 Бюджетного кодексу України узалежнює їх від держави вже на цьому етапі, створюючи ситуацію формальної нерівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, неспроможності їх всіх, окрім державних органів, розпоряджатися на свій розсуд своїми коштами.

16. Державній владі необхідно фактично, а не лише формально відмовитися від принципу єдності бюджетної системи, оскільки цей принцип руйнує економічні засади функціонування та розвитку громадянського суспільства. Для істотного реформування бюджетної політики необхідно внести зміни до низки статей Конституції України, зокрема, статей 118, 119, розділу XI “Місьцеве самоврядування”; ст. 60, 61, 117, 118 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, або ж узагалі прийняти його у новій редакції, внести зміни до законодавства про виборчу систему в Україні, про вибори місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Необхідно розмежувати законодавчо повноваження кожного органу державної влади та місцевого самоврядування, відмовитися від невиправданого делегування повноважень органів місцевого самоврядування – органам виконавчої влади і навпаки, яке створює фактично ситуацію блокування державою його розвитку, що суперечить конституційному закріпленню демократичного і правового розвитку України.

17. Система контролю в бюджетній сфері є нині неефективною, оскільки підзвітна лише державним органам, тому необхідно посилити вплив громадянського суспільства на систему фінансового контролю, залучивши його до механізмів контролю за діяльністю урядових структур, а також

зробивши їх підзвітними своїм громадянам. Запропоновано доповнити чинну Конституцію України наступною статтею: “Система (чи органи) державного фінансового контролю працює(ють) на засадах самостійності та прозорості методів проведення контролю, підзвітності й відповідальності перед громадянським суспільством, необхідності залучення його у різних формах до механізмів фінансового контролю”;

18. Бюджетна політика держави не може бути ефективною без законодавчого врегулювання юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення. Дослідження бюджетного законодавства свідчить, що проблема захисту бюджетних коштів на законодавчому рівні розв’язана поверхово. В Бюджетному кодексі України варто конкретизувати види правопорушень, за які осіб, котрі їх вчинили, притягують до відповідальності, залежно від того, на якій стадії бюджетного процесу ці порушення вчинено, які нормативні акти було порушено, чітко визначитися із суб’єктами правопорушень; передбачити відповідальність за такі види правопорушень, як: використання бюджетних коштів без затвердженого кошторису і штатного розпису, за невиконання бюджету, за порушення вимог щодо складання єдиного кошторису доходів і видатків бюджетними установами, за створення нових державних установ та підприємств без необхідного обґрунтування тощо.

19. Державні правоохоронні органи, маючи для захисту бюджетних правовідносин достатньо законодавчо закріплених повноважень, використовують їх недостатньо. Необхідно створити систему гарантій, яка запобігатиме надмірній політизації спецслужб і правоохоронних органів держави, використанню їх в інтересах окремих політичних сил.

**Результати анкетування
студентів юридичного факультету Тернопільського національного
економічного університету та Інституту післядипломної освіти
Київського національного університету ім. Тараса Шевченка
(спеціальність “Правознавство”) на предмет ефективності бюджетної
політики та її відповідності Конституції України в умовах сьогодення
(320 осіб)**

Питання	Кількість осіб, які дали відповідь	Відсоток (%)
1. Чи вважаєте Ви бюджетну політику України ефективною? а) так б) ні в) важко відповісти	а) 180 б) 100 в) 40	а) 56,25 б) 31,25 в) 12,5
2. Чи дотриманий принцип самостійності місцевих бюджетів у бюджетному процесі? а) так б) ні в) важко відповісти	а) 167 б) 140 в) 13	а) 52,19 б) 43,75 в) 4,06
3. Чи доцільно передбачити відповідальність депутатів Верховної Ради України за несвоєчасне прийняття Закону України про державний бюджет на поточний рік? а) так б) ні в) важко відповісти	а) 145 б) 105 в) 70	а) 45,31 б) 32,81 в) 21,88
4. Як ви вважаєте, казначейська система виконання бюджету потребує вдосконалення, чи повинна залишатись у такому ж стані? а) так б) ні в) важко відповісти	а) 207 б) 103 в) 10	а) 64,69 б) 32,19 в) 3,13
5. Чи сприятиме участь громадськості у контролі за ефективністю розподілу та використання бюджетних коштів? а) так б) ні в) важко відповісти	а) 183 б) 69 в) 68	а) 57,19 б) 21,57 в) 21,25
6. Що могло б сприяти боротьбі з	а) 215	а) 67,19

<p>бюджетними правопорушеннями з боку представників правоохоронних органів?</p> <p>а) посилення кримінальної відповідальності за бюджетні правопорушення</p> <p>б) залучення інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, засобів масової інформації)</p> <p>в) важко відповісти</p>	<p>б) 76 в) 29</p>	<p>б) 23,75 в) 9,06</p>
<p>7. Чи вважаєте Ви, що в основі сучасної української бюджетної політики лежить державоцентристська теорія бюджетного права?</p> <p>а) так</p> <p>б) ні</p> <p>в) важко відповісти</p>	<p>а) 198 б) 93 в) 29</p>	<p>а) 61,88 б) 29,06 в) 9,06</p>
<p>8. Чи вважаєте Ви, що Бюджетний кодекс України заперечує основні конституційні цінності та принципи, оскільки він акцентує на принципі централізації бюджетної системи?</p> <p>а) так</p> <p>б) ні</p> <p>в) важко відповісти</p>	<p>а) 178 б) 135 в) 7</p>	<p>а) 55,63 б) 42,18 в) 2,19</p>
<p>9. Чи вважаєте Ви, що проблема захисту бюджетних коштів на законодавчому рівні вирішена поверхово і вимагає подальшого розроблення?</p> <p>а) так</p> <p>б) ні</p> <p>в) важко відповісти</p>	<p>а) 201 б) 97 в) 22</p>	<p>а) 62,81 б) 30,31 в) 6,88</p>
<p>10. Які чинники, на Вашу думку, вкрай негативно впливають на бюджетну політику сучасної України?</p> <p>а) нинішня структурованість парламенту</p> <p>б) неприйняття нового Бюджетного кодексу</p> <p>в) важко відповісти</p>	<p>а) 169 б) 136 в) 15</p>	<p>а) 52,81 б) 42,5 в) 4,69</p>

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади / В. Авер'янов // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 267–277.
2. Авер'янов В. Уряд у механізмі поділу влади / В. Авер'янов // Право України. – 2005. – № 4. – С. 10–16.
3. Аврутин Ю. Е. О методологии конституционно-правового исследования экономики / Ю. Е. Аврутин // Правоведение. – 2008. – № 1. – С. 71–85.
4. Агафонов А. С. Правовой статус Президента України / А. С. Агафонов // Право України. – 2000. – №9. – С.24–26.
5. Алексеев С. С. Восхождение к праву: поиски и решения / С. С. Алексеев. – М. : Норма, 2003. – 748 с.
6. Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия : некоторые тенденции правового развития – надежда и драма современной эпохи / С. С. Алексеев. – М. Статут, 2000. – 256 с.
7. Алієва В. Роль Рахункової палати Туреччини в бюджетному процесі / В. Алієва // Фінансове право. – 2001. – № 6. – С.68–71.
8. Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрийко. – К., 1994. – 165 с.
9. Андрійко О. Ф. Державний контроль: теорія і практика /О. Ф. Андрійко ; Національна Академія наук України, Ін – тут держави і права ім. В. М. Корецького. Відділ проблем державного управління і адміністративного права. – К., 1999. – 23 с.
- 10.Апель А. Основы финансового права. Краткий курс лекций / А. Апель. – СПб. : Питер. – 2001. – 129 с.
- 11.Бабенко К. А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / К. А. Бабенко. – К., 2004. – 17 с.

12. Бабкін В. Д. Взаємозв'язок філософії права та загальної теорії держави та права / В. Д. Бабкін // Проблеми філософії права. – Т. 1. – 2003. – С. 56–61.
13. Бандура О. О. Єдність цінностей та істини в праві / О. О. Бандура. – Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2000. – 200 с.
14. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 192 с.
15. Барабаш Ю. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Ю. Барабаш / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.
16. Барбич І. Нормативно-правові відносини між учасниками бюджетного процесу: поняття, перспективи розвитку / І. Барбич // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – №3. – С. 72–73.
17. Басанцов І. В. Система фінансового контролю в Україні / І. В. Басанцов // Фінансове право. – 2005. – №11. – С. 132–139.
18. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / О. В. Батанов. – К. : Дім “Ін Юре”, 2003. – 511 с.
19. Бескид Й. Теоретичні підвалини дослідження суті державного бюджету України / Й. Бескид // Фінанси України. – 1998. – №1. – С. 16–18.
20. Білоус А. Бюджетний кодекс: чи всі фінансові проблеми вирішено? Коментар / А. Білоус // Українська Інвестиційна Газета. – 2001. – Бюджетний кодекс України. Нормативна база. – С. 47–48.
21. Блажевич В. Місцеві податки і збори та їх особливості. Світовий та український досвід встановлення і справляння податків / В. Блажевич // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 1. – С. 95–99.
22. Блажевич В. Проблеми формування місцевих бюджетів та перспективи їх вирішення / В. Блажевич // Право України. – 2002. – № 5. – С. 116–120.
23. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России / Н. А. Боброва. – М. : ЮНИТИ ДАНА : Закон и право, 2003. – 264 с.

- 24.Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм / Н. А. Боброва, Т. Д. Заржевская. – Воронеж, 1985. – С. 84–87.
- 25.Болотіна Н. Б. Соціальні права людини та їх державне забезпечення: сучасні тенденції розвитку / Н. Б. Болотіна // Матеріали наук.-практ. конф. [Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення] (м. Київ 30 січня 2003 р.) – К. : МП “Леся”, 2003. – С. 8–18.
- 26.Бориславська О. М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. М. Бориславська / Нац. юрид акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.
- 27.Братасюк В. М. Правова реальність як форма прояву інтелектуальної традиції епохи (на матеріалах романо-германської правової сім’ї) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 “Філософія права” / В. М. Братасюк / Київ. нац. акад. внутр. справ. – К., 2005. – 20с.
- 28.Буковинський С. А. Концептуальні засади управління бюджетними коштами в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2001. – № 5. – С. 24–33.
- 29.Булгакова С. О. Бюджетна система України: Опорний конспект лекцій /С. О. Булгакова, Л. В. Єрмоленко. – К. : КДТЕУ, 1999. – 109 с.
- 30.Бурчак Ф. Президент України / Ф. Бурчак. – К. : Вид-во “Ін Юре”, 1997. – 24 с.
- 31.Буряченко А. Є. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / А. Є. Буряченко, М. П. Палій // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 13–18.
- 32.Бюджет – не донор “тіні” [Електронний ресурс] // Іменем закону. – 2006. – №42. – Режим доступу до журналу : <http://www.imzak.org.ua/index.php/home/m1161680125>

33. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р. № 2542-III [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
34. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В.Турчинова та Ц. Г.Огня. – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 320 с.
35. Бюджетні повноваження парламенту: Українські реалії на тлі світового досвіду : [посібник] / Л. Шрьодер, Н. Кейдн, О. Барабаш та ін. – К. : Заповіт, 1997. – 142 с.
36. Василюк М. М. Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин / М. М. Василюк // Фінанси України. – 2001. – №7. – С. 125–128.
37. Васильович Й. Проблеми та перспективи побудови правової держави в Україні / Й. Васильович // Право України. – 2000. – №1. – С. 32–35.
38. Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України / Ф. Веніславський // Право України. – 1998. – №1. – С. 34–38.
39. Веніславський Ф. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. “Конституційне право” / Ф. Веніславський / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 22 с.
40. Викулин А.Ю. Бюджетная политика в системе категорий финансового права / А.Ю. Викулин., Ю.А. Крохина // Государство и право. – 2004. – №2. – С. 41–49.
41. Воронова Л. К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1975. – 183 с.
42. Воронова Л. К. Финансовое право: Учебное пособие для студентов юрид. ф-тов / Л.К. Воронова, Кучерявенко Н.П. – Харьков : Легас, 2003. – 360 с.
43. Воронова Л. К. Финансовое право Украины: Підручник / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент, Моя книга, 2007. – 448 с.

- 44.Воротіна Н. Основи теорії бюджету і бюджетного процесу та деякі проблеми правового регулювання цих питань в Україні / Н. Воротіна // Правова держава: Щорічник наукових праць. – Вип.13. – 2002. – С. 202–210.
- 45.Гаврилюк Р. Соціальний натуралізм як принцип науки податкового права / Р. Гаврилюк // Право України. – 2005. – №10. – С. 18–21.
- 46.Гаврилюк Р. Фінансовий закон: проблеми теорії та практики / Р. Гаврилюк // Право України. – 2005. – №7. – С. 37–41.
- 47.Геєць В. Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи / В. Геєць [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – № 5 (480). – 7-13 лютого 2004. – Режим доступу : <http://dt.ua/2000/2040/45494>.
- 48.Глущенко Ю. М. Участь місцевих державних адміністрацій у бюджетному процесі / Ю. М. Глущенко // Держава і право. – 2007. – Вип.35. – С.276–283.
- 49.Головатий С. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано, та який не діє / С. Головатий // Українське право: Матеріали міжнар. конференції [“Верховенство права: питання теорії та практики”]. – 2006. – №1. – С. 13–15; 85–90; 369–371.
- 50.Голосніченко І. Правосвідомість і правова культура в розбудові Української держави / І. Голосніченко // Право України. – 2005. – №4. – С. 24–25.
- 51.Гордей О. Д. Бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту / О. Д. Гордей, Д. О.Василик // Фінанси України. – 2003. – №4. – С. 29–32.
- 52.Грачева Е. Ю. Финансовое право России. Учебник / Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. – М. : ТЕИС, 1995. – 231 с.
- 53.Грищенко А. В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.В. Грищенко / Київ. націон. унів. ім. Т. Шевченко. – К., 2002. – 18 с.

- 54.Грязин И. Текст права: Опыт методологического анализа конкурирующих теорий / И. Грязин. – Таллин : Эасти раамат, 1983. – 187с.
- 55.Гушта О.В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування / О. В. Гушта // Фінанси України. – 2000. – №2. – С. 69–73.
- 56.Давиденко В. В. Економічна функція сучасної держави / В.В. Давиденко // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. – Вип. 19. – С. 73–79.
- 57.Дахова І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / І. Дахова / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.
- 58.Дворкін Р. Серйозний погляд на права / Р. Дворкін. – К. : Основи, 2000. – 519 с.
- 59.Делія Ю. К. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: Проблеми теорії та практики / Ю. К. Делія. – Донецьк: НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. – 277 с.
- 60.Денисов В. Методологія сучасного парламентаризму / В. Денисов // Український часопис міжнародного права. – 2001. – № 1. – С. 92–111.
- 61.Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І.Єфіменко та ін.] – К. : НДФІ, 2004. – 712 с.
- 62.Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / [За заг. ред. О. Ю. Оболенського.] – Хмельницький, 1999. – 340 с.
- 63.Державне управління: теорія і практика / [За заг. ред. В. Б. Авер'янова.] – К., 1998. – 105 с.
- 64.Державотворення та правотворення в Україні: Досвід, проблеми, перспективи / [За ред. Ю. С. Шемшученка.] – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 656 с.

65. Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин : постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. №1782 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1782-2004-%EF>.
66. Дмитриев Ю. А. Проблемы контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти / Ю. А. Дмитриев, Ф. Ш. Измайлова // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 88–96.
67. Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект / С. В. Дорохин. – Москва: Волтерс Клувер, 2006. – 130 с.
68. Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность / Ю. П. Еременко. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1982. – 164 с.
69. Євдокимов В. Розвиток ідеї правової держави в умовах тоталітаризму та переходу суспільства до демократії / В. Євдокимов // Право України. – 1997. – №7. – С. 3–4.
70. Єпіфанов А. О. Бюджет і фінансова політика України / Єпіфанов А. О., Сало І. В., Д'яконова І. І. – Київ : Наукова думка, 1997. – 302 с.
71. Єрмоленко М. М. Засади формування бюджетної політики держави / М. М. Єрмоленко, С. А. Єрохін та ін. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
72. Жаровська І. Відкритість та доступність діяльності органів державної влади як складова концепції правової держави / І. Жаровська // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – №6. – С. 126–129.
73. Жданов І. За бідні регіони замовте слово [Електронний ресурс] / І. Жданов // Дзеркало тижня. – 2000. – 22 липня. – №29. Режим доступу : http://www.uceps.com.ua/ukr/all/publications/publicat_956_ukr.shtml
74. Журавський В. Політична система України: проблеми становлення та розвитку (правовий аспект) / В. Журавський. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 112 с.
75. Заблоцька О. Кримінальна відповідальність за порушення у бюджетній сфері: міжнародний досвід // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С.149-151.

- 76.Заблоцька О. Поняття та зміст бюджетної системи України / О. Заблоцька // Право України. – 2007. – № 2. – С. 52–56.
- 77.Заверуха О. Міжбюджетні відносини в Україні: проблеми правового регулювання / О. Заверуха // Право України. – 2000. – №9. – С. 34–37.
- 78.Задорожня Г. Щодо конституційно-правової відповідальності / Г. Задорожня // Право України. – 2007. – № 9. – С. 107–109.
- 79.Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А. П. Заєць. – К., 1999. – 248 с.
- 80.Закревський А. До питання про правову природу Закону про державний бюджет / А. Закревський, Л. Кравченко // Право України. – 2008. – №3. – С. 44–46.
- 81.Засади формування бюджетної політики держави. Наукова монографія / [М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников та ін.] ; за ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
- 82.Іванова І. М. Стан та перспективи розвитку муніципального фінансового контролю / І. М. Іванова // Фінансове право. – 2005. – №11. – С. 140–147.
- 83.Ісмаїлов А. Б. Бюджетний процес та напрями його удосконалення / А. Б. Ісмаїлов // Фінанси України. – 2002. – №8. – С. 26–28.
- 84.Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М), 2001. – 288 с.
- 85.Касаткина Н. М. Португалия. Вводная статья / Н. М. Касаткина // Конституции государств Европейского Союза / под общей ред. Л. В. Окунькова. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА. – 1999. – 812 с.
- 86.Келина С. Г. Принципы советского уголовного права / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев; Академия наук СССР. Институт государства и права. – Науч. изд. – М. : Наука, 1988. – 176 с.
- 87.Кельман М. Шлях до громадянського суспільства – соціальна основа держави, влади та демократії / М. Кельман // Актуальні проблеми правознавства. Наук. зб. ЮІ ТАНГ. – Тернопіль, 2002. – Вип.4. – С. 39–46.

88. Керимов Д. А. *Методология права (предмет, функции, проблемы философии права)* / Д. А. Керимов. – М. : Аванто, 2001. – 560 с.
89. Кириленко О. П. *Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика)* / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
90. Кистяковский Б. *Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права.* – М., 1916. – 362 с.
91. Кичун В. *Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України та АРК* : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / В. Кичун / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 20 с.
92. Ковальчук А. *Законодавчі проблеми бюджетного процесу в Україні* / А. Ковальчук // *Право України.* – 2005. – №3. – С. 31–34.
93. Ковальчук А. *Роль і місце фінансового права за ринкових умов* / А. Ковальчук // *Право України.* – 2007. – №2. – С. 45–48.
94. Козлова Е.И. *Конституционное право Российской Федерации* / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 1995. – 480 с.
95. Козловський А. А. *Право як пізнання. Вступ до гносеології права* / А. А. Козловський. – Чернівці : Рута, 1999. – 295 с.
96. Козюбра М. *Державна влада: межі здійснення та форма організації (політико-правові аспекти)* / М. Козюбра // *Українське право.* – 1995. – Число 1. – С. 4–9.
97. Козюбра М. І. *Методологія права: концептуальні підходи* // *Матер. міжв. наук.-теор. конф. [«Проблеми методології сучасного правознавства»]*. – К., 1996. – С. 117–123.
98. Козюбра М. І. *Місце філософії права в системі суспільствознавства (до питання про дисциплінарний статус філософії права)* / М. І. Козюбра // *Проблеми філософії права.* – Т.1. – 2003 – С. 22–27.
99. Козюбра М. *Правовий закон: проблема критеріїв* / М. Козюбра // *Вісник Академії правових наук України.* – 2003. – № 2-3. – С. 91–96.

100. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика / М. Козюбра // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 15–24.
101. Колодій А. Верховенство права в системі законодавства / А. Колодій, Н. Пелих // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 139–147.
102. Колодій А. М. Принципи права України / А.М. Колодій. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 205 с.
103. Колодій С. Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання / С. Ю. Колодій // Фінанси України. – 2001. – № 3. – С. 63–68.
104. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации / Н. М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 192 с.
105. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России / Е. И. Колюшин. – М. : Из-во Московського ун-та, 1999. – 381 с.
106. Конституции государств Европейского Союза / под общей ред. Л. В. Окунькова. – М. : Изд. Группа НОРМА - ИНФРА. – 1999. – 812 с.
107. Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В. Н. Дубровин. – М : ООО Издательство «Юрлитинформ», 2001. – 448 с.
108. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2005. – 896 с.
109. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов от 10 июля 1918 года // Конституция общенародного государства (собрание). – М.: Политиздат, 1978. – 422 с.
110. Конституційне право України /За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 732 с.
111. Конституційне право України /За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – Київ : Український центр правничих студій , 1999. – 376 с.
112. Конституційне право України /За ред. Ю. М.Тодики, В. С. Журавського. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – 544 с.

113. Конституційно-правові засади становлення української державності / [В. Я.Таций, Ю. М.Тодика, О. Г.Данильян та ін.] ; за ред. акад. АПРН України Ю.М.Тодики. – Харків : Право, 2003. – 328 с.
114. Конституція незалежної України / За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. – К. : Інститут держави та права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000, – 428 с.
115. Конституція незалежної України: У 3-х кн. /За заг. ред. С.Головатого. – К. : Право. Українська правнича фундація, 1995. – Кн.1. – 398 с.
116. Конституція України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
117. Копейчиков В. В. Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции / В. В. Копейчиков. – К. : Вища школа, 1979. – 174 с.
118. Короленко А. В. Бюджетний процес та бюджетний календар / А. В. Короленко // Фінанси України. – 2002. – №5. – С. 74–77.
119. Косенко Л. П. До питання про зміст поняття “бюджетний процес” / Л.П. Косенко // Матеріали міжнар. наук. конф. “Проблеми фінансового права”. – Чернівці : Рута, 1996. – Вип. 1. – С. 91–99.
120. Костицький М. В. Методологія пізнання української історико-правової дійсності / М. В. Костицький // Проблеми формування суверенної правової української держави. Вісник ЛДУ ім. Івана Франка. Серія юрид. Вип. 30. – Львів, 1994. – С. 3–7.
121. Костицький М. В. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції: Вибрані наукові праці / М. В. Костицький. – Чернівці: "Рута", 2009. – 560 с.
122. Котелевская И. В. Конституция, закон, подзаконный акт / Котелевская И.В., Митюков М. А., Мицкевич А.В. – М. : Юридическая литература, 1994. – 133 с.

123. Кравченко В. В. Конституційне право України / В.В. Кравченко – К. : Атіка, 2000. – 320 с.
124. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Т-во “Знання”, КОО. – 1999. – 487 с.
125. Кресіна І. Політична реформа в Україні: здобутки і недоліки / І. Кресіна // Право України. – 2007. – № 4. – С. 9–16.
126. Кривенко Л. Необхідно модернізувати конституційне визначення Верховної Ради України / Л. Кривенко // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – Вип. 4 (35). – С. 37–51.
127. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001р. № 2341-III [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14>.
128. Криниця С. О. Формування бюджетів розвитку в регіонах України / С.О. Криниця // Фінанси України. – 2000. – № 11. – С. 8–17.
129. Крохина Ю. А. Принцип федералізму в бюджетном праві: автореф. дисс. докт. юрид. наук : спец. 12.00.14. / Ю. А. Крохина // Саратовская госуд. академия права. – Саратов, 2001. – 38 с.
130. Кузьменко О. Дотримання принципів бюджетної системи України у сфері міжбюджетних відносин / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 5. – С. 85–88.
131. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.
132. Кутафін О.Е. Предмет конституційного права / О.Е. Кутафін. – М. : Юристь. – 2001. – 445 с.
133. Лінецький С. В. Конституційний процес в Україні: проблеми і перспективи / С. В. Лінецький // Матеріали наук.-практ. конф [“Державно-правова реформа в Україні”]. – Ін-т законодавства ВР України, 1997. – С. 75–77.

134. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України / Л. А. Луць. – К. : Інститут держави та права АПН України ім. В.Корецького. – 2003. – 350 с.
135. Луць Л. Принцип верховенства права в європейській конституційній практиці / Л. Луць // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 119–132.
136. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения / В. О. Лучин. – М. : Закон и право, 1997. – 157 с.
137. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – Москва : Юнити, 2002. – 487 с.
138. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве / В.О. Лучин. – М. : Юридическая литература, 1976. – 167 с.
139. Лютий І. О. Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку / Лютий І. О., Демиденко Л. М., Субботович Ю. Л. // Фінанси України, 2006. – № 10. – С. 3–12.
140. Майданник О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти / О. Майданник // Право України. – 2001. – № 2. – С. 92–95.
141. Майданник О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. Майданник / Ін-тут законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 36 с.
142. Макаренко Л. О. Особливості дії норм і принципів Конституції України / Л. О. Макаренко // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2000. – Вип. 8. – С. 3–8.
143. Макаренко О. Роль Верховної Ради України в контрольно-правовому механізмі / О. Макаренко // Вісник ЛДУВС. – 2007. – № 2. – С. 99–110.
144. Максимов С. Верховенство права в державному управлінні / С. Максимов // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 288–294.

145. Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления / С. И. Максимов; Министерство образования и науки Украины. Национальная академия Украины им. Я. Мудрого. – Науч. изд. – Харьков : Право, 2002. – 328 с.
146. Малинова И. П. Философия правотворчества / И. П. Малинова. – Екатеринбург : Из-во УрПОА, 1996. – 280 с.
147. Мальцев В. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / В. А. Мальцев. – Воронеж: Из-во Воронежского гос. ун-та, 1998. – 384 с.
148. Маслій А. П. Правові основи бюджетного процесу (за законодавством України та країн з розвинутою економікою) / А. П. Маслій / Автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 1996. – 20 с.
149. Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. Курс лекций / А. Н. Медушевский. – М. : ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
150. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.
151. Мельник О. В. Виникнення і становлення інституту конституційної відповідальності вищих органів державної влади / О. В. Мельник // Вісник Донецького університету. – 2000. – № 1. – Ч. 1. – С. 173–178.
152. Митний кодекс України від 11.07.2002р. № 92-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=92-15>.
153. Михеєнко Р. Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України / Р. Михеєнко // Право України. – 2000. – № 8. – С. 24–28.
154. Музика О. Бюджетні субсидії як джерело доходів місцевих бюджетів / О. Музика // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 11. – С. 64–66.

155. Музика О. Правові основи надання субвенцій місцевим бюджетам України / О. Музика // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 12. – С. 86–89.
156. Музика О. Трансформація підходів щодо визначення бюджету / О. Музика // Право України. – 2002. – № 2. – С. 42–47.
157. Наливайко Л. Р. Конституційний контроль і конституційно-правова відповідальність / Л.Р. Наливайко // Нова політика. – 1999. – №1. – С. 60–72.
158. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Л.Р. Наливайко / Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 16 с.
159. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К., 2001. – 1104 с.
160. Наумова Л. Ю. Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки / Л. Ю. Наумова // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 19–28.
161. Невинский В. Германия. Вводная статья / В. Невинский // Конституции государств Европейского Союза / под общей ред. Л.В. Окунькова. М. : Изд. группа НОРМА - ИНФРА. – 1999. – 812 с.
162. Невідомий В. Рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі: конституційно-порівняльний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / В. Невідомий / Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2007. – 20 с.
163. Неновски Н. Право и ценности / Н. Неновски. – М. : Прогресс, 1987. – 248 с.
164. Нерсисянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология / В. С. Нерсисянц // Конституционно-правовая реформа в

- Российской Федерации. Сб. статей / Отв. ред. Ю. С. Пивоваров. – М. : ИНИОН РАН, 2003. – С. 6–10.
165. Нечай А. А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права / А. А. Нечай // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 33–38.
166. Нечай А. А. Проблема правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 376 с.
167. Нечай А. Публічні фонди та публічні видатки як категорії фінансового права / А. Нечай // Право України. – 2004. – № 4. – С. 60–63.
168. Нижник А. Якість закону в контексті дотримання принципу верховенства права / А. Нижник // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 106–118.
169. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Нижник. – К., 1997. – 72 с.
170. Оборотов Ю. Н. Традиции и новации в правовом развитии / Ю. Н. Оборотов. – Одеса : Юрид. літ., 2001. – 160 с.
171. Общая теория финансов: Учебник / Под ред. Л. А. Дробозиной. – М. : Банки и биржи. 1995. – 217 с.
172. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 3–12.
173. Оніщенко Н. Принцип верховенства права: теоретичні засади та практичний вимір / Н. Оніщенко // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 38–44.
174. Оноре Т. Про право. Короткий вступ / Т. Оноре. – К. : Сфера, 1997. – 125 с.
175. Опарін В. М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні / В. М. Опарін // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 126–133.

176. Опришко В. Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України / В. Ф. Опришко. – К. : Ін-т законодавства ВР України, 2001. – 212 с.
177. Опришко В. Ф. Конституція: політико-правові основи державно-правової реформи в Україні / В. Ф. Опришко // Проблеми державно-правової реформи в Україні. – К.: Ін-тут законодавства Верховної Ради України, 1997. – Вип. 3. – С. 13–33.
178. Органи державної влади в Україні / [За ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.
179. Орлюк О. П. Фінансове право / О. П. Орлюк. – Київ: Юрінком Інтер. – 2003. – 527 с.
180. Основи держави та права: Навч. посібник / [С. Д. Гусарев, Р. А. Калюжний, А. М. Колодій та ін.]. – К. : Либідь, 1997. – 207 с.
181. Основи конституційного права України / [За ред. В. В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 288 с.
182. Основи конституційного права України : Підручник / [За ред. В. В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – 208с.
183. Павлов Д. Організаційно-правові проблеми забезпечення ефективного використання бюджетних коштів / Д. Павлов, А. Чубенко // Право України. – 2007. – № 5. – С. 57–59.
184. Павлюк К. В. Досвід реформування державних фінансів у нових країнах – членах Європейського Союзу / К. В. Павлюк, І. В. Іголкін // Фінанси України. – 2007. – № 2. – С. 44–55.
185. Падалко Г. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Ін-тут законодавства Верховної Ради України / Г. Падалко. – К., 2007. – 20 с.
186. Пазенок А. Соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні та ФРН: порівняльне дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / А. Пазенок / Інститут законодавства ВРУ. – К., 2006. – 17 с.

187. Пате́й-Братасюк М. Г. Громадянське суспільство як суб'єкт творення правової держави / М. Г. Пате́й-Братасюк // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю [“Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства”], (Київ, 30 травня 2001 р.) Т. 1. – С. 40–43.
188. Пацурківський П. Начала фінансового права: постановка проблеми / П. Пацурківський // Право України. – 2006. – № 6. – С. 25–29.
189. Пацурківський П. Пострадянська теорія бюджетного права: полемічні нотатки / П. Пацурківський // Право України. – 2007. – № 3. – С. 103–108.
190. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П. С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ. – 1997 – 244 с.
191. Пацурківський П. Соціологічна (природно-позитивна) доктрина фінансового права / П. Пацурківський // Право України. – 2005. – № 6. – С. 29–33.
192. Пелих Н. Державний апарат в умовах сьогодення / Н. Пелих // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С.78–81.
193. Петришин О. Верховенство права як принцип дії права / О. Петришин // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 49–58.
194. Петришин О. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. / О. Петришин. – Х. : Факт. – 1998. – 168 с.
195. Петрова Л. В. Фундаментальні проблеми методології права (філософсько-правовий дискурс) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Л.В. Петрова / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1998. – 26 с.
196. Пилипенко А. Н. Франция. Вводная статья / А. Н. Пилипенко // Конституции государств Европейского Союза / под общей ред. Л.В.Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА - ИНФРА. – 1999. – 812 с.
197. Пискотин М. Советское финансовое право: Учебник / М. Пискотин, М. А. Гурвич. – М. : Госюриздат, 1952. – 324 с.

198. Піхоцька О. М. Місцеві податки і збори у забезпеченості фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О. М. Піхоцька // Фінанси України. – 2003. – № 5. – С 46 – 50.
199. Погорілко В. Нова Конституція України – втілення національної ідеології державотворення / В. Погорілко // Ідеологія державотворення в Україні: історія та сучасність. Матеріали наук.-практ. конф. 22-23 листопада 1996 р. – К. : Генеза, 1997. – С. 8–10.
200. Погосов И. А. Бюджет государства. Финансы, денежное обращение и кредит: Учеб. / И.А. Погосов / Под ред. В.К.Сенчагова и А.И.Архипова. – М. : Проспект, 2000. – 496 с.
201. Полозенко В. Д. Бюджет 2005 – новий етап соціального розвитку / В. Д. Полозенко // Фінанси України. – 2005. – № 11. – С. 25–31.
202. Потапов В. Бюджет поза політикою / В. Потапов // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 223. – 26 листопада.
203. Прієшкіна О. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування: проблеми й перспективи / О. Прієшкіна // Право України. – 2006. – №11. – С.86–89.
204. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23.12.2004р. № 2285-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2285-15>.
205. Про Державний бюджет України на 2006 рік : Закон України від 20.12.2005р. № 3235-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3235-15>.
206. Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19.12.2006р № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7-8. – Ст.66.
207. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28.12.2007р. № 107-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=107-17>.

208. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26.12.2008р. № 835-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17&chk>.
209. Про державну податкову службу : Закон України від 04.12.1990р. № 509-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=509-12>
210. Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок : наказ Державного Казначейства України №122 від 26.06.2002р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0594-02>.
211. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996р. № 422/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=422%2F96-%E2%F0>.
212. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : Закон України від 01.07.2004р. № 1953-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 52. – Ст. 561.
213. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990р. № 565-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=565-12>.
214. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР// Офіційний вісник України. – 1997. – №25. – С. 20.
215. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999р. № 586-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
216. Про Основні напрями бюджетної політики на 2007 рік : постанова Верховної Ради України від 27.07.2006р. №42-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 40. – Ст. 352.

217. Про прокуратуру : Закон України від 5.11.1991р. № 1789-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1789-12>.
218. Про Регламент Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 16.03.2006р. №3547-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 23–25. – Ст. 202.
219. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992р. № 2229-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2229-12>.
220. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю : розпорядження Кабінету Міністрів України № 158-р від 24.05.2005р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.
221. Радбрух Г. Философия права / Г. Радбрух. – М. : Международные отношения, 2004. – 240 с.
222. Раханський А. Самостійно формувати місцеві бюджети / А. Раханський // Віче. – 2003. – № 5. – С. 25
223. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – 193 с.
224. Розпутенко І. Бюджетний процес: матеріали до лекції / І. Розпутенко. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 60 с.
225. Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження: Монографія / С. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
226. Савчук С. В. Юридична соціологія: предмет та місце в системі юридичних наук / С.В. Савчук. – Чернівці : Рута, 2003. – 240 с.
227. Самчук М. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства / М. Савчук // Вісник прокуратури. – 2003. – № 5. – С. 79–83.
228. Сахаров Д. М. Финансовая политика государства в свете проблем глобализации / Д. М. Сахаров // Финансы. – 2003. – № 2. – С. 79–80.

229. Селіванов А. О. Будуємо нову державу / А. О. Селіванов. – К. : Генеза, 1997. – 236 с.
230. Селіванов А. Політика і право в рішеннях Верховної Ради України та конституційна відповідальність посадових осіб / А. Селіванов // Право України. – 2005. – № 3. – С. 3–9.
231. Селіванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / В. Селіванов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 3–10.
232. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України. Методологічні аспекти / В. М. Селіванов. – Київ : Видавничий дім, 2002. – 723 с.
233. Селіванов В. Цілевизначення у державній політиці / В. Селіванов // Право України. – 2003. – №3. – С. 46–54.
234. Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства / В. М. Семенов. – М. : Юрид. лит., 1982. – 152 с.
235. Семиноженко В. П. Інноваційна політика на Україні як національний проект. Економіка знань: виклики глобалізації та України / В. П. Семиноженко. – К., 2004. – 262 с.
236. Семчик О. Доходна частина бюджету як складова Державного бюджету України / О. Семчик // Право України. – 2003. – № 9. – С. 68–73.
237. Семчик О. Правові основи формування Державного бюджету України / О. Семчик // Право України. – 2002. – № 8. – С. 50–53.
238. Семчик О. Розгляд і затвердження Державного бюджету України: деякі питання / О. Семчик // Право України. – 2004. – № 9. – С. 89–92.
239. Серьогін В. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / В. Серьогін / Нац. юр. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.
240. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Харків : Бізнес Інформ, 1998. – 236 с.

241. Сінкевич О. Норми конституційного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. Сінкевич / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 17 с.
242. Скакун О. Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 704 с.
243. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практика реалізації / О.В. Скрипнюк. – К., 2005. – 170 с.
244. Скрипнюк О. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління / О. Скрипнюк // Право України. – 2007. – № 4. – С. 3–8.
245. Славська І. Український конституціоналізм: етапи становлення та розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / І. Славська / НАН України Інститут держави і права ім. В. Корецького. – К., 2004. – 20 с.
246. Слинко Т. М. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні / Т. М. Слинко, О.Г. Кушніренко . – Х.: Арсис ЛТД, 1998. – 176 с.
247. Словник соціологічних та політологічних термінів. Довід. вид. / [Укладачі: В. І. Астахова, В. І. Даниленко, А. І. Панов та ін.] – Київ : Вища школа, 1993. – 142 с.
248. Сравнительное конституционное право: Учебное пособие / [отв. ред. В. Е. Чиркин]. – М. : Международные отношения, 2002. – 448 с.
249. Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Ч.1. [Посібник для студентів] / П. Стецюк – Львів : Астролябія, – 2003. – 232 с.
250. Столяров Н. С. Государственный финансовый контроль : Учебник для вузов / Столяров Н. С., Шохин С. О.– СПб. : Питер, 2004. – 557 с.
251. Стоян В. І. Розмежування повноважень між учасниками бюджетного процесу та організація взаємодії з ними органів Державного казначейства / В. І. Стоян, А. В. Лучка // Фінанси України. – 2005. – № 12. – С. 42–52.

252. Сугоняко О. Конституція і розвиток банківської діяльності: актуальні правові проблеми / Сугоняко О., Кампо В., Жукова А. // Вісник НБУ. – № 6. – С. 26–28.
253. Супрунюк Є. В. Конституційно-правові засади діяльності Верховної Ради України по забезпеченню основних прав та свобод громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Є. В. Супрунюк / Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. – Х., 1997. – 17 с.
254. Теплюк М. Правові проблеми змінення Конституції України / М. Теплюк, О. Ющик // Право України. – 2007. – № 12. – С. 3–7.
255. Тихомиров Ю. А. Конституция в правовой системе: взаимовлияние и противоречия / Ю. А. Тихомиров // Конституция как фактор социальных изменений: Сб. докладов. – М. : Центр конституционных исследований, 1999. – С. 87–98.
256. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Бек, 1995. – 496 с.
257. Тодика Ю. Конституційна реформа в Україні в аспекті народовладдя і розвитку правової системи / Ю. Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1 (36). – С. 27–37.
258. Тодика Ю. Конституція як соціальна цінність / Ю. Тодика // Право України. – 2000. – №12. – С. 9–12.
259. Тодика Ю. М. Роль Конституції України в становленні громадянського суспільства / Ю. М. Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2(17). – С. 3–12.
260. Тодика Ю. Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества / Ю. Н. Тодика. – Харьков : Факт, – 2001. – 382 с.
261. Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Н. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 607 с.
262. Тодика Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодика, В. Д. Яворский. – Харьков : Факт, 1999. – 256 с.

263. Толуб'як В. С. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів / В. С. Толуб'як // Фінанси України. – 2002. – № 11. – С. 68–71.
264. Торохтій Ю. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Ю. Торохтій / Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 20 с.
265. Третьяченко Н. Ю. Испания. Вводная статья / Н. Ю. Третьяченко // Конституции государств Европейского Союза / под общей ред. Л. В. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА - ИНФРА. – 1999. – 812 с.
266. Уголовный кодекс Испании / [Под ред. Н. Ф. Кузнецова, Ф. М. Решетникова.] – М., 1998. – 297 с.
267. Уголовный кодекс ФРГ / [Пер. с нем.] – М., 2001. – 287 с.
268. Уголовный кодекс Швейцарии / [Пер. с нем.] – М., 2000. – 386 с.
269. Усенко І. Б. Парадигма українського державотворення, академічні традиції та сучасні завдання історико-правової науки / І. Б. Усенко // Ідеологія державотворення в Україні: історія та сучасність. Матеріали наук.-практ. конф. 22-23 листопада 1996 р. – К.: Генеза, 1997. – С.121–124.
270. Федоренко В. Інститут конституційного права України / В. Федоренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”. – 2006. – Вип. 5. – С. 95–99.
271. Федоренко В. Норми конституційного права як основний елемент системи національного конституційного права / В. Федоренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”. – 2006. – Вип. 6. – С. 89–92.
272. Федоренко В. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституційного права України / В. Федоренко // Право України. – 2007. – №2. – С. 21–26.
273. Федоренко Г. Розподіл влади та її єдність: місце законодавчої гілки влади на етапі державно-правової реформи / Г. Федоренко // Право України. – 1998. – № 7. – С. 7–8.

274. Финансовое право: Учебник / [отв. ред. Н. И. Химичева]. – М. : Юристъ, 1999. – 600 с.
275. Финансовое право: Учебник / [под ред. О. Н. Горбуновой]. – М. : Юристъ, 1996. – 400 с.
276. Финансы / [под ред. Дробозиной Л. А.]. – М., 1999. – 527 с.
277. Філософія права / [за ред. О. Г. Данільяна]. – Київ : Юрінком Інтер, 2002. – 270 с.
278. Фрицький О. Ф. Конституційне право України / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
279. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе. – М. : Гнозис, 1994. – 320 с.
280. Химичева Н. И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР / Н. И. Химичева. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1966. – 43с.
281. Христенко В. Б. Новый этап реформы межбюджетных отношений / В.Б. Христенко, А. М. Лавров // Финансы. – 1999. – № 2. – С. 4–8.
282. Цвік М. В. Методологічне значення принципів права / М. В. Цвік // Проблеми методології сучасного правознавства : мат. міжн. наук. – теорет. конференції (9-10 жовтня 1996р.) – К., 1996. – С. 33–36.
283. Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / А. О. Червяцова. – Харків, 2004. – 19 с.
284. Чернадчук В. Бюджетно-контрольні правовідносини як правова категорія / В. Чернадчук // Право України. – 2005. – № 5. – С. 63–65.
285. Чернадчук В. До питання об’єкта бюджетних відносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 79–84.
286. Чернецька О. В. Конституційна реформа: нагальні проблеми та перспективи реалізації / О. В. Чернецька // Сучасні проблеми правової

- системи України: Збірник наукових праць. / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко, Ю.Л. Бошицький, та ін. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2008. – 542 с.
287. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин. – М. : Из-во “Зерцало”, 1998. – 441 с.
288. Чистоколяний Я. Конституційно-правові норми в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Я. Чистоколяний / НАН України, Інститут держави і права ім. В. Корецького. – К., 2005, – 20 с.
289. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К. : НІОС. – 2003. – 488 с.
290. Чугунов І. Я. Державні видатки у системі фінансового регулювання / І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна // Фінанси України. – 2003. – № 12. – С. 3–8.
291. Чуніхіна Л. Новий погляд на фінансовий контроль / Л. Чуніхіна // Право України. – 2005. – № 5. – С. 60–63.
292. Чухно А. А. Актуальні проблеми стратегії економічного і соціального розвитку на сучасному етапі / А. А. Чухно // Економіка України. – 2004. – № 4. – С. 15–16.
293. Шайо А. Самоограничение власти. (Краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М. : Юристъ, 2001. – 292 с.
294. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України / В. Шаповал // Право України. – 1999. – № 1. – С. 5–7.
295. Шаповал В. Верховенство права: міфи та реалії пострадянського право розуміння / В. Шаповал // Українське право. – 2006. – Число 1. – С. 30–33.
296. Шаповал В. М. Конституційна категорія соціальної держави / В.М. Шаповал // Право України. – 2004. – С. 14-19.
297. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В.М. Шаповал – К., АртЕк: Вища шк., 1997. – 264 с.
298. Шаповал В. М. Конституція України: вже або лише п’ять років? / В.М. Шаповал // Право України. – 2001. – № 6. – С. 8–12.

299. Шаповал В. М. Конституція як форма (джерело) конституційного права України (питання теорії) / В.М. Шаповал // Право України. – 1999. – №6. – С. 5–9.
300. Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально - экономических реформ /Н. А. Шевелева. – СПб : Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 280 с.
301. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / С. Шевчук. – Харків : Консум, 2002. – 296с.
302. Шевчук С. Принцип верховенства права і реалізація державної політики / С. Шевчук // Українське право. – 2006. – Число1. – С. 67–71.
303. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України. – 2001. – №8. – С. 13-15.
304. Шильникова О. М. Формування доходів місцевих бюджетів /О. М. Шильникова // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 54–58.
305. Юрій С. І. Бюджетна система України / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
306. Юрій С. І. Казначейська система: Підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац / [за ред. С. О. Булгакової]. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 590 с.
307. Юхименко Л. Правові засади контролю за використанням бюджетних коштів, здійснюваного Рахунковою палатою України / Л. Юхименко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 72–75.
308. Юхименко П. І. Сучасні тенденції та стратегія фінансової політики України / П. І. Юхименко // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 101–109.
309. Якубенко В. М. Соціальна держава чи правова? / В. М. Якубенко // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2002. – Вип. 18. – С. 50–56.

310. Якубенко В. Принципи соціальної держави / В. Якубенко // *Право України*. – 2002. – № 6. – С. 33–38.
311. Якубенко В. Принципи соціальної держави: стан і перспективи їх реалізації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави а права” / В. Якубенко / Нац. акад. внутрішніх справ України. – К., 2005. – 21 с.
312. Януль І. Є. Бюджетний процес як фактор фінансової стабілізації / І. Є. Януль // *Фінанси України*. – 2001. – № 8. – С. 68–71.
313. Ярмиш Н. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / Н. О. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 672 с.
314. Ярошенко Ф. Бюджетна система реформується / Ф. Ярошенко // *Віче*. – 2003. – № 5. – С. 9–10.
315. Kaufmann A. *Betrage zur juristischen hermeneutic*. – Koln – Berlin – Bonn – Munchen, 1984. – 314 s.
316. Mauro P. Corruption and growth // *Quarterly Journal of Economics*. – 1995. – №110 (3). – P. 681–712.
317. Mauro P. Corruption and the Composition of Government Expenditure // *Journal of Public Economics*. – 1998. – №69 (2). – P. 263–279.
318. Rauch J. E., Evans P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries // *Journal of Public Economics*. – 2000. – № 75. – P. 49–71.