Надія Береза,
викладач кафедри публічного права,
юридичного факультету Тернопільського
національного економічного університету

Бюджетно-правова політика України: проблема ціннісної орієнтації

Ключові слова: *бюджетна політика, бюджетно-правова політика, державний бюджет, бюджетна система, цінності, принципи, ціннісні орієнтації, людина.*

Одним із першочергових завдань, з моменту становлення України незалежною державою, постало вирішення проблеми формування ефективної бюджетної політики та правильного вибору в її складі пріоритетів розвитку. Адже вона, по суті, є одним із найважливіших інструментів впливу на суспільні процеси, розвиток економіки, соціальну сферу, культурний рівень суспільного розвитку, обороноздатність держави, конкурентоспроможність. Іншими словами, гарантує життєздатність суспільства. За більш, ніж двадцять років незалежності вироблено певні організаційно-правові засади і методичні підходи до формування бюджетної політики, зокрема: щороку приймається закон про державний бюджет, який став основним фінансовим планом держави, прийнято Бюджетний кодекс України, котрий за своїм змістом є, фактично, бюджетною конституцією України і мав би вирішувати численне коло питань, пов'язаних зі становленням і поступовим покращенням ситуації в суспільстві в цілому.

Однак, не дивлячись на прогнозовані перспективи, в реальності маємо ситуацію в країні, яка не просто погіршується, вона ускладнюється. Через це, вважаю за необхідне, проаналізувати основоположні засади бюджетно-правової політики та визначити її ціннісні орієнтації, завдяки яким вона повинна змінитися відповідно до нових викликів, що постають перед Україною.

У розробці бюджетної політики України приймали участь всі гілки влади: законодавча, виконавча і судова. Дослідженням різних аспектів проблеми бюджетної політики, насамперед, визначення її суті, характеристики основних напрямів, чинників і засад її здійснення, займалися такі науковці: Лютий

І.О.[1], Юрій С.І. [2], Федоров В.М. [2], Орлюк О.П.[3], Опарін В.М. [4], Граціонова Н.П. [8], Росоляк О.Б. [9], та ін. Проте проблема ціннісної орієнтації бюджетно-правової політики нині залишається однією з найменш досліджених науково. А відтак, перед нами стоїть першочергове завдання визначення сутті бюджетно-правової політики та проблема її ціннісної орієнтації.

Розпочнемо дослідження із трактування визначень політика, бюджетна політика, що наведені у науковій літературі, спробуємо дати визначення суті бюджетно-правова політика та визначити її ціннісні орієнтації, використовуючи при цьому філософсько-правовий та діалектичний методи пізнання, логічний і історичний методи, метод порівняльного аналізу, інші.

Політика (від грец. politika) - це управління державою чи суспільна діяльність, спрямована на захист соціальних або групових інтересів, завоювання та укріплення державної влади; завдання держави та засоби, шляхи їх досягнення. Якщо переформулювати це визначення щодо бюджету, то державна бюджетна політика - це діяльність у сфері управління бюджетом, що спрямовується на досягнення державних цілей. Цілі держави залежать від великої кількості чинників. Важливим чинником є те, що цілі бюджетної політики визначаються цілями держави. Розглянемо існуючі альтернативні варіанти визначення терміна «бюджетна політика» [1, с.14].

Згідно з визначенням Юрія С.І., Федорова В.М., бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів. Вона тісно пов’язана з економікою, і може впливати на неї як позитивно, так і негативно [2, с.146].

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» [3, с. 113]

На думку Опаріна В.М. бюджетна політика — це сукупність державних заходів спрямованих на зміцнення доходної частини державного бюджету, посилення соціальної направленості видатків бюджету, створення умов макроекономічної стабілізації. [4].

В Україні термін, а відповідно й сутність бюджетної політики законодавчо визначаються статтею 10 Господарського кодексу України, згідно з якою бюджетна політика - це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [5]. Стаття 33 Бюджетного кодексу України визначає основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. У ній розписується порядок формування бюджетної політики, її затвердження, цілі і складові, що визначають бюджетний процес у цілому [6].

Проаналізувавши дані визначення, можна із впевненістю сказати, що, в основному, йдеться про бюджетну політику держави, оскільки конкретно зазначається, що саме державні органи є суб'єктом здійснення бюджетної політики. Отож, все для держави. Або по-іншому, державна влада, як відомо, тісно пов'язана з політикою, яка здійснюється з приводу і для досягнення влади Як державна, так і політична влада настільки тісно пов'язані, що часто-густо про політичну владу говорять у термінах влади державної, а про державну владу – у термінах політичної [7, с.108]. Тобто, ми прийшли до певного висновку, зокрема з'ясували, що бюджетна політика України, здебільшого, здійснюється державою для держави, залишаючи, при цьому, осторонь особливо важливі життєві проблеми пересічних громадян, по-іншому, простих людей, нас із вами.

А це вже суперечить темі нашого дослідження, оскільки перед нами стоїть інше завдання – визначити наскільки людино мірною є бюджетна

політика в цілому і бюджетно-правова політика зокрема. Тому вважаємо за доцільне проаналізувати твердження наступних дослідників, визначення яких є більш прийнятними і людино мірними. Зокрема, Н.П. Граціонова пише, що «…бюджетна політика - це сукупність рішень, що приймаються органами законодавчої (представницької) та виконавчої влади, пов'язаних з визначенням основних напрямків розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства та держави…» [8, с.132]. Т.М. Ковальова та С.В. Барулін розвивають цю думку і стверджують, що бюджетна політика як організаційно-фінансова категорія «… являє собою систему заходів і дій органів влади в сфері управління бюджетним процесом на основі розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію всіх функцій бюджету з метою досягнення певного на даному етапі економічного і соціального ефекту [2, с.91-92]. Росоляк О.Б в доповнення до цих визначень подає авторське трактування бюджетної політики., яке є більш гуманним і ціннісним для людини. Зокрема, вона стверджує і ми підтримуємо її в тому, що 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 [9, с.52]. Поділяємо її думку і в тому, «… 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…» [9, с.53]. Адже, громадянське суспільство – це середовище стабільного функціонування людини у всіх його проявах, ґрунтоване на відчутті свободи дій, це цілісна суспільна система, організований загал [10, с.10]. Такої ж думки дотримується і Атаманчук Ю.М., зазначаючи, що фундатором правової держави виступає громадянське суспільство, яке, крім того, є основою економічно стабільної і

ефективної держави. Громадянське суспільство забезпечує права людини (права окремої людської істоти на життя, свободу, прагнення до щастя), а держава – права громадянина (політичні права) [11, с.6-7]. Власне тому доречним є визначення, з яким цілком погоджуємося, стосовно трактування бюджетної політики громадянського суспільства як нормативно регламентованої діяльності 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 [9, с.53]. Бо ж основним показником дієвості громадянського суспільства є гарантоване ним забезпечення прав людини, які визнані як загальнолюдська цінність [10, с.10]. Оскільки, при реалізації прав, громадянське суспільство пов'язане з державою, в якій Конституція виступає їх гарантом.

Таким чином, проаналізувавши терміни, політика, бюджетна політика,ми підійшли до надзвичайно важливого моменту дослідження – визначення терміну бюджетно-правова політика. З урахуванням того, що, станом на сьогодні, ні на законодавчому, ні на науковому рівнях не існує такого терміну, це дає нам можливість сформулювати власне авторське визначення. Отож, якщо пріоритети політики – це визначальні напрями, акценти, переваги в діяльності органів державної влади, побудовані відповідно до уявлень про ієрархію соціальних цінностей, що підлягають захисту та забезпеченню правом у першу чергу [12, с.100], то розпочнемо із того, що бюджетно-правова політика країни має бути пронизана правом наскрізь. Адже, саме праву належить місія гарантування, функціонування та розвитку єдиного соціального організму [13, с. 235]. З цього приводу Є.А. Тихонова зазначає, що в основу сучасного розуміння права як такого феномена суспільного життя, що є засобом самоорганізації людського суспільства, покладено визнання найвищою соціальною цінністю людини та її свободи [14]. Безсумнівним є і те, що «…змінюються парламенти, уряди, глави держав. Змінною є стратегія держави у той чи інший історичний період часу, а стабільною є увага до людини, її невід'ємних прав [15, с. 178]. Тому, здійснюючи бюджетно-правову політику,

держава, в першу чергу, повинна орієнтуватися на людину, яка згідно зі ст.3 Конституції України визнається найвищою цінністю, її ціннісні орієнтації та основоположні принципи.

Світ цінностей в праві — це, передусім, світ культури, духовності людини, її моральної свідомості, тих оцінок, у яких виражається міра духовного багатства особистості. Оскільки ж основною, абсолютною цінністю є людина, то дуже важливо зрозуміти, що її звеличує, без чого неможливе повне розкриття її творчого потенціалу (на рівні потреб), що саме є необхідними умовами для її життя (на рівні інтересів). Цінності набувають соціального сенсу, реалізуються і справляють вплив на свідомість і поведінку особистості у тому разі, якщо вони глибоко усвідомлюються і сприймаються особистістю як ціннісні орієнтації у світі людських потреб, і передусім, моральних. Ціннісна орієнтація — це і є вибір особистістю такого типу поведінки (вчинку), в основі якого лежать певні, різною мірою усвідомлені (чи взагалі не усвідомлені) цінності. Тобто цінності права, як правові ідеали, не залишаються лише фактом панівної правосвідомості, а стверджуються в правових принципах, які закріплюються у нормативних актах, конституціях і законах. Тому, що конституційні цінності – це волеустановлений акт народу, він сам вибрав собі такі фундаментальні цінності. Конституційні – це базові, основоположні цінності, а тому мають бути в кожній галузі права і кожна галузь права повинна опиратись на них [16, с. 235].

Що ж стосується принципів, то «…значно менше уваги у дослідженні засад бюджетної політики приділяється 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 …»[17, с. 214]. У цьому сенсі досить влучною є висловлена В.М. Горшеньовим та І.Б. Шаховим

думка про те, що якщо принципи сприймаються, вони повинні глибоко усвідомлюватися, детально засвоюватися та перетворюватися на професійні переконання [18, с.73], адже вони «…становлять центральне поняття, основу системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї галузі, з якої даний принцип було абстраговано…» [19, с.362], бо саме в них розкривається головне, суттєве, основне.

Отож, окресливши основні ціннісні орієнтації, можемо спробувати дати визначення бюджетно-правової політики України, трактуючи її, як сукупність заходів, що приймаються і здійснюються органами влади, пов'язані із визначенням основних напрямів розвитку бюджетно-правових відносин, які ґрунтуються на принципі рівної міри справедливості, та виробленням конкретних шляхів їх використання у взаємних інтересах людини, громадянина, суспільства і держави. Вважаємо, що саме таке визначення бюджетно-правової політики сучасності є доречним, адже його сутність проявляється в орієнтації на людину як на найвищу соціальну цінність у державі, забезпечення передусім її прав і свобод. Тому засоби, які використовуються державою під час реалізації бюджетно-правової політики, повинні не тільки мати демократичний характер, а й бути спрямованими на людину. Для прикладу, якщо постає вибір між виділенням коштів на ліквідацію наслідків стихійного лиха в Одесі чи Закарпатті та розвитком інфраструктури під час підготовки до Євро-2012, без сумніву, перевага повинна бути на боці надання допомоги постраждалим особам. Звідси маємо можливість побачити гуманістичну спрямованість на задоволенні потреб, перш за все, людини, населення, а вже потім – на підняття міжнародного престижу.

На завершення, зазначимо, що бюджетно-правова політика лише тоді стає ефективною, коли «…виражає не лише формальне досягнення окреслених цілей, а й передбачає відповідний рівень соціальної корисності досягнутих результатів і ступінь моральної досконалості застосованих юридичних засобів…»[9, с.53].

Список використаних джерел:

1. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави // Фінанси України - 2009 р. - № 12 - С.13-19.

2. Фінанси. Підручник / За ред. Юрія С.І., Федорова В.М. – К: «Знання», 2008. – 611 с.

3. Орлюк О. П. Фінансове право / О. П. Орлюк. – Київ: Юрінком Інтер. – 2003. – 527 с.

4. Опарін В.М. Бюджетна система: Навч.-метод. посібн. для самост. вивч. дисц. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк, Г.Б. Коломієць – 2-е видання.-К.: КНЕУ, 2002.

5. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 1798-XII // ВВР. - 2003. - № 18

6. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon. rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main. cgi? nreg=2456-17

7. Фрицький Ю. Конституційно-правові засади становлення державної влади в Україні // Підприємництво. Господарство. Право. – 2007. №3. – с. 107-109.

8. Грационова Н.П. Совершенствование механизмов формирования эффективной бюджетной политики региона // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Материалы Пятой ежегод. междунар. науч-практ. конф. - Петрозаводск, 2005. - Кн.1. - 246 с.

9. Росоляк О. Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України: дис. … на здобуття вченого звання канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Росоляк Оксана Богданівна. – 2010. – 243 с.

10. Патей-Братасюк М., Довгунь Т. Громадянське суспільство: сутність, ґенеза ідеї, особливості становлення в умовах сучасної України. – Тернопіль, 1999. – 254 с.

11. Атаманчук Ю.М. Правова держава і громадянське суспільство // Вісник Київського інституту бізнесу і технологій. – 2008. - №1. – с. 3 – 7.

12. Бідей О. Основні пріоритети правової політики України // Підприємництво. Господарство. Право. – 2007. №3. – с. 100-109.

13. 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.

14. Законотворення – основна функція парламенту. – К.: Заповіт, 1997. – 170 с.

15. Стеценко С. Праворозуміння: співвідношення теорії та юридичної практики // Право України. – 2010. - №4. – с. 176-181.

16. Береза Н.В. Відображення принципу верховенства права в кримінально-правовій політиці України / Береза Н.В. // Верховенство права: традиція доктрини та потенціал практики / М.Г. Патей-Братасюк, В.Д. Гвоздецький, О.Г. Мурашин та ін.; За заг. ред. М.Г. Патей-Братасюк: Монографія. – К.: Вид-во Європейського університету, 2010. – с. 536. Розділ 3.2 с. 232-260.

17. Росоляк О.Б. Принцип верховенства права як засада бюджетної політики сучасної України / Росоляк О.Б. // Верховенство права: традиція доктрини та потенціал практики / М.Г. Патей-Братасюк, В.Д. Гвоздецький, О.Г. Мурашин та ін.; За заг. ред. М.Г. Патей-Братасюк: Монографія. – К.: Вид-во Європейського університету, 2010. – с. 536. Розділ 3.1 с. 198-232.

18. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.

19. Философия словарь / [под. ред. И.Т. Фролова]. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.

Надія Береза

Бюджетно-правова політика України: проблема ціннісної орієнтації

Резюме

Наводиться визначення терміну бюджетно-правова політика України та розглядаються проблеми її ціннісної орієнтації.

Надежда Береза

Резюме

Приводится определение термина бюджетно-правовая политика Украины и рассматриваются проблемы ее ценностной ориентации.

Nadiya Bereza

Summary

We give the definition of fiscal and legal policies of Ukraine and addresses the problem of its value orientation.

Береза Н. В. Бюджетно-правова політика України / Береза Н.В.// Вісник прокуратури. – 2013. – № 12. – Київ – С. 163–168.