

Об'єктивна зумовленість процесу конституціоналізації публічних фінансів

Автор: Худик А. М.

Організація: Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду

Видання: Конституціоналіст · 2019

Дата публікації: 2021-01-20

Постійна адреса:

<https://constitutionalist.com.ua/ob-iektyvna-zumovlenist-protsesu-konstytutsionalizatsii-publichnykh-finansiv/>

Відомості про автора

Худик А. М.

Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду

Анотація

ОБ'ЄКТИВНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ПРОЦЕСУ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ

ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Постановка проблеми. Взаємодія суспільства і держави у сфері публічних фінансів відзначається низкою особливостей, зумовлених специфікою самих публічних фінансів, їх визначальним значенням для нормального функціонування держави, для забезпечення суспільних (публічних) інтересів. Характер правового регулювання публічних фінансів є одним із показників досягнутого рівня демократії та соціальної справедливості в державі й суспільстві. Публічні фінанси – ефективний механізм забезпечення основного публічного інтересу. Через їхнє правове регулювання держава може активно впливати практично на всі економічні відносини (і не тільки економічні) в країні, що й зумовлює важливість конституційного регулювання публічних

фінансів. Завдання правового регулювання публічних фінансів полягає в тому, щоб внести в публічні фінанси оптимальну нормативність, яка відображала б потребу суспільства в організованості, впорядкованості та доцільності різних суспільних відносин, у реалізації соціальної політики держави, створенні фінансово-економічних умов реалізації задекларованих конституційних прав та свобод людини і громадянина, у забезпеченні найважливіших інтересів суспільства загалом та окремих його членів, а це своєю чергою зумовлює потребу в конституціоналізації публічних фінансів.

Конституціоналізація публічних фінансів забезпечує створення єдиного внутрішньо узгодженого, стабільного фінансового законодавства, яке ґрунтується на нормах конституції, що слугує гарантією організації та функціонування органів державної влади, взаємодії владних структур, узгодження (на основі вирішення конфлікту та знайдення компромісу) приватних та публічних інтересів і потреб, захисту прав і свобод осіб у сфері публічних фінансів. У результаті конституціоналізації публічних фінансів забезпечується неупередженість, ґрунтоване на верховенстві конституції правове регулювання публічних фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема конституціоналізації права, конституціоналізації

суспільних відносин, конституціоналізації правопорядку доволі нова в науці конституційного права та водночас і надзвичайно актуальна, про що свідчать наукові здобутки видатних учених в галузі теорії права і конституційного права. Проблемам процесу конституціоналізації присвятили свої праці дослідники проблем у різних галузях права, зокрема й фінансового. Виокремимо наукові розвідки І. Бабіна, М. Бондаря, Ю. Волошина, Р. Гаврилюк, В. Кампо, Н. Пархоменко, П. Пацурківського, Т. Подорожної, О. Стрельцової, Я. Чернопищука та інших вчених. У своїх роботах вони розглядають різні аспекти процесу конституціоналізації, його стадії та принципи. Проте поза увагою й досі залишаються дослідження конституційного регулювання

Формулювання мети статті. З огляду вищезазначене метою цієї статті є дослідження процесу конституціоналізації публічних фінансів крізь призму конституційного закріплення поняття «публічні фінанси» в конституціях сучасних держав

Виклад основного матеріалу. Творці конституції в кожній країні самі вправі вирішувати, які питання

для них є конституційно значущими і, відповідно, мають бути внесені до тексту Основного Закону 1. Однак, на нашу думку, конституційний законодавець не абсолютно вільний у питанні формування предмета конституційного регулювання. Останній формується об'єктивно, тобто його визначають об'єктивні потреби суспільного розвитку. Тож предмет конституційного регулювання може розширюватися або звужуватися залежно від об'єктивних умов і специфіки розвитку держави на конкретному історичному етапі. Тобто конституційний законодавець, приймаючи конституцію, повинен враховувати, зважаючи на значущість окремих суспільних відносин (зокрема публічних фінансів), об'єктивну потребу в їх конституційному регулюванні.

Конституція, як результат суб'єктивної діяльності людей, повинна бути об'єктивною за своїм змістом. Практично всі сучасні конституції містять норми, які закладають основи і здійснюють пряме правове регулювання публічних фінансів. Сам факт введення тих чи інших норм, які не стосуються конституційно-правової проблематики (зокрема фінансово-правових норм), у формальну конституцію не варто розглядати як випадковість. Адже ці норми закріплюються в конституційних текстах задля надання їм більшого авторитету і стабільності². І взагалі, це крок на шляху втілення законодавцем заздалегідь визначених політичних цілей.

Проте, як зазначають зарубіжні автори³, це не дає підстав вважати, що означені норми є конституційними в матеріальному змісті, оскільки регульовані ними суспільні відносини (публічні фінанси) не входять до типового обсягу конституційного регулювання і є конституційними лише за формою, а не за суттю.

Публічні фінанси безпосередньо не входять до так званої конституційно-правової проблематики. Їх правове регулювання має конституційне значення з інших причин. Так, розглядаючи правове регулювання публічних фінансів з погляду реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина чи з позиції охорони конституційного ладу, можна однозначно стверджувати: публічні фінанси мають конституційне значення, а отже, їх правове регулювання повинно здійснюватися на чіткій конституційній основі.

Конституційні норми, що закладають основи (засади) правового регулювання публічних фінансів, не регулюють державно-політичних відносин владарювання, а тому можуть бути сприйняті як такі, що закладають конституційні основи (засади) галузі фінансового права⁴. Тож не можна заперечувати того факту, що окремі галузі права, зокрема фінансове право, мають своєрідну спрямованість, функціонально задану конституційними положеннями. Такі конституційні норми визначають зміст фінансового законодавства, при цьому володіючи властивістю прямої дії, вони, разом з галузевими нормами, спроможні активно впливати на фінансові правовідносини. У такий спосіб відбувається своєрідна конституціоналізація публічних фінан-

сів, що, на думку вчених, надає йому вищої соціальної цінності, вводить в орбіти конституційно-правового регулювання⁵. Норми конституції, які безпосередньо стосуються сфери правового регулювання публічних фінансів, є фінансово-правовими нормами (залишаються в рамках фінансового права). Відповідно правовідносини, які виникають на основі таких норм, також є фінансово-правовими з усіма властивими їм особливостями. Отже, конституційне і фінансове право є галузями суміжними, але не пересічними⁶.

Г. Андрєєва стверджує, що відповідно до того, як зростає захищеність громадян правовими приписами і детальним врегулюванням окремих видів економічних відносин (зокрема публічних фінансів) на рівні чинного законодавства, потреба в конституційному регулюванні економічних відносин нерідко знижується, і згодом воно або зникає з конституцій, або стає максимально лаконічним та абстрактним⁷. Оптимальна форма правового акта – це можливий мінімум його тексту при можливому максимумі його нормативного змісту⁸.

Публічні фінанси потребують конституційного закріплення основних засад їх правового регулювання, що передусім зумовлено особливою значущістю цих суспільних відносин для суспільства, держави та особи. Ця значущість визначається насамперед необхідністю формування доходів державної скарбниці, при значеній для задоволення інтересів суспільства й держави, а також роллю держави в процесі регулювання фінансової системи держави. Публічні фінанси (прямо або побічно) впливають на всі сфери життєдіяльності людей і в підсумку зачіпають самі основи конституційного ладу держави, усю систему прав і свобод людини та громадянина.

Як наголошується в юридичній літературі, основні начала правового регулювання публічних фінансів мають бути нормативно закріплені в конституції держави безпосередньо або виведені з неї конституційним судом відповідної держави⁹. Сучасне розуміння основ конституційного ладу і природи взаємовідносин між особою, державою та суспільством виходить з тези про те, що питання публічних фінансів мають, безсумнівно, конституційне значення. Суспільство й держава повинні внести граничну ясність у питання формування фінансової бази, призначеної для виконання найважливіших державних і суспільних завдань, додати цій домовленості максимально можливої стабільності¹⁰. В Україні конституціоналізація правового регулю-

вання публічних фінансів об'єктивно зумовлена також важливістю цих суспільних відносин у становленні нашої країни як демократичної, правової і соціальної держави. Без фінансових ресурсів неможливе забезпечення конституційного ладу, реалізація державної влади тощо.

Окрім того, предмет Конституції України, зважаючи на намагання українського суспільства побудувати фінансово-економічну систему за західноєвропейським зразком, повинен формуватися з обов'язковим урахуванням європейського конституційного досвіду правового регулювання публічних фінансів. Без цього дер - Худик А.М. Об'єктивна зумовленість процесу конституціоналізації публічних фінансів 103 Часопис Київського університету права • 2019/4

жаву не можна вважати повноцінним членом континентально-європейської правової родини або західноправової традиції. Щоб досягти цього, вітчизняному праву загалом і фінансовому праву зокрема потрібне масштабне реформування, особливо в напрямі його «очищення» від залишків правової ідеології соціалістичного права, наближення права до сучасного континентально-європейського стандарту, до європейського конституційного рівня. З огляду на це, як наголошує А. Ковальчук, поза публічними фінансами та їх регулюванням неможливе стає функціонування державного устрою. Фінансове право є умовою і водночас межа нізмом реалізації можливостей ключового сегмента ринкової економіки – фінансової системи. З розвитком

ринкових відносин роль і значення фінансового права, як базового регулятора фінансової сфери, системи відповідних відносин, набуває особливої ваги¹¹. Тож не знаючи механізму формування і функціонування публічних фінансів, неможливо зрозуміти «дійсну картину конституційного ладу конкретної держави *de jure* і *de facto*»¹². Отже, конституціоналізація публічних фінансів зумовлена «їх взаємозв'язком та взаємовпливом на конституційний лад і такі його елементи, як державний та суспільний лад»¹³. Такий взаємозв'язок та взаємовплив актуалізують питання конституційної природи публічних фінансів, їх публічно-правового характеру, вироблення принципів фінансової системи в контексті основ конституційного ладу, фундаментальних (конституційних) прав і свобод люди -

ни та громадянина. Також варто зазначити, що механізм формування й реалізації публічних фінансів є об'єктивним відображенням реального конституційного ладу держави, закріпленої в ній (у державі) форми правління, політико-територіального устрою, а також реальності задекларованих державно-політичних режимів. Так, від бюджетного устрою і схеми розподілу фінансових повноважень між центром і регіонами напряму залежить політико-територіальний устрій держави. Держава не може вважатися унітарною, правовою державою, яка визнає і гарантує місцеве самоврядування, якщо територіальні громади не мають дійсної фінансової автономії, не володіють власною фінансовою базою, а повинні очікувати фінансування з центру, чи вони не вправі

самостійно затверджувати свої доходи і видатки, чи вони в обов'язковому порядку мають бути схвалені органами державної влади¹⁴. Відтак, основи правового регулювання публічних фінансів є складовою частиною економічних основ конституційного ладу і потребують конституційного закріплення.

Європейська практика правового регулювання публічних фінансів переконливо свідчить, що основні принципи фінансової системи мають бути закріплені в акті найвищої юридичної сили. Ці конституційні принципи призначені насамперед для законодавця, адже за своєю правовою природою вони визначають межі законодавчої діяльності, обмежують свободу держави у відносинах з приватним суб'єктом. Вони створюють фінансово-економічні умови реалізації основних засад конституційного ладу, забезпечують стабільність фінансового законодавства, сприяють реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина (передусім соціально-економічних). Тому не випадково в конституціях багатьох держав особлива увага приділяється публічним фінансам. Наявність конституційних принципів та норм, що володіють найвищою юридичною силою, в системі правового регулювання публічних фінансів має принципово важливе значення з погляду стабільності такого регулювання. Вони, так би мовити, позбавляють представницьку владу права довільно вирішувати на рівні чинного законодавства принципово найважливіші питання фінансової системи, які одержали вирішення на конституційному рівні¹⁵.

Крім того, саме від фінансового законодавства значною мірою залежать фінансове здоров'я національної економіки, стабільність та ефективне функціонування фінансової системи, перспективи і результативність участі держави в глобалізаційних процесах¹⁶. Суспільні відносини, що виникають в рамках фінансової системи, мають свою специфіку, яка полягає в тому, що правовому регулюванню підлягають об'єктивні економічні закономірності, дію яких варто коригувати з урахуванням інтересів держави. Ці суспільні відносини для забезпечення стабільності економічної системи мають набувати таких форм правового регулювання, які не спричиняли б негативного впливу на економіку, не знищили б матеріальної основи, що їх породжує. Публічні фінанси повинні органічно входити в загальну систему економічних відносин і підкорятися її об'єктивним закономірностям. Система фінансових правовідносин може бути відносно стабільною тільки тоді, коли протиріччя інтересів між учасниками цих відносин не переходять граничнодопустимої межі. У зв'язку із цим фінансова система загалом і податкова зокрема можуть бути стабільними за умови, що побудовані на чіткому конституційному підґрунті.

Висновки. Отже, головне призначення конституційних основ правового регулювання публічних фінансів полягає в обмеженні певної свободи. Вони на конституційному рівні створюють перешкоди для фінансової сваволі. Із цього боку конституційна природа інститутів фінансового права в концентрованому вигляді проявляється через пошук балансу політичної влади та економічної свободи, публічних і приватних інтересів у правовому регулюванні публічних фінансів. Тобто йдеться про конституційне значення широкої сфери суспільних відносин, що становлять предмет правового регулювання публічних фінансів, а отже, про конституційну природу самих інститутів фінансового права¹⁷. Звідси, правове регулювання публічних фінансів є складовою частиною економічних основ конституційного ладу, тому потребують конституційного закріплення.

¹Сравнительное конституционное право / Абросимова Е.Б., Васильева Т.А., Владимирова Л.Д., Крылова и др.; редкол.: А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин (отв. ред.), Ю.А. Юдин. Москва: Манускрипт, 1996. С. 132–133.

²Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ: АртЕк, Вища шк., 1997. С. 20. ³Bastid P. L'idée de constitution. Paris, 1985. P. 17–18. ⁴Шаповал В.М. Вказана праця. С. 20. ⁵Подорожна Т.С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. С. 25–28.

⁶Карасев М.В. Финансовое право Российской Федерации. Москва, 2002. 584 с. ⁷Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / отв. ред. В.В. Маклаков; Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН. Москва: Наука, 2006. С. 28–29.

⁸Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. Москва, 1999. С. 427. ⁹Пацуркинский П.С. Начала финансового права – основополагающий правовой критерий конкретизации финансового законодательства постсоциалистических государств: теоретико-методологические проблемы. Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: матер. Междунар. симпозиума (Геленджик, 27–28 сент. 2007 г.) / под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.М. Баранова. Нижний Новгород: Нижегород. Акад. МВД России, 2008. С. 724.

- 10 Див., напр.: Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. Москва, 2009. 11 Ковальчук А.Т. Фінансове право України в ринкових умовах: проблеми формування, розвитку, застосування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 . Київ, 2009. С. 5.
- 12 Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. Москва, 2002. 37 с. 13 Бабін І.І. Фінансові правовідносини: об'єктивна зумовленість конституціоналізації. Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. праць. Правознавство. Чернівці: Рута, 2007. Вип. 427. С. 84.
- 14 Там само. 15 Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). Москва: ООО «Викор-медиа», 2006. С. 104. 16 Ковальчук А.Т. Вказана праця. С. 7.
- 17 Бондарь Н.С. Вказана праця. С. 102.

Список використаних джерел

1. Kovler, A. I., Chirkin, V. E. (ed.) (1996). *Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo / A. brosimova E. B., Vasil'eva T. A., Vladimirova L. D., Korylova N. S. i dr. Moskva [in Russian]. Shapoval, V. M. (1997). Konstitutsiynoe pravo zarubizhnykh krain: pidruchnyk. Kyiv [in Ukrainian].*
2. Bastid, P. (1985). *L'idée de constitution. Paris [in French].* Podorozhna, T. S. (2016). *Pravovyi poriadok: teoretyko-metodolohichni zasady konstitutsionalizatsii: monohrafiia. Kyiv [in Ukrainian].* Karasev, M. V. (2002). *Finansovoe pravo Rossijskoj Federacii. Moskva [in Russian].*
3. Andreeva, G. N. (2006). *Jekonomicheskaja konstitucija v zarubezhnykh stranah. Moskva [in Russian].* Nersesjanc, B. C. (1999). *Obshhaja teorija prava i gosudarstva. Moskva [in Russian].* Pacurkivskij, P. S. (2008). *Nachala finansovogo prava – osnovopolagajushhij pravovoj kriterij konkretizacii finansovogo zakonodatel'stva postsocialisticheskikh gosudarstv: teoretiko-metodologicheskie problemy. Baranov, V. M. (ed.). Konkretizacija zakonodatel'stva kak tekhniko-juridicheskij priem normotvorcheskoj, interpretacionnoj, pravoprimeritel'noj praktiki: mater. Mezhdunar. simpoziuma (Gelendzhik, 27–28 sent. 2007 g.). Nizhnij Novgorod [in Russian].*
4. Kozyrin, A. N. (2009). *Finansovoe pravo i upravlenie publicnymi finansami v zarubezhnykh stranah. Moskva [in Russian].* Kovalchuk, A. T. (2009). *Finansove pravo Ukrainy v rynkovykh umovakh: problemy formuvannia, rozvytku, zastosuvannia: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv [in Ukrainian].* Kozyrin, A. N. (2002). *Publichnye finansy: vzaimodejstvie gosudarstva i obshhestva. Moskva [in Russian].* Babin, I. I. (2007). *Finansovi pravovidnosyny: ob'ektivna zumovenist konstitutsionalizatsii. Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu: zb. nauk. prats. Pravoznavstvo. Chernivtsi [in Ukrainian].*
5. Bondar', N. S. (2006). *Konstitucionalizacija social'no-jekonomicheskogo razvitija rossijskoj gosudarstvennosti (v kontekste reshenij Konstitucionnogo Suda RF). Moskva [in Russian].* Резюме Худик А.М. Об'єктивна зумовленість процесу конституціоналізації публічних фінансів.
6. У статті досліджено вплив конституційних положень на правове регулювання публічних фінансів. Наголошено, що правове регулювання публічних фінансів є складовою частиною економічних основ конституційного ладу, тому потребує конституційного закріплення. Зазначено, що основні принципи фінансової системи мають бути закріплені в акті найвищої юридичної сили.
7. Зроблено висновки про те, що головне призначення конституційних основ правового регулювання публічних фінансів полягає в обмеженні певної свободи. Вони на конституційному рівні створюють перешкоди для фінансової сваволі. Із цього боку конституційна природа інститутів фінансового права в концентрованому вигляді проявляється через пошук балансу політичної влади та економічної свободи, публічних і приватних інтересів у правовому регулюванні публічних фінансів.
8. Ключові слова: конституція, конституційне регулювання, конституціоналізація, конституційний лад, публічні фінанси,
9. фінансове право, фінансова система. Резюме Худик А.М. Объективная обусловленность процесса конституционализации публичных финансов. В статье исследовано влияние конституционных положений на правовое регулирование публичных финансов. Отмечено, что правовое регулирование публичных финансов является составной частью экономических основ конституционного строя, Худик А.М. Об'єктивна зумовленість процесу конституціоналізації публічних фінансів 105 Часопис Київського університету права • 2019/4
10. поэтому нуждается в конституционном закреплении. Указано, что основные принципы финансовой системы должны быть закреплены в акте высшей юридической силы. Сделан вывод о том, что главное назначение конституционных основ правового регулирования публичных финансов заключается в ограничении определенной свободы. Они на конституционном уровне создают препятствия для финансового произвола. С этой стороны конституционная природа институтов финансового права в концентрированном виде проявляется через поиск баланса политической власти и экономической свободы, публичных и частных интересов в правовом регулировании публичных финансов.

12. Ключевые слова: конституция, конституционное регулирование, конституционализация, конституционный строй, публичные финансы, финансовое право, финансовая система. Summary Andriy Khudyk. Objective conditionality of the process of constitutionalization of public finances.
13. The article examines the influence of constitutional provisions on the legal regulation of public finances. It is emphasized that legal regulation of public finances is an integral part of the economic foundations of the constitutional order, therefore they need constitutional enshrinement. It is stated that the basic principles of the financial system should be enshrined in the act of the supreme legal force. These constitutional principles are mainly intended for the legislator as by their legal nature they define the limits of the legislation, restrict the freedom of the state in its relations with a private entity. They create financial and economic conditions for the implementation of the basic principles of the constitutional order, ensure the stability of financial legislation, promote the realization of the
14. constitutional rights and freedoms of man and of the citizen (first and foremost, the social and economic ones). That is why it is no coincidence that special attention is paid to public finances in the constitutions of many states. The existence of constitutional principles and norms with the supreme legal force in the system of legal regulation of public finances is of fundamental importance in view of the stability of such regulation. They, so to speak, deprive the legislature of the right of resolving arbitrarily, at the level of current legislation, the most important issues of the financial system that have been resolved at the constitutional level. It is concluded that the main purpose of the constitutional foundations of legal regulation of public finances is to restrict some freedom. At the constitutional level,
15. they prevent financial arbitrariness. From this viewpoint, the constitutional nature of financial law institutions is concentrated in the form of a search for a balance of political power and economic freedom, public and private interests in legal regulation of public finances. That is, what is at issue is the constitutionalization of public relations constituting the subject of the legal regulation of public finances and, therefore, the constitutional nature of the financial law institutions themselves. Hence, the legal regulation of public finances is an integral part of the economic foundations of the constitutional order and therefore requires constitutional enshrinement.
16. In addition, domestic financial law needs a major reform, especially towards bringing it closer to the modern continental European standard, to the European constitutional level. Key words: constitution, constitutional regulation, constitutionalization, constitutional order, public finances, financial law, financial system.

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)