

УДК 347.73

Дмитрик О. О., д.ю.н., доцент, професор
кафедри фінансового права Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Конституційні засади фінансово-правового регулювання

У статті проаналізовано норми Конституції, що містять принципи, які є основою змісту публічної фінансової діяльності, відображають характер конституційного регулювання фінансових відносин, мають базове значення для фінансового права, виступають підґрунтям для поточного фінансового законодавства і визначають його характер, та за допомогою яких створюються умови для функціонування фінансової системи держави.

Ключові слова: засади фінансово-правового регулювання; Конституція України як джерело фінансового права.

В статье проанализированы нормы Конституции, содержащие принципы, которые являются основой публичной финансовой деятельности, отображают характер конституционного регулирования финансовых отношений, имеют базовое значение для финансового права, выступают базой для текущего финансового законодательства и определяют его характер, и с помощью которых создаются условия для функционирования финансовой системы государства.

Ключевые слова: основы финансово-правового регулирования; Конституция Украины как источник финансового права.

In this article, the Constitution, containing the principles that are the basis of the contents of public financial activities reflect the nature of the constitutional regulation of financial relationships with the underlying value for finance, are the basis for the current fiscal legislation and determine his character, and in which the conditions for functioning of the financial system

Keywords: principles of financial regulation, the Constitution of Ukraine as a source of financial law.

Актуальність теми. Конституція України, виступаючи Основним Законом держави, регулює широкий спектр суспільних відносин. Фінансові відносини не є виключенням, однак не дивлячись на те, що Конституція України містить у собі положення, на яких має ґрунтуватися фінансове право та фінансове законодавство, питання щодо основних засад, на яких має ґрунтуватися фінансово-правове регулювання, у сучасних умовах набувають особливої актуальності.

Аналіз досліджень. Висвітленню проблем, пов'язаних з особливостями регулювання фінансових відносин присвячені наукові праці Л.К. Воронової, О.М. Горбунової, М.В. Карасьової, Ю.О. Крохіної, М.П. Кучерявенка, О.О. Лукашева, П.С. Пацурківського, Ю.А. Ровинського, Н.І.Хімічєвої та інших.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження конституційних засад фінансово-правового регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Особливу роль у системі нормативно-правових актів відіграє Конституція. Вона як Основний Закон держави є нормативно-правовим актом, що містить норми, спрямовані на регулювання широкого комплексу суспільних відносин. Не є виключенням і фінансові відносини, що виникають у процесі мобілізації, розподілу та використання коштів централізованих і децентралізованих публічних фондів. Тому традиційно саме Конституцію вважають визначальним, базовим джерелом будь-якої галузі права, у тому числі й фінансового [4, с.243 - 248]. З цього приводу Л.К. Воронова вказує: як і в будь-якій галузі права основним її джерелом є Конституція України, що вміщує принципові положення, на яких будується і галузь фінансового права [3, с.48]. Ю.О. Крохіна вважає, що в правовій системі Російської Федерації, як й іншої держави,

основоположне місце посідає Конституція, яка є головним джерелом фінансового права і основою нормативно-юридичного регулювання суспільних відносин з приводу створення, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів держави й муніципальних утворень [8, с.75]. Про закономірність віднесення Конституції держави до джерел податкового права говорить О.А. Фоміна, адже саме у цьому акті даються відповіді на цілу низку питань, що стосуються основ оподаткування [20, с.92]. Такої ж позиції дотримуються й інші вчені, які займаються проблемами фінансового права [1, с.32; 12, с. 32, 33; 19, с. 18; 18, с. 40]. Отже, Конституція – безпосереднє джерело національного права [17, с.55, 56], у тому числі й фінансового.

Поряд з тим висловлюються й протилежні думки щодо визнання Конституції джерелом фінансового права. Такої позиції дотримується Н.І. Чужикова. За її словами, фінансово-правові норми, що містяться в ній, є конституційно-правовими та складають основу, базу розвитку фінансового законодавства, що не змінює їх галузевої належності до конституційного права [23, с.13]. До речі, таку точку зору обстоюють й інші науковці. Наприклад, О.Г. Пауль наполягає, що визнання Конституції джерелом усіх галузей права не враховує деякі основоположні погляди на систему російського права. Справа в тому, міркує вчений, що та чи інша норма може належати лише одній самостійній галузі права. Виходячи з того, що самостійність як конституційного, так і фінансового права нині майже ніхто з науковців не оспорує, відносити окремі норми Конституції до фінансового права не можна, бо за таких обставин їх не можна буде включати до системи норм конституційного права. Окрім того, одним із аргументів своєї позиції О.Г. Пауль наводить те, що при визнанні Конституції джерелом не тільки конституційного права, а й інших, галузей права значна частина Основного Закону буде «розібрана» по окремих правових галузях та, відповідно, більшість її норм перестануть належати до конституційного права, що, за його думкою, не можна визнати нормальним. Конституцію правник характеризує як основу, на якій виникають суспільні відносини, регульовані іншими галузями права, у тому числі й фінансовим правом [13, с.34].

Представники інших галузевих наук теж дотримуються наведеного погляду. Так, О.А. Лук'янова зазначає, що кожна норма, сформульована в статтях Конституції, є нормою державного права. Поряд з тим вона уточнює, що конституційні положення відтворюються в актах, що є джерелами інших галузей права [10, с.51]. На наш погляд, погодитися з такими міркуваннями досить складно, оскільки кожна галузь права врегульовує певне коло суспільних відносин, які є її предметом. Конституційне право не може одночасно упорядковувати відносини, які є предметом інших галузей права, у тому числі й фінансового. З цього приводу слушно видається думка В.А. Тархова, який стверджує, що не можна заперечувати, що Конституція містить низку норм адміністративного, земельного, фінансового, цивільного права і та ін. Віднести їх всіх до державного права було б невірно. Це означало б визнання його надгалуззю права, для чого немає підстав [14, с.20].

Конституція є універсальним, системоутворюючим джерелом усіх галузей права, а не лише конституційного права. Вона втілює загальнолюдські цінності, які повинні бути неминуче реалізовані в будь-якій галузі [22, с.101]. До речі, навіть Н.І. Чужикова, наполягаючи на невизнанні Конституції джерелом фінансового права та визначаючи її специфіку, не заперечує, що, по-перше, Конституція має специфічне правове положення і особливу роль, бо в ній закріплені всі найважливіші питання організації країни, які є базовими, визначальними для інших галузей права (у тому числі й для фінансового); по-друге, Конституція є базою для поточного законодавства, оскільки саме з метою

розвитку і конкретизації закріплених у ній фінансово-правових норм були прийняті Податковий і Бюджетний кодекси РФ [23, с.60, 61]. Це, зрозуміло, зумовлює потребу в дослідженні її положень кожною галузевою наукою, у тому числі й фінансовим правом, з урахуванням специфіки сфери правового регулювання, особливостей віддзеркалення норм Основного Закону у фінансових нормативно-правових актах.

Дійсно, серед правових актів будь-якої держави, у тому числі й тих, що регулюють фінансові відносини, конституція займає особливе місце. З цього приводу Ю.О. Тихомиров та І.В. Котелевська зазначають, що саме конституція є загальнозвизнаною платформою існування суспільства і офіційним виразником його інтересів [16, с. 45]. Отже, саме Конституція України, яка є Основним Законом держави, підґрунтям її правової й політичної систем, належить особливе, визначальне місце у всіх сферах життєдіяльності країни. Усі положення, які містяться в ній, є основоположними, первинними, установчими, визначальними для всіх галузей права.

Особливість Конституції України як джерела фінансового права зумовлюється її характеристиками як Основного Закону країни. За словами В.М. Шаповала, визначення Конституції як Основного Закону України означає, що вона є основоположною стосовно держави та права, а також є правовою основою держави або формальною і змістовною основою права, має найвищу юридичну силу [11]. Тож принциповим аспектом, пов'язаним з належним розумінням конституційних основ публічної фінансової діяльності, є аналіз юридичних властивостей Основного Закону, що відрізняють його від актів поточного законодавства. Так, її властивостями є нормативність, установчість, програмність. Окрім того вона є вищим правовим актом держави та базою поточного законодавства; має вищу юридичну силу й підвищену стабільність; особливо охороняється державою та справляє вирішальний вплив на суспільні відносини [17, с.54 - 69]. Будь-яка конституційна норма, незалежно від місця, яке вона займає в Конституції, виконуваних функцій та цілей, виступає чинною нормою, а сама Конституція – такою частиною законодавства, яка справляє регулювальний вплив на суспільні відносини, обмежує державу й її органи правом, закріплює права і свободи людини й громадянина як суб'єктивні права, що покладають на державу цілком визначені обов'язки і підлягають судовому захисту [9, с. 177]. А це є одним із способів вираження реальності конституційних положень. Водночас, зауважує О.М. Дроздов, Конституцію не можна вважати звичайним джерелом права, бо це особливе, унікальне джерело права, пов'язане, насамперед, з її властивостями як Основного Закону [5, с. 48]. Безумовно, Конституція відіграє провідну роль у системі джерел всіх без винятку галузей права України [7, с.181, 394].

Аналіз норм Конституції України як джерела фінансового права дозволяє зробити наступні висновки.

1. Конституція посідає верховне місце в ієрархічній системі джерел фінансового права. Це зумовлено її установчим характером та прямою дією норм. Конституція наділена особливою, найвищою юридичною силою – жоден правовий акт не може бути поставлений на одну ієрархічну сходинку з нею. Це означає, що вона має верховенство над іншими джерелами фінансового права, що всі норми, які містяться у фінансових законах і підзаконних актах, повинні відповідати її нормам. Конституція регулює найбільш значущі, фундаментальні суспільні відносини, до яких віднесено і фінансові відносини. Застосування конституційних положень можливе без додаткової їх регламентації в інших законах, вони мають пряму дію. Але, як слушно зазначають Ю.М. Тодика і В.Я. Тацій, положення статті Конституції про пряму дію конституційних

норм не відкидає, а вимагає ґрунтовного забезпечення нормативного регулювання суспільних відносин поточним законодавством [15, с.7].

Таке місце Конституції в системі джерел фінансового права обумовлюється дотриманням принципу верховенства Конституції. У науковій літературі зміст цього принципу розкривається через наступні елементи: Конституція є найвищим фундаментальним позитивним правом; твердість Конституції, що означає своєрідний конституційний імунітет від втручання законодавчої влади; визнання неписаних конституційних принципів, з якими пов'язана характеристика принципу верховенства права [24, с.225 - 231]. Всі інші джерела фінансового права, так само як і джерела інших галузей права, мають відповідати нормам Конституції, деталізувати й розвивати її положення.

2. Конституція має вищу юридичну силу стосовно інших нормативно-правових актів, що містять норми фінансового права. Зауважимо, що Основний Закон являє собою єдиний національний правовий акт, який сам визначає свою особливу юридичну силу. Конституція наділена особливою, найвищою юридичною силою, жоден фінансовий правовий акт не може бути поставлений на одну сходинку з нею. Найвища юридична сила чинного Основного Закону прямо передбачена ст. 8. Виходячи з цього, вона має верховенство над будь-якими фінансовими законами та іншими джерелами фінансового права, всі фінансово-правові норми поточного законодавства повинні відповідати нормам та інститутам Конституції [25, с.148]. Цим ще раз наголошується на її верховному місці в ієрархії чинних в Україні як нормативно-правових актів, так і інших джерел, що регулюють фінансові відносини, та означає, що вона має верховенство над всіма іншими законами, що всі норми поточного законодавства, і фінансового зокрема, не повинні суперечити її положенням.

Але треба вказати, що сьогодні існує проблема, коли не всі фінансово-правові норми відповідають Конституції України. Про це свідчать численні рішення Конституційного Суду України щодо визнання певних норм фінансового (податкового) права такими, що не відповідають чинній Конституції України (на їх розгляді ми зупинимося у наступному розділі роботи). А отже, процес удосконалення фінансового законодавства, приведення його у відповідність із Конституцією триває й дотепер.

3. Основний Закон виступає базою для поточного фінансового законодавства та визначає його характер. У ст. 92 закріплено, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки та збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної, а також іноземних валют на території України; порядок утворення й погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види й типи.

У цьому контексті треба погодитися з міркуваннями В.П. Колісника, що положення ст. 92 Конституції України означають, що зазначені питання, суспільні відносини та сфери діяльності можуть бути врегульовані лише законом, як актом вищої юридичної сили, ухваленим парламентом з дотриманням спеціальної процедури. Тобто, ухваливши 28 червня 1996 р. Конституцію, Верховна Рада України фактично взяла на себе зобов'язання всі зазначені питання, сфери діяльності та суспільні відносини, що з ними пов'язані, стосуються зазначених сфер чи опосередковують їх, врегулювати саме законами, а не шляхом прийняття якихось інших актів (постанов, заяв, декларацій, звернень, актів тощо). Імперативні вимоги, вміщені у ст. 92 Основного Закону України, слід розуміти так, що всім іншим органам публічної влади (як віднесеним

до інших гілок влади, так і тим з них, які формально перебувають поза межами поділу влади) категорично забороняється ухвалювати будь-які нормативно-правові акти, спрямовані на безпосереднє чи опосередковане регулювання зазначених у цій конституційній нормі питань [6, с.6].

Отже, виходячи з цього конституційного положення, саме законам – нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу, належить урегулювати фінансові відносини, а всі інші (підзаконні) нормативні акти повинні бути видані виключно на підставі закону й обов'язково йому відповідати. Більш того, розробляючи чітку концепцію щодо нормативно-правових актів як джерел фінансового права, необхідно обов'язково дотримуватися принципу верховенства закону щодо регулювання фінансових відносин, який закріплено у вказаній статті Конституції України.

Конституція відіграє роль юридичної основи поточної нормотворчої та правозас-тосовної діяльності у сфері публічних фінансів. Про вплив положень Конституції України на фінансове законодавство свідчить конкретна практика. Наприклад, після прийняття Основного Закону почався новий етап нормотворчої діяльності, зокрема, було прийнято 11 липня 1996 р. Закон України «Про Рахункову палату», 21 травня 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та внесені зміни та доповнення у безліч інших нормативно-правових актів та ін. Це свідчить про приведення норм та інститутів фінансового права, а також практики їх застосування у відповідність до «букви» й «духу» Конституції [2, с.101- 102], а також передбачає усунення практики відхилення та порушення галузевим фінансовим законодавством не тільки регулятивних конституційних норм, які конкретно стосуються даної галузі, але й загальноправових конституційних принципів (верховенства права, справедливості, гласності, реальності прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, рівних можливостей, прямої дії норм Конституції, поділу влад тощо), які концентровано виражають визнані суспільством загальнолюдські цінності [21, с. 46].

4. Основний Закон визначає види нормативно-правових актів, які є джерелами фінансового права. Відповідно до ст. 91 Верховна Рада України приймає закони, постанови й інші акти. Згідно зі ст. 107 Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження. Ст. 117 закріплює, що Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження. Окрім того, згідно зі ст. 9 до системи джерел фінансового права також включені чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

5. Конституція характеризується широтою змісту її норм. Якщо всі інші джерела фінансового права пов'язані з регулюванням будь-якого напряму публічної фінансової діяльності, то Конституція України впливає на всі напрями – мобілізацію, розподіл або витрачання грошових коштів публічних фондів, а отже, врегульовує одночасно декілька видів фінансових відносин. Наприклад: (1) ст. 67, закріплюючи обов'язок кожного сплачувати законом встановлені податки і збори, спрямована на регулювання податкових відносин; (2) статті 95-98, у яких викладені засади побудови бюджетної системи, бюджетного періоду, визначені обов'язки Кабінету Міністрів України щодо його діяльності, пов'язаної із Державним бюджетом України; ст. 98, яка закріплює, що контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, отже, йдеться про регулювання бюджетних відносин; (3) ст. 99 визначає грошовою одиницею України гривню, ст. 100 встановлює, що Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної

політики та здійснює контроль за її проведенням. Цим закладено підґрунтя регулювання відносин у сфері грошового обігу.

6. Основний Закон містить принципи, які є основою змісту фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, а також відображають характер конституційного регулювання фінансових відносин і мають базове значення для фінансового права в цілому. Зокрема, це такі принципи: верховенство права (ст. 8), гласність (ст. 57), законність (статті 6,8,19, 113,117,118), пріоритет прав і свобод людини й громадянина (ст. 3), відповідальність держави за свою діяльність (ст. 3), принцип розподілу компетенції у фінансовій сфері між представницькими та виконавчими органами, що впливає з принципу поділу влади (ст. 6) та ін. Ці принципи не можуть бути порушені при здійсненні публічної фінансової діяльності.

7. Конституція встановлює компетенцію певних державних органів у галузі фінансової діяльності. Наприклад, до повноважень Верховної Ради України (ст. 85) віднесено: затвердження державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України та прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження рішень про надання Україні позик й економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням та ін. На Кабінет Міністрів України (ст. 116) покладено: забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробку і здійснення загальнодержавних програм економічного розвитку України; розробку проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання. Окрім того, статтями 138, 141-143 закріплені повноваження Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у галузі фінансів.

8. Вона регламентує права й обов'язки певних осіб у фінансовій сфері. Стаття 67 Конституції України закріплює конституційний обов'язок кожного сплачувати податки й збори в порядку і розмірах, встановлених законом, і щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом. У ст. 142, 143 закріплено право органів місцевого самоврядування на затвердження й виконання місцевих бюджетів, на власну матеріально-фінансову базу, на встановлення місцевих податків і зборів та ін.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алисов Е.А. Финансовое право Украины: учеб. пособ. / Е.А. Алисов. – Х.: Эспада, 2000. – 288 с.
2. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ) / Н.С. Бондарь. “ М.: ООО «Викор-медиа», 2006. – 224 с.
3. Воронова Л.К. Финансовое право Украины: підруч. / Л.К.Воронова. – К.: Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
4. Дмитрик О.О. Джерела фінансового права : проблеми та перспективи : моногр. – Х.: Віровецев А.П., «Апостроф», 2010 – 328 с.
5. Дроздов О.М. Джерела кримінально-процесуального права України: моногр. / О. М. Дроздов. – Х.: Вид. ФОП Валнярчук Н.М., 2008. – 208 с.
6. Колісник В.П. Конституційне визначення сфер виключного законодавчого врегулювання / В.П. Колісник // Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення: матеріали „круглого

столу”, організованого і проведеного Наук.-дослід. ін-том держ. будівництва та місц. самоврядування АПРН України з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України (м. Харків, 21 червня 2006 р.) / ред. кол.: Ю.П. Битяк, І.В. Яковюк, Г.В. Чапала. — Х.: Право, 2006.

7. Конституции государств Европы: в 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001.
8. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. / Ю.А. Крохина. — М., 2004. — 689 с.
9. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права: моногр. / О.Е. Кутафин. — М.: Юристъ, 2001. — 443 с.
10. Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права : моногр. / Е.А. Лукьянова. — М.: Изд-во МГУ, 1988. — 152 с.
11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р№ 6-рп-2003 у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України // [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
12. Орлюк О.П. Финансовое право: навч. посіб. / О.П. Орлюк. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.
13. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права: моногр. / А.Г. Пауль; [под общ. ред. М.В. Карасевой]. — СПб.: Питер, 2003. — 208 с.
14. Тархов В.А. Конституционные отношения / В.А. Тархов // Правоведение. — 1981. — № 2. — С. 20 — 28.
15. Тацій В.Я. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика // Право України. — 2001. — № 6. — С. 3 — 7.
16. Тихомиров Ю.А. Правовые акты: учеб.-практич. и справоч. пособ. / Ю.А.Тихомиров, И.В. Котелевская. — М.: Юринформцентр, 1999. — 380 с.
17. Тодика Ю.Н. Конституция України: проблемы теории и практики: моногр. / Ю.Н. Тодика. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.
18. Финансовое право: учеб. / под ред. О.Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 2000. — 400 с.
19. Финансовое право: учеб. пособ. / под ред. М.М. Рассолова. — М.: Юнити — Дана, Закон и право, 2002. — 444 с.
20. Фомина О.А. Закон в системе источников налогового права (на примере англосаксонской правовой системы): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / О.А. Фомина. — М., 1996. — 211 с.
21. Хабриева Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. “ М.: Норма, 2005. — 320 с.
22. Худик А.М. Поняття та форма конституціоналізації правового регулювання публічних фінансів / Наук. вісн. Чернівець. ун-ту. — 2008. — Вип. 474: Правознавство. — С. 100 — 104.
23. Чужикова Н.И. Источники финансового права: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Н.И. Чужикова. — Воронеж, 2004. — 23 с.
24. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції: моногр. / С. Шевчук. — Х.: Консум, 2002. — 296 с.
25. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев; ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. — М.: Сов. энциклопедия, 1984. — 415 с.