

Конституціоналізація публічних фінансів як засіб оптимізації системи фінансового права

Автор: Худик А. М.

Організація: Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Видання: Конституціоналіст · 2008

Дата публікації: 2021-01-25

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsionalizatsiia-publichnykh-finansiv-iak-zasib-optymizatsii-systemy-finansovoho-prava/>

Відомості про автора

Худик А. М.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Анотація

ЧЕРНІВЕЦЬКОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Рік заснування 1996 Випуск 435 Правознавство Збірник наукових праць Чернівці "Рута"

УДК 347.73

© 2008 р. А.М. Худик Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ ЯК ЗАСІБ

ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Постановка проблеми. Сьогодні ні в кого не викликає сумніву, що Конституція України є основним джерелом фінансового права, посідаючи найвище місце в ієрархії її правових актів, є не від'ємною складовою діючого фінансового права.

Визнаючи роль Конституції, фінансово-правова наука, водночас, не приділяє належної уваги питанню реалізації конституційних норм та принципів в сфері регулювання публічних фінансів. Поза рамками дослідження залишаються питання взаємодії Конституції України і галузевого фінансового законодавства. Відсутнє також дослідження проблеми інтеграції конституційних положень у систему фінансового права. І все це при тому, що за Конституцією України залишається роль першосировини правового регулювання публічних фінансів.

Варто також наголосити на тому, що проблема взаємодії Конституції та галузевого фінансового законодавства сьогодні вже не може зводитися до питання про безпосереднє чи опосередковане застосування конституційних норм і принципів в нормотворчій чи правозастосовній діяльності. Проблема вже повинна охоплювати питання соціального механізму реалізації Конституції, проникнення її цінностей в галузеве фінансове законодавство.

Ступінь наукової розробки. Актуальність теми підтверджує ступінь її наукової розробки. Дослідженню питання інтеграції конституційних положень в галузеве фінансове законодавство, конституціоналізації публічних фінансів присвячені окремі праці як українських, так і російських вчених. Зокрема, важливу роль у даному дослідженні відіграли праці Г.М. Андрєєвої, Н.С. Боднара, А.Н. Козиріна, І.А. Кравця, Т.Я. Хабрієвої, В.Е. Чіркїна, Р.О. Шепенка, П.С. Пацурківського, А.З. Георгіци, Р.О. Гаврилюк, І.І. Бабіна та інших.

Мета статті. Автор ставить перед собою завдання на основі здобутків науки конституційного та фінансового права дослідити проблеми конституційного регулювання публічних фінансів та інтеграцію конституційних цінностей у галузеве фінансове законодавство.

стан фінансового законодавства свідчить про те, що до цих пір при підготовці та прийнятті фінансово-правових актів недостатньо враховуються положення Конституції, нерідко конституційні принципи і норми оцінюються і трактуються по милково, продовжується практика невиконання ряду конституційних норм. Чинне фінансове законодавство “поки що не вписується в правове поле, визначене Конституцією України” [12, с.118]. Як зазначає П.С. Пацурківський, сучасне позитивне фінансове право є не ефективним, оскільки в ньому відбувається підміна правовідносин владовідносинами, що суперечить Основному Закону і, відповідно, знижує нормативний потенціал Конституції у сфері регулювання публічних фінансів. Такий стан вимагає проведення

“справжньої юридичної революції у фінансовому праві, пошуку і знаходження воістину нового фінансового права”, яке б відповідало конституційним вимогам, зокрема принципу формальної рівності суб’єктів фінансових правовідносин [14, с.11]. Іншими словами, юридичною основою формування нової системи фінансового права, його перетворення з “неправа в право” повинна стати Конституція України.

З моменту проголошення незалежності в Україні відбувається процес розширення обсягу конституційно-правового регулювання [11, с.3]. Конституцію почали розглядати вже не тільки як нормативний акт оформлення і закріплення механізму владарювання в державі, а і як правовий документ найвищої юридичної сили, що визначає розвиток усіх галузей права. Конституція стала своєрідним центром правової системи [11, с.96- 97], формою існування кожної галузі права, адже в її формі “існує не тільки конституційне право, а й насамперед адміністративне та фінансове” [17, с.5]. Вона стала основним, системоутворюючим джерелом, оскільки містить принципи, які є базовими, в тому числі, і для фінансового права.

Конституція - це свого роду конструкція [11, с.131], на якій має будуватися практично все фінансове законодавство, а його розвиток повинен стати можливим лише в конституційно заданих параметрах, що поєднує важливою умовою забезпечення внутрішньої узгодженості системи фінансового права, його несуперечності іншим галузям правової системи держави.

Формування системи фінансового права у відповідності до конституційних вимог має важ- 28 Науковий вісник Чернівецького університету. 2008. Випуск 435. Правознавство.

А. Худик ливе теоретичне та практичне значення. Адже фінансове право, це свого роду інструмент, за допомогою якого держава може досить вагомо впливати на сферу приватного життя особи. Зокрема, фінансове право завжди передбачає окремі обмеження права власності. Власник не вправі розпоряджатися за власним бажанням тією частиною своєї власності, яка підлягає сплаті в якості податку. Іншими словами, введення того чи іншого податку обмежує власника в правомочностях користування і розпорядження окремою частиною його майна. З моменту виникнення обов’язку сплатити податок і до настання строку його сплати він вправі лише володіти відповідною сумою грошових коштів [13, с.26]. Оскільки право приватної власності може бути обмежене

лише у випадках передбачених Конституцією [1], “присутність” конституційних норм і принципів, що володіють вищою юридичною силою, в системі фінансового права надає цій системі підвищеної легітимності і, водночас, позбавляє права органів державної влади довільно вирішувати на рівні галузевого фінансового законодавства найважливіші питання фінансової системи, які отримали вирішення на конституційному рівні.

Також варто зазначити, що Конституція за своєю правовою природою не призначена для детального регулювання будь-яких суспільних відносин. Вона не може вичерпно регулювати всі правовідносини і, як правило, встановлює лише їх загальні рамки. Це досить стислий за об’ємом нормативно-правовий акт, який тільки узагальнює фіксує вимоги до системи права. І це є виправданним, оскільки надмірна деталізація призводитиме до перенавантаження Основного Закону зайвим нормативним матеріалом, істотно обмежуватиме можливість розвитку галузевого законодавства [11, с. 131]. Тому Конституція повинна встановлювати лише загальні параметри і напрямки розвитку відповідного регулювання. В цьому і проявляється призначення Конституції як юридичної основи формування

системи фінансового права. Усвідомлення ролі Конституції у процесі регулювання публічних фінансів можливе тільки через процес “проникнення” її нормативного потенціалу в галузеве фінансове законодавство, його трансформації та підпорядкування фундаментальним конституційним вимогам. Мова

йде про механізм приведення норм та інститутів фінансового права у відповідність із “буквою і духом” Конституції, що представляє собою процес свого роду конституціоналізації публічних фінансів, що в кінцевому результаті, полягає в забезпеченні гармонійної взаємодії норм конституційного та фінансового права при безумовному пріоритеті перших над другими, а також вироблення конституційно-правової методології оптимізації фінансової системи держави.

Згідно західних теоретичних підходів концепція Конституції містить не лише позитивний нормативно-правовий текст, але й фундаментальні принципи конституційного рівня [10, с.34]. Тому Конституція України порівняно з іншими нормативно-правовими актами є найбільш “відкритим” текстом, тобто містить велику кількість принципів та оціночних норм і покликана забезпечити міцний баланс у суспільстві між стабільністю суспільних відносин та прагненням до прогресу, тобто їхньої постійної динамічності [15, с.35]. Вона повинна не тільки регулювати існуючі в державі фінансові відносини, але й координувати всю систему фінансового права, фіксувати базові напрямки його подальшого розвитку.

А фінансове право, в свою чергу, повинно запозичувати і конкретизувати визначені в Конституції ті чи інші узагальнені засади регулювання. Тим самим відповідна конституційна норма опосередковано впливатиме на галузеве регулювання в сфері публічних фінансів, вимагатиме і стимулюватиме формування певної за змістом галузевої фінансової норми.

Наявність у Конституції принципів і положень, які є загальнообов’язковими для всієї правової системи держави і одночасно мають прямий вплив на галузь фінансового права, його норми та інститути, спонукає до визнання її ролі як першосировини правового регулювання фінансових правовідносин. Конституція перетворюється в свого роду мірило, критерій оцінки всієї системи норм та інститутів фінансового права на предмет їх відповідності вищим людським цінностям, що отримали закріплення на конституційному рівні.

Проте надмірна загальність конституційних вимог до змісту фінансового права водночас є істотним недоліком цієї системи і свідчить про два моменти. З одного боку, про відсутність чітких рамок в сфері регулювання публічних фінансів, а з іншого боку, змушує з особливою увагою досліджувати і застосовувати кожне конституційне положення, враховуючи всі конституційні принципи, що можуть стосуватися регулювання відносин з приводу акумулювання, розподілу та використання фінансових ресурсів у державі.

Аналіз змісту Конституції України і особливостей її положень дає можливість окремо виділити “положення фінансового права, які формально відносяться до конституційного права” [8, с.112] і безпосередньо здійснюють регулювання Науковий вісник Чернівецького університету. 2008. Випуск 435. Правознавство.29

Конституціоналізація публічних фінансів як засіб оптимізації системи фінансового права регулювання фінансових правовідносин (наприклад, засади побудови бюджетної системи, бюджетного періоду, обов’язки Кабінету Міністрів України щодо Державного бюджету України тощо [1]) та, власне, загальні конституційні вимоги до системи права в цілому, що впливають із природного права (наприклад, принципи рівності, справедливості, верховенства права, гласності, розподілу влад тощо), які можуть мати як писану, так і неписану форму та покликані інституціоналізувати ціннісні критерії визначення чинності нормативно-правових актів держави. Останні (тобто загальні конституційні вимоги) формують загальні конституційні принципи правової системи

теми, які в сфері фінансового права набувають галузевої специфіки, обумовленої перш за все особливостями правового регулювання відповідної сфери [9, 120]. Зміст конституційного тексту показує, що в ньому міститься незначна кількість власне фінансово-правових норм, які, водночас, лише фрагментарно здійснюють регулювання фінансової системи держави, вичерпно не закладаючи начала фінансового права, які б орієнтували законодавця на межі його законотворчості. В основному нормативність Конституції проникає в зміст галузі фінансового права через системний аналіз конституційних положень, що стосуються основ конституційного ладу, прав і свобод людини та громадянина тощо.

Стан сучасного фінансового законодавства явно демонструє, що рівень такого “проникнення” нормативного потенціалу Конституції України в матерію фінансового права є низьким і не достатнім. Надто загальний виклад конституційних положень призводить до неоднозначного їх розуміння, стає гальмом у розвитку системи фінансового права і пов’язаним з нею законодавчим процесом, породжує стихійність вибору цільових пріоритетів при розподілі та перерозподілі грошових фондів коштів. Саме тому можна констатувати потребу

у формуванні нових, більш конкретних і глибших, конституційних основ системи фінансового права. Це можливо лише шляхом безпосереднього позитивного закріплення системоутворюючих положень фінансового

права, його начал в конституційному тексті [14, с.14] чи, більше того, доповнення Конституції новим розділом про публічні фінанси [7, с.19], що в даний момент, на нашу думку, є мало перспективним в силу жорсткості її тексту [15, с.63- 67]. Або ж шляхом системного тлумачення конституційних норм Конституційним Судом України, який на сьогодні спроможний виявляти цілі, принципи і завдання фінансового права і тим самим дозволить ліквідувати недоліки їх конституційно-правового регулювання.

Так, Конституційному Суду України як органу конституційної юрисдикції властиві специфічні повноваження по трансформації загальних конституційних положень, а по суті, перенесення загальнолюдських конституційних цінностей на рівень фінансового права.

Розгляд рішень Конституційного Суду України, як засобу конституціоналізації фінансового права, дає змогу розкрити їх складну, по двійну правову природу. Так, з одного боку, ці рішення являються джерелом конституційного права, оскільки відбувається з'ясування змісту Конституції і на цій основі визнання конституційним (неконституційним) правового акта з фінансових питань; з іншого боку, вони є одночасно джерелом фінансового права, оскільки об'єктом дослідження виступають саме фінансово-правові акти, їх зміст, відповідність Конституції. Отже, рішення органу конституційного контролю виступають своєрідним засобом "щеплення" власне конституційно-правових норм і норм галузі фінансового права, створюють

нормативну єдність, забезпечують перехреснення конституційних і фінансових правовідносин. Основу такої єдності складає виявлений органом конституційного контролю застосування до конкретного фінансового правовідношення баланс конституційних цінностей, які в свою чергу сприяють конституціоналізації фінансового права. В конкретному своєму прояві це забезпечується різними способами впливу практики конституційного правосуддя на публічні фінанси. Кожний із цих способів своєрідно відображає шляхи проникнення конституційних норм у матерію галузевого фінансового законодавства.

Це, по-перше, обґрунтування в аспекті конституційних норм, юридичної природи та нормативного змісту тих чи інших категорій фінансового права. Яскравим прикладом такого обґрунтування є наведені Конституційним Судом України у цілому ряді своїх рішень дослідження поняття бюджету та закону про Державний бюджет України. Так, в одному із своїх рішень Конституційний Суд України на підставі аналізу статей 8, 85, 91, 92, 95, 96, 97, 98 Конституції України, а також статті 38 Бюджетного кодексу України дав офіційне тлумачення поняття "закон про Державний бюджет України", вказавши, що це правовий акт, який чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання

30 Науковий вісник Чернівецького університету. 2008. Випуск 435. Правознавство.

А. Худик лювання, відмінний від інших законів України він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України [2].

По-друге, вплив конституційного правосуддя на сферу публічних фінансів здійснюється шляхом виявлення конституційного змісту у фінансовому законодавстві з відповідним розширенням цього "змісту" у фінансових правовідносинах. Так, саме у Рішеннях Конституційного Суду України у справі про податкову заставу [5] було закріплено та обґрунтовано конституційний принцип справедливості, правовими елементами якого виділено розмірність та рівність. В подальшому на основі цього принципу та окремих статей Конституції України ряд положень Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" були визнані неконституційними. Таким чином Конституційний Суд

України трансформував загальні конституційні норми, які прямо не регулюють фінансові правовідносини, і застосував їх у фінансовій сфері. По-третє, в рамках впливу практики конституційного правосуддя на публічні фінанси відбувається також конституціоналізація правового статусу суб'єктів конституційних правовідносин. Так, Рішенням Конституційного Суду України в справі про Рахункову палату [4] Кон

ституційний Суд України на підставі аналізу норм Конституції України виявив конституційну природу Рахункової палати, визначив конституційний статус цього органу (шляхом визнання неконституційними ряду положень Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України", якими визначався статус, функції, по

вноваження Рахункової палати). По-четверте, в цьому напрямку реалізації повноважень органу конституційного правосуддя відбувається також уточнення повноважень органів публічної влади в сфері регулювання публічних фінансів, через системний аналіз конституційних положень. Рішенням у справі про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України

[3] Конституційний Суд України висловив пози

цію, що кожна стадія бюджетного процесу має своє конституційне підґрунтя. Оскільки розроблення проекту закону про Державний бюджет України та його подання до Верховної Ради України є самостійними стадіями бюджетного процесу то правом подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний Бюджет України володіють всі суб'єкти законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України.

Отже, за допомогою рішень Конституційного Суду України відбувається проникнення в галузеве фінансове законодавство конституційної аксіології, конституційних принципів і цінностей.

Висновки. Конституція України, виходячи

з її правової природи, безумовно являється юридичною основою формування системи фінансового права. Її призначення як документа установчої влади народу, що юридично виражає досягнуті у суспільстві компроміси на базі визнання загальнолюдських цінностей, полягає у перенесенні цих цінностей у галузеве фінансове законодавство. Конституція України, вміщуючи окремі фінансово-правові норми, прямо не закладає всіх основних начал формування системи фінансового права. Проте вони можуть бути виведені органом конституційної юрисдикції шляхом системного аналізу та тлумачення конституційних положень, що стосуються основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, повноважень органів державної влади тощо.

Список літератури

1. Конституція України (із змінами і доп.).

- К.: Атіка, 2006. - 64 с.

2. Рішенні Конституційного Суду України

від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" (справа про соціальні гарантії громадян) //Офіційний вісник України від 27.07.2007 р., № 52.

3. Рішення Конституційного Суду України

від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини Науковий вісник Чернівецького університету. 2008. Випуск 435. Правознавство.31

Конституціоналізація публічних фінансів як засіб оптимізації системи фінансового права у частині першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) // Вісник Конституційного суду України - 2009 р., № 1, С. 60.

4. Рішення Конституційного Суду України

від 23 грудня 1997 року N 7-зп у справі за конституційним поданням Президента України що до відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" (справа про Рахункову палату) // Офіційний вісник України від 22.01.1998 р., № 1.

5. Рішення Конституційного Суду України

від 24 березня 2005 року N 2-рп/2005 у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" (справа про податкову заставу) // Вісник Конституційного суду України - 2005 р., № 2, стор. 4

6. Бондарь Н.С. Конституционализация со

циально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). - М.: Вектор-медиа, 2006. - 223 с.

7. Гаврилюк Р.О. Конституція держави і

публічні фінанси: проблеми теорії // Право України. - 2006. - №12. - С. 15-19.

8. Государственное право Германии. В 2-х

томах. Т. 2. - М.: Ин-т государства и права РАН, 1994.

9. Затулина Т. Н. Конституционно-правовые

основы регулирования налоговых отношений в Российской Федерации: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02: Ростовна-Дону, 2008. - 241 с.

10. Конституція і конституціоналізм в

Україні: вибіркові проблеми. Збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / Відпов. ред. Проф. Мартиненко П.Ф. і доц. В.М. - К.: Купріянова, 2007. - 320 с.

11. Оніщенко О. В. Конституція України

як основне джерело конституційного права України : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2005. - 217 с.

12. Опришко В. Ф. Конституція України -

основа системи національного законодавства// Правова держава. Щорічник наукових праць. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип..14. К.: Юридична книга, 2000. - С. 118-125.

13. Пауль А. Г. Финансово-правовое регули

рование отношений собственности // Журнал российского права, № 1, январь 2004 г. - с. 21 - 30.

14. Пацурківський П. С. Критерій правово

го начала - принцип формальної рівності суб'єктів правовідносин - і пострадянське фінансове право: проблеми теорії // Право України, 2008. № 1. - с. 10-15.

15. Совгіря О. В, Шукліна Н. Г. Конститу

ційне право України: Навч. посібник. - К.: Юрінком Інтер, 2007. - 632 с.

16. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория со

временной конституции. - М.: Норма, 2005. - 320 с.

17. Шаповал В. Конституція як форма (дже

рело) конституційного права України (питання теорії) // Право України, 1999. № 6. - с. 5-9. Стаття надійшла до редколегії 27 лютого 2008 року. Рекомендована до опублікування у «Віснику» науковим редактором П.С. Пацурківським.

A.M. Khudyk

CONSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC FINANCES AS A MEAN
OF OPTIMIZATION OF THE SYSTEM OF FINANCIAL LAW

Summary In this article analyzes a necessity and a level of constitutional regulation of public finances, integration of constitutional value to financial legislation, values of decisions of the Constitutional Court of Ukraine to constitutionalization of public finances.

32 Науковий вісник Чернівецького університету. 2008. Випуск 435. Правознавство.

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)