

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

РОСОЛЯК ОКСАНА БОГДАНІВНА

УДК 342.4 : 336.143

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

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2010

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Київському національному університеті внутрішніх справ,
Міністерство внутрішніх справ України

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України,
Колодій Анатолій Миколайович,
Київський національний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри конституційного та міжнародного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Костицький Михайло Васильович**,
Київський національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри філософії права та юридичної логічної логіки

кандидат юридичних наук, доцент **Чернецька Олена Василівна**,
Київського університету права НАН України,
проректор

Захист відбудеться «22» 04 2010 р. о 16.00 годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради Д 26.007.04 у Київському національному університеті внутрішніх
справ за адресою: ДП-680, м. Київ-35, Солом'янська площа, 1

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Київського національного
університету внутрішніх справ: ДП-680, м. Київ-35, Солом'янська площа, 1

Автореферат розісланий «15» 03 2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н.О. Щербак

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В 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 не бути актуальним. Здійснення суспільного та державного розвитку на конституційних засадах є запорукою його усталеності. Особливо зростає актуальність увідповіднення суспільного й державного життя конституційним принципам і положенням в умовах кризових явищ, руйнації засад державності, національного суверенітету, політичної та економічної нестабільності, неготовності інститутів державної влади до партнерських відносин із людиною-громадянином, прагнення влади, яка дуже віддалилася від народу, продовжити себе в часі будь-якою ціною, посилення корумпованості державних чиновників, порушення прав та свобод людини і громадянина, що є типовим явищем, слабкості громадянського суспільства, духовно-моральної кризи, що поглиблюється, культивування сили як права в нинішній Україні тощо.

Оскільки бюджетна політика держави є засобом забезпечення економічного, соціального та культурного розвитку українського суспільства, утвердження демократичних цінностей, прав та свобод людини, її всебічного, повноцінного розвитку, обороноздатності країни, національної безпеки, конкурентоспроможності держави на міжнародній арені тощо, ґрунтувати її на конституційних цінностях, принципах та положеннях – нагальна необхідність. Відступ, відхилення від них, тим паче, заперечення їх можуть призвести до непередбачених негативних наслідків у державі та суспільстві.

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

Все, зазначене вище, вплинуло на вибір дисертаційної теми. Крім цього, він зумовлений тим, що українські конституціоналісти майже не досліджували конституційно-правові засади бюджетної політики. Зокрема, на рівні дисертаційного дослідження цю тему поки що ніхто не вивчав. Опрацьовували її переважно фахівці з фінансово-бюджетного права та економісти. Саме тому є нагальна потреба інтенсифікувати дослідження зазначеної проблематики з боку представників української конституційної галузі права.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконано відповідно до 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 р. № 755; здійснене в межах планів науково-дослідних робіт кафедри конституційного та міжнародного права КНУВС.

Обраний напрям нашого дослідження впливає також з основних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2000 р. № 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 р. № 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 визначення конституційно-правових засад бюджетної політики сучасної України. Цей підхід дає змогу отримати цілісний образ права, адекватне його трактування, сприймати його не частковим, а багатовимірним, людиномірним, не лише соціальним, а й культурно-цивілізаційним феноменом.

У роботі застосовано низку філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Зокрема, діалектичний метод потребує погляду на предмет дослідження у розвитку, в часі, у взаємозв'язку з різними сферами та рівнями суспільного життя загалом, урахування впливу на бюджетну політику суб'єктивних та об'єктивних чинників. Використання в роботі аксіологічного (ціннісного) підходу дало змогу побачити приналежність конституційних принципів, норм, інститутів державної влади, бюджетної політики до духовно-культурного виміру життя суспільства, подивитися на них крізь призму вищих духовних цінностей (підр. 2.3; 2.4).

За допомогою таких спеціально-правових методів, як: формально-догматичний, соціологічно-правовий, порівняльно-правовий встановлено ознаки і завдання бюджетної політики; розкрито взаємодію й взаємовплив конституційних принципів на бюджетну політику (підр. 2.1; 2.4); досліджено зарубіжний нормативно-правовий матеріал та запропоновано низку пропозицій щодо внесення змін у законодавство України; висвітлено конституційне право і фінансово-бюджетне право як соціальні явища; зроблено порівняння конституційних моделей бюджетної політики зарубіжних країн та України (підр. 2.2).

У дослідженні також використано низку загальнонаукових методів: аналізу і синтезу, моделювання й аналогії, порівняння, об'єктивності, що дало змогу розкрити особливості здійснення та реалізації бюджетної політики вцілому й окремими її суб'єктами зокрема (підр. 3.1; 3.2).

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 розвиненої 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 в

розвиток теорії конституційного права, фінансового та бюджетного права, можуть бути використані:

– у *правотворчості* – для підготовки внесення змін до Конституції України; при розробленні концепції та проекту Закону України про Державний бюджет України на 2010 рік, нового Бюджетного кодексу України, Постанови Верховної Ради України „Про основні напрями бюджетної політики України на 2011 рік”, рішень про місцеві бюджети;

– у *правореалізаційній діяльності* – в процесі формування, розподілу та використання коштів як Державного бюджету, так і місцевих бюджетів органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема Тернопільською міською радою (акт впровадження № 580 від 21. 09. 2009 р.);

– у *науково-дослідницькій роботі* – можуть стати основою для подальшого розроблення посттоталітарної теорії бюджетного права; в науці конституційного права: для подальшого дослідження проблеми конституційних засад правового регулювання міжбюджетних правовідносин; ролі і 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 тощо;

– в *навчальному процесі* – у підготовці відповідних розділів навчальних посібників та підручників, навчальних програм із конституційного права, фінансового, бюджетного, зокрема, в Тернопільському національному економічному університеті (акт впровадження № 126-06/977 від 09. 06. 2009 р.).

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 2008 р. (тези опубл.); X Всеукраїнській науково-практичній конференції „Формування правової держави в Україні: проблеми та перспективи” (м. Тернопіль, 11 квітня 2008 р. (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 2008 р.); 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 2008 р. (тези опубл.); XI Всеукраїнській науково-практичній конференції „Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи” (м. Тернопіль, 24 квітня 2009 р. (тези опубл.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження відображені в одинадцяти одноособових наукових працях, із них – шість статей опубліковані у визначених ВАК України провідних фахових виданнях.

Структура дисертаційної роботи обумовлена її метою та окресленими завданнями й складається з вступу, трьох розділів, десяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Зміст роботи викладено на 243 сторінках друкованого тексту, з них основний текст займає 208 сторінок. Список використаних джерел (318 найменувань) займає 29 сторінок. Додатки розміщені на 6 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, стан її наукового опрацювання та зв'язок із науковими програмами, планами і темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет, теоретико-методологічну основу роботи; визначено основні теоретичні положення наукової новизни дослідження, що винесені на захист, і висвітлено науково-теоретичну і практичну значимість дослідження, подано перелік публікацій із проблематики роботи, розкрито її структуру, зміст та обсяг.

Розділ перший „Джерельна база та методологія дисертаційного дослідження” складається з двох підрозділів, в яких проаналізовано наукову літературу, що стосується проблеми дисертаційної роботи, а також обрано методологію дослідження.

У підрозділі 1.1. „Джерельна база і стан наукового опрацювання дисертаційної проблеми” проаналізовано стан наукового розроблення досліджуваної теми.

Аналіз джерельної бази показує, що, оскільки Конституція України має особливу соціальну цінність у національній правовій системі, вплив Конституції на всі державотворчі процеси, продовжує залишатись актуальним, – про це пишуть такі автори як: С. Головатий, О. Данильян, В. Євдокимов, А. Заєць, І. Кресіна, В. Погорілко, О. Скрипнюк, В. Тацій, Ю. Тодика, С. Шевчук, Ю. Шемшученко та ін.

Сутність позитивістської доктрини бюджетного права висвітлено в працях відомих науковців Л. Воронової, М. Піскотіна, Ю. Ровінського, Н. Хімичевої та ін. Позитивістська доктрина фінансово-бюджетного права була і продовжує існувати як не лише юридичне, а й своєрідне ідеологічне обґрунтування недемократичної політики держави в бюджетній сфері – на цьому акцентують російські науковці А. Вікулін, Ю. Крохіна, Н. Шевельова та українські: Р. Гаврилюк, А. Ковальчук, А. Нечай, П. Пацурківський й ін.

Окремі аспекти проблеми ефективності бюджетної політики в сучасній Україні, її суті та особливостей на сучасному етапі порушують Н. Воротіна, Л. Демиденко, О. Кузьменко, А. Лучка, А. Маслій, А. Чубенко, А. Чухно, П. Юхименко та ін. Ці науковці наголошують на застосуванні комплексного підходу до вирішення ключових завдань бюджетної політики.

Характеристиці конституційних принципів приділено чималу увагу такими науковцями як: К. Бабенко, Н. Болотіна, І. Жаровська, А. Колодій, А. Селіванов, В. Селіванов, О. Скрипнюк, Є. Супрунюк, Ю. Тодика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Якубенко та ін. Вони акцентують, що

принципи, будучи висхідними, керівними ідеями, які спрямовують діяльність учасників правовідносин у відповідне русло, закріплюють, стверджують базові цінності, котрі мають бути збережені та захищені суспільством. Значимість конституційних принципів в бюджетній політиці українськими конституціоналістами майже не досліджена.

Дослідження матеріальних, процесуальних, охоронних та інших видів конституційних норм віднаходимо в роботах М. Козюбри, В. Копейчикова, В. Лучіна, Л. Макаренка, В. Погорілка, О. Скрипнюка, Ю. Тодици, В. Федоренка, В. Чіркїна та ін., однак їх роль в бюджетній політиці не висвітлено.

Ф. Веніславський, В. Кичун, Л. Кривенко, О. Майданник, О. Носенко, Ю. Торохтій та ін. науковці проаналізували такі конституційно-правові інститути в контексті бюджетної політики, як: інститут народовладдя, інститут прав та свобод людини, інститут законодавчої і виконавчої влади, інститут державних адміністрацій, інститут фінансового контролю тощо.

Проблемі юридичної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері, конституційно-правовій відповідальності як одному із різновидів, і її характеристиці присвячено дослідження Г. Задорожньої, Н. Колосової, В. Лучіна, О. Майданник, О. Мельник, Л. Наливайко, А. Червяцовой та ін. Дослідники аналізують умови, за яких вона настає, види її (негативна, позитивна), санкції, їх різновиди тощо.

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 далеко недостатньо. Подальшого опрацювання потребує низка її аспектів, що або доволі фрагментарно розроблені в науковій літературі, або взагалі не висвітлені.

У підрозділі 1.2. „Методологічні засади дисертаційного дослідження” зазначено, що в дисертаційній роботі застосовано принцип комплексного поліметодологічного підходу, який передбачає поєднання філософських (діалектичного, антропологічного, аксіологічного, герменевтичного), загальнонаукових (аналізу, синтезу, індукції, дедукції, моделювання, системності, об'єктивності) та спеціально-наукових (формально-догматичного, соціологічно-правового, порівняльно-правового) методів. У взаємодоповнюваності вони здатні забезпечити адекватне дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики.

Використання в дослідженні низки філософських методів дало змогу побачити вплив на бюджетну політику чинників суб'єктивного та об'єктивного плану, зрозуміти 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.

За допомогою загальнонаукових методів визначено риси та функції бюджетної політики, сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в бюджетних правовідносинах.

Застосування спеціально-правових методів дозволило побачити відмінності між моделями бюджетної політики в різних країнах, висвітлити бюджетну політику як соціальне явище, дослідити нормативно-правову базу по даній проблематиці тощо.

Розділ другий „Загальна характеристика конституційно-правових засад бюджетної політики України” складається з чотирьох підрозділів. У них досліджено характерні риси, функції і завдання бюджетної політики, показано роль конституційних норм та значення конституційних принципів у здійсненні бюджетної політики.

Підрозділ 2.1. „Поняття бюджетної політики, її функції та завдання” дає визначення державного бюджету, бюджетної політики, окреслює її характерні ознаки, основні функції й завдання.

Бюджетна політика держави – надзвичайно важливий інструмент впливу на суспільні процеси, розвиток економіки, соціальну сферу, культурний рівень суспільного розвитку, обороноздатність держави, конкурентоспроможність, і є однією з гарантій життєздатності суспільства, продовження нацією себе в часі тощо.

Проаналізувавши поняття бюджетної політики, автор виділяє такі її характеристики як: діяльна природа, оскільки вона є процесом формування фондів публічних коштів; цю діяльність здійснюють відповідні суб'єкти бюджетних правовідносин за допомогою відповідних засобів, якими є кошти публічних фондів, бюджетна система, бюджетний устрій тощо; бюджетна політика як важлива складова фінансового механізму держави орієнтована на відповідні цілі, окреслені Конституцією України, а саме: забезпечення соціальних інтересів, економічного, культурного тощо розвитку держави та суспільства.

Сутність бюджету реалізується через його функції, основними з яких є розподільча і контрольна. Також можна назвати додаткові функції: економічної безпеки, забезпечення функціонування держави тощо.

У підрозділі 2.2. „Конституційно-правові моделі бюджетної політики: зарубіжний досвід” на прикладах конституцій різних країн простежено залежність бюджетної політики держави від форми держави, політичного режиму, державного устрою тощо.

У дисертаційному дослідженні проаналізовано низку конституцій європейських держав-членів ЄС (Німеччини, Іспанії, Франції, Португалії, Литви, Польщі), а також пострадянських держав (Білорусі, Грузії, Молдови). Конституційно-правові моделі бюджетної політики окремих зарубіжних країн умовно можна поділити на демократичні, які властиві країнам розвиненої

демократії, і недемократичні, що теж зумовлені відповідними історичними, соціальними, політичними тощо особливостями розвитку конкретних народів.

Показано, що демократичні моделі бюджетної політики (Німеччина, Франція, Португалія, Іспанія тощо) ґрунтовані, як правило, на принципах: поваги до людини, її прав та свобод, принципі народовладдя, визнання непорушності права на власність за суб'єктами бюджетної політики, самостійності бюджетів держави та громадянського суспільства тощо. В свою чергу, недемократичні моделі бюджетної політики, будучи, як правило, державоцентристськими, заперечують принцип децентралізації бюджетної системи і самостійності бюджетів усіх інших суб'єктів, окрім державного. У таких моделях державний бюджет охоплює публічні кошти, кошти громадянського суспільства і власне державні, тобто ґрунтований на принципі тотожності суспільного, громадського та державного.

У підрозділі 2.3. „Конституційна норма – базовий елемент здійснення бюджетної політики України” висвітлено особливості впливу на бюджетне законодавство та бюджетні правовідносини норм конституційного права.

Конституція України, будучи волеустановленим актом народу, має найвищу юридичну силу і є тим найважливішим нормативно-правовим актом, на засадах якого має формуватись і здійснюватись вся фінансова політика держави, в тому числі бюджетна.

У підрозділі зазначено, що конституційні загальнорегулятивні норми, норми-дефініції, норми-принципи, норми-цілі інтегрують бюджетні правовідносини, програмують їх, скеровують у відповідне русло, служать активізуючим центром, який управляє системою бюджетного законодавства, впорядковують суспільно-економічні, фінансові та бюджетні правовідносини, вносять у них одноманітність та усталеність.

Охарактеризовано матеріальні норми Конституції України, які визначають повноваження вищих органів державної влади, а також особливості приписів конституційно-правових процесуальних норм, що регламентують діяльність головно тих суб'єктів, котрі є носіями владних повноважень із застосування матеріально-правових норм.

Підрозділ 2.4. „Конституційні принципи як засада бюджетної політики сучасної України” розкриває роль та місце у бюджетній політиці таких конституційних принципів: принцип людини як найвищої соціальної цінності в державі, верховенства права, демократичності, соціально орієнтованої держави, плюралізму форм власності, поваги до права власності тощо.

Конституційні принципи – це основоположні ідеї, що мають програмне спрямування, засади права, котрі, закріплюючи базові цінності суспільства, визначають сутність і скерованість правового регулювання загалом, є визначальними засадами всіх галузей права.

Конституційні принципи в бюджетній політиці України служать висхідними ідеями, основою її здійснення, зосереджують її довкола базових цінностей, окреслюють напрями її розвитку. Виконуючи нормативно-регулятивну функцію в бюджетній політиці, конституційні принципи зобов'язують всіх учасників бюджетної політики діяти відповідно до приписів нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні правовідносини. Відступ від цих принципів загрожує руйнацією бюджетної політики, оскільки без таких фундаментальних підвалин, якими є конституційні принципи, вона може перетворитися у некеровану діяльність окремих суб'єктів, а отже, спричинити для суспільства непередбачені наслідки.

У третьому розділі „Реалізація конституційно-правових засад бюджетної політики в сучасній Україні”, що складається з чотирьох підрозділів, досліджено конституційно-правове забезпечення діяльності Верховної Ради України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з розгляду, затвердження, формування і виконання Державного бюджету України.

У підрозділі 3.1. „Конституційно-правове забезпечення діяльності Верховної Ради України по розгляду і затвердженню Державного бюджету України” висвітлено роль та значення Верховної Ради України у бюджетному процесі.

Для ефективної діяльності Верховної Ради України в процесі прийняття бюджету необхідно, щоб законодавець розмежував поняття держави та суспільства; державний інтерес, загальносуспільний і територіальний. Слід віднайти необхідний компроміс між виробниками суспільних благ та інститутами публічної влади.

На етапі складання та розгляду проекту Державного бюджету України роль і значимість парламенту може бути достатньо істотною, оскільки Верховна Рада України здатна впливати на принципи бюджетної політики держави, коригувати напрями бюджетної політики, закласти підвалини для неупередженого розподілу публічних коштів, використати бюджет як потужний стимул суспільного зростання тощо.

Обґрунтовано ідею про те, що в Бюджетному кодексі України, і в Основних напрямках бюджетної політики України, і в законі про державний бюджет мають бути закріплені статті про відповідність цих нормативно-правових документів фундаментальним конституційним принципам та цінностям, духові й букві Конституції України. Підвищити авторитет і вагу Конституції України повинна Верховна Рада України, особливо на таких стадіях бюджетного процесу, як складання та прийняття Державного бюджету України.

У підрозділі 3.2. „Конституційно-правові засади діяльності органів виконавчої влади по формуванню та виконанню Державного бюджету України” акцентовано на діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства

фінансів України та інших органів виконавчої влади на стадії виконання Державного бюджету України.

На стадії виконання бюджету ефективність бюджетної політики значною мірою залежить від розроблення та здійснення урядом загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку суспільства.

Наголошено, що Кабінет Міністрів України може впливати на бюджетну політику держави уже на стадії складання Державного бюджету та виконання його, але нині він не керується в бюджетному процесі конституційними принципами справедливого та неупередженого підходу. Виконання державного бюджету підпорядковано технічним командам від державних центральних органів виконавчої влади до нижніх ланок, „зверху-донизу”. Замість того, щоб бути органічною частиною формування та реалізації єдиної національної політики, в нинішній Україні програми діяльності уряду стали певним кон'юнктурним документом, ухвалення якого використовують як певний засіб пролонгації влади ще на рік.

У підрозділі 3.3. „Місце і роль місцевого самоврядування у бюджетній політиці України” висвітлено конституційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні.

З'ясовано, що однією з причин гальмування демократії знизу є спроба організувати місцеве самоврядування, зберігаючи, в основному, державоцентристську ідеологію побудови фінансової, зокрема бюджетної, системи.

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою. Тому для розвитку цього інституту важливою передумовою має стати саме фінансова незалежність місцевого самоврядування, яка сьогодні відсутня.

Доведено, що створення сприятливих умов для успішного функціонування місцевого самоврядування безпосереднім чином пов'язане з досягненням таких фундаментальних цілей: по-перше, відмова від принципу єдності бюджетної системи, оскільки цей принцип руйнує економічні засади функціонування та розвитку місцевого самоврядування; по-друге, органи місцевого самоврядування повинні автономно використовувати наявні в них кошти для виконання своїх зобов'язань; по-третє, необхідне чітке розмежування і законодавче закріплення бюджетних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.4. „Юридична відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері. Роль правоохоронних органів у здійсненні бюджетної політики України” досліджено проблему юридичної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері.

Наявній в Україні системі фінансового контролю властиві такі недоліки як: наявність чималих можливостей використання з боку розпорядників бюджетних коштів не за цільовим призначенням, невпорядкованість дій контролюючих органів, відсутність єдиного узгодженого плану заходів щодо контролю за бюджетними коштами, корупція в органах державної влади тощо. Необхідно посилити вплив на систему фінансового контролю громадянського суспільства та залучити його до механізмів контролю і нагляду за діяльністю урядових структур.

У підрозділі показано, що правоохоронні органи мають достатньо повноважень для забезпечення виконання своїх функцій у площині контролю та охорони праввідносин в бюджетній сфері. Проте ці повноваження використовують недостатньо. В Україні потрібна система гарантій, яка запобігатиме наданню правоохоронним органам та спецслужбам політичного характеру та їх використанню в інтересах окремих осіб чи політичних сил.

ВИСНОВКИ

У висновках подано основні результати дослідження конституційно-правових засад бюджетної політики в сучасній Україні.

Акцентовано, що ефективна бюджетна політика є життєво необхідною для суспільства і держави, оскільки від неї залежить їх життєздатність, забезпечення реалізації прав та свобод громадянства, конкурентоспроможність держави тощо. Конституційно-правове забезпечення бюджетної політики, зважаючи на це, є питанням особливої ваги.

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

Доведено, що основним протиріччям бюджетної політики нинішньої України є протиріччя між громадянським суспільством, що поволі утверджується, і державною владою, яка за інерцією продовжує ототожнювати державний інтерес із суспільним, територіальним, а державу – зі суспільством, суспільну власність із державною.

Через специфічність свого предмета правового регулювання Конституція України спроможна виконувати програмну, ідеологічну та консолідуючу функції у бюджетній сфері.

Обґрунтовано, що конституційні норми є джерелом галузевих правових норм загалом і бюджетних зокрема, оскільки є установленням народу, ідеями-принципами, базовими, програмними положеннями, що стверджують основоположні цінності народу й держави. Для бюджетного права і бюджетної політики України визначальним має бути сам правний дух Конституції України, а не лише її конкретні „букви”, що безпосередньо окреслюють правовий статус суб'єктів бюджетного права і принципи бюджетного процесу.

Доведено, що конституційні норми здатні інтегрувати бюджетні правовідносини, програмувати їх, скеровувати у відповідне русло; „укрупняти” права й обов'язки суб'єктів бюджетних правовідносин, трансформуючи їх в узагальнені оцінки поведінки стосовно цих суб'єктів; служити активізуючим центром, що управляє системою бюджетного законодавства; сприяти формуванню єдиної загальнообов'язкової системи типових масштабів поведінки учасників бюджетної політики, що забезпечуватиме цілеспрямоване і гармонійне функціонування всієї бюджетної сфери й усього суспільного організму.

Обґрунтовано, що особливо значимими для бюджетної політики сучасної України є такі конституційні принципи, як: верховенства права, рівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, розподілу влади, відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, відповідності бюджетного законодавства нормам та положенням Конституції України, участі громадян в управлінні державними справами, непорушності права приватної власності, законності як засада діяльності органів влади та посадових осіб, справедливого розподілу суспільного багатства тощо. Порушення згаданих принципів робить бюджетну політику „безхребетною”, розбалансованою, непослідовною, несправедливою, недемократичною, асоціальною, неспроможною бути чинником прогресивного розвитку суспільства і зміцнення демократичності державотворення. Зазначені принципи мають стати методологічними засадами для нової теорії бюджетного права і бюджетної політики.

Запропоновано внести в 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 й букві Конституції України як волеустановленому актові народу;

Оскільки стаття 95 Конституції України 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.1 та 3 ст. 140; ч.1 ст. 142 необхідне увідповіднення її основним конституційним цінностям і принципам. В нинішньому формулюванні ст. 95 виразно простежується недемократична сутність бюджетної політики держави, спрямованість її на задоволення саме державного інтересу за рахунок суспільного. Запропоновано викласти її зміст у новій редакції відповідно до принципу децентралізації.

З'ясовано, що на бюджетний процес, розгляд та прийняття Державного бюджету також негативно впливає нинішня структурованість парламенту, яка є наслідком соціального розшарування в суспільстві й наявної нині в Україні виборчої системи. Діяльність Рахункової палати, яка підзвітна Верховній Раді, в теперішніх умовах теж неефективна. Рахункова палата, на наш погляд, має бути самостійним контрольним органом.

Акцентовано, що Кабінет Міністрів України може впливати на бюджетну політику держави на стадії складання Державного бюджету та виконання його, але нині він не керується у бюджетному процесі принципами справедливого та неупередженого підходу в бюджетній політиці. Виконання державного бюджету підпорядковано командам від державних центральних органів виконавчої влади до нижніх ланок, „зверху-донизу”.

Обґрунтовано, що найслабшою ланкою сучасної української бюджетної політики є декларативний характер самостійності бюджетів. Принцип централізації бюджетної системи України закріплено в Бюджетному кодексі України, що суперечить конституційному принципіві самостійності місцевого самоврядування (ст. 140) та його органів у формуванні місцевих бюджетів. Ст. 75 Бюджетного кодексу України відповідно до цього принципу ставить їх в залежність від держави вже на цьому етапі, порушуючи принцип формальної рівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, зумовлюючи неспроможність їх усіх, окрім державних органів, розпоряджатися на свій розсуд своїми коштами.

Визначено, що система контролю в бюджетній сфері нині неефективна, 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 Конституцію України статтею: „Система (чи органи) державного фінансового контролю працює(ють) на засадах самостійності та прозорості методів проведення контролю, підзвітності і відповідальності перед громадянським суспільством, необхідності залучення його у різних формах до механізмів фінансового контролю”.

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 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 та їх різновидами.

З'ясовано, що 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.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Росоляк О. Б. Фінансовий моніторинг: історія розвитку та досвід запровадження в Україні / О. Б. Росоляк // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 30–33.

2. Росоляк О. Б. Роль загальноправових принципів у правовому регулюванні публічних фінансів / О. Б. Росоляк // Науковий вісник КНУВС. – 2006. – № 5. – С. 26–34.

3. Росоляк О. Б. Значимість конституційних принципів у правовому регулюванні бюджетної політики України / О. Б. Росоляк // Науковий вісник КНУВС. – 2007. – № 6. – С. 24–33.

4. Росоляк О. Б. Підвищення ефективності бюджетної політики в Україні / О. Б. Росоляк // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 2. – С. 106–113.

5. Росоляк О. Б. Реалізація конституційних норм у правовому регулюванні бюджетної політики України / О. Б. Росоляк // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 4. – С. 49–59.

6. Росоляк О. Б. Централізація бюджетних правовідносин як гальмівний чинник становлення громадянського суспільства в Україні / О. Б. Росоляк // Матеріали міжнар. наук. конф. [„Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності”], (Київ, 7 квітня 2008 р.) / За редакцією акад. Академії правових наук України О. В. Скрипнюка. – К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2008. – С. 277–285.

7. Росоляк О. Б. Етичний вимір інституту юридичної відповідальності в бюджетних правовідносинах / О. Б. Росоляк // Тези Всеукр. наук.-практ. конф. [„Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти”], (Львів, 15 травня 2008 р.) / Факультет економічної безпеки, Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2008. – С. 272–274.

8. Росоляк О. Б. Роль Верховної Ради України у бюджетному процесі: проблемні питання / О. Б. Росоляк // Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. [„Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи”], (Тернопіль, 11 квітня 2008 р.) / М-во освіти і науки Укр., ЮФ ТНЕУ. – Тернопіль: Терно-граф, 2008. – С. 246–250.

9. Росоляк О. Б. Централізація бюджетних правовідносин як деконструктивний конституційно-правовий чинник бюджетної політики України та антитеза приватності / О. Б. Росоляк // Тези Всеукр. наук.-практ. конф. [„Право на приватність: тенденції і перспективи”], (Львів, 14 листопада 2008р.) / Львівський державний університет внутрішніх справ – Львів : ЛДУВС, 2008. – С. 159–162.

10. Росоляк О. Б. Місцеве самоврядування та його роль у бюджетній політиці України / О. Б. Росоляк // Матеріали XI Всеукр. наук.-практ. конф. [„Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи”], (Тернопіль, 24 квітня 2009 р.) / М-во освіти і науки Укр., ТНЕУ. – Тернопіль, 2009. – С. 239–242.

11. Росоляк О. Б. Конституційно-правові моделі бюджетної політики: зарубіжний досвід / О. Б. Росоляк // Наукові читання, присвячені пам'яті В. М. Корецького [Збірник наукових праць] / Націон. Академія Наук України, Київський університет права. – Київ, 2009. – С. 498–506.

АНОТАЦІЯ

Росоляк О. Б. Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2010.

Робота присвячена комплексному дослідженню конституційно-правових засад бюджетної політики сучасної України.

У дисертації доведено, що бюджетна політика нашої держави відчутно розходиться з конституційними принципами та цінностями, і тому не здатна бути ефективною. Основним протиріччям бюджетної політики є протиріччя між громадянським суспільством, що поволі стверджується, й державною владою, яка продовжує ототожнювати державний інтерес із суспільним, територіальним, державу зі суспільством. Щоб подолати це протиріччя необхідно узгодити статті Конституції України, які регулюють бюджетну політику, із конституційними цінностями та принципами.

Ключові слова: державний бюджет, бюджетна політика, конституційні принципи, конституційна норма, місцеве самоврядування, бюджетний процес, бюджетне правопорушення, юридична відповідальність.

АННОТАЦИЯ

Росоляк О. Б. Конституционно-правовые основания бюджетной политики современной Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Киевский национальный университет внутренних дел, Киев, 2010.

Работа посвящена комплексному освещению конституционно-правовых оснований бюджетной политики современной Украины.

Обосновано, что бюджетная политика – это одна из важнейших функций государства, это идеология и практика формирования бюджета, определение источников и сумм поступления средств в него, государственных расходов, путей покрытия дефицита и т. д. Именно Конституция Украины, ее

соблюдение и выполнение всеми без исключения субъектами бюджетных правоотношений является одним из самых существенных факторов эффективной бюджетной политики, что следует из ее юридических характеристик. В силу специфичности своего предмета правового регулирования, способности устанавливать и закреплять фундаментальные принципы развития человека, общества и государства Конституция способна выполнять программную, идеологическую и консолидирующую функции в бюджетной сфере.

Определено, что Конституция Украины не содержит специального раздела, посвященного публичным финансам, но в ней имеются ряд норм, конституционных положений, принципов, ценностей, дефиниций, которые должны быть развиты, конкретизированы, адаптированные к бюджетному законодательству, имплементированы ним. Конституционные нормы выполняют в правовом регулировании бюджетных правоотношениях специфические функции. Будучи общерегулирующими, дефинитивными, нормами-принципами, нормами-целями, они способны интегрировать бюджетные правоотношения, программировать их, направлять в соответствующее русло, „укрупнять” права и обязанности субъектов бюджетных правоотношений, трансформируя их в обобщенные оценки поведения в отношении этих субъектов. Они должны выступать активизирующим центром, осуществляющим управление системой бюджетного законодательства, организовывать общественно-экономические, финансовые и бюджетные правоотношения, делать их устойчивыми путем установления общих правил, способствовать формированию единой общеобязательной системы типовых масштабов поведения участников бюджетной политики, которая будет обеспечивать целенаправленное и гармоничное функционирование всей бюджетной сферы и всего общественного организма.

В диссертации сделано вывод, что бюджетная политика Украины в значительной мере расходится с конституционными принципами и ценностями и поэтому не может быть эффективной. Главным противоречием бюджетной политики страны является противоречие между гражданским обществом, которое постепенно утверждается, и государственной властью, которая продолжает отождествлять государственный интерес с общественным, территориальным; государство с обществом. Показано, что принцип централизации, который лежит в основе бюджетного процесса и бюджетной системы, – самое слабое звено в украинской бюджетной политике. Этот принцип противоречит принципу самостоятельности местного самоуправления в формировании местных бюджетов и использованию местных финансовых ресурсов, соответственно интересов и потребностей местного самоуправления.

Доказано, что особенно значимыми для бюджетной политики современной Украины являются такие конституционные принципы, как: верховенства права,

равенства всех субъектов бюджетных правоотношений, распределения власти, ответственности государства перед человеком за свою деятельность, соответствия бюджетного законодательства нормам и положениям Конституции Украины, участия граждан в управлении государственными делами, незыблемости права частной собственности, законности как основы деятельности органов власти и должностных лиц, справедливого распределения общественного богатства как основа бюджетной политики, в общем, обжалования всех бюджетных правоотношений в судах, прозрачности бюджетной политики и т. п. Эти конституционные принципы в бюджетной политике – это стержневые положения, первоначала, что лежат в ее основе. Нарушение этих принципов делает бюджетную политику „бесхребетной”, разбалансированной, несправедливой, недемократической, асоциальной, несостоятельной, является фактором прогрессивного развития общества и укрепления демократичности создания государства. Вышеупомянутые принципы должны стать методологическими основами для новой теории бюджетного права и бюджетной политики.

Ключевые слова: государственный бюджет, бюджетная политика, конституционные принципы, конституционная норма, местное самоуправление, бюджетный процесс, бюджетное правонарушение, юридическая ответственность.

SUMMARY

Rosoliak O. B. The constitution law bases of the budget policy of modern Ukraine. – Manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law by Speciality 12.00.02 – Constitutional law; municipal law. – Kyiv National University of Internal Affairs, Kyiv, 2010.

Work on the integrated study of constitutional and legal principles of the budgetary policy of modern Ukraine.

The paper proved that the fiscal policy of our country felt at odds with constitutional principles and values, and therefore can not be effective. The main contradiction of budget policy is a contradiction between civil society, which gradually claimed and state authorities, which continues to identify the public interest in a social, territorial, state of society. To overcome this contradiction should be agreed articles of the Constitution of Ukraine, which regulate the budgetary policy of the constitutional values and principles.

Key words: state budget, budget policy, constitutional principles, constitutional provision, local government, budget process, budgetary violations, legal penalties.