

УДК 347.73

**ЩОДО ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ
ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН**

Россіхіна Г. В.,

доктор юридичних наук, професор
кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Россіхін В. В.,

доктор юридичних наук, проректор
Харківського національного університету радіоелектроніки

Анотація: проаналізовано норми чинного фінансового і податкового законодавства, проблеми застосування норм фінансового права, правової політики в області застосування норм фінансового права, конституційно-правової регламентації фінансових відносин.

Ключові слова: фінансово-правова політика, фінансово-правові норми, фінансова система, конституційно-правова регламентація фінансових відносин.

Аннотация: проанализированы нормы действующего финансового и налогового законодательства, проблемы применения норм финансового права, правовой политики в области применения норм финансового права, конституционно-правовой регламентации финансовых отношений.

Ключевые слова: финансово-правовая политика, финансово-правовые нормы, финансовая система, конституционно-правовая регламентация финансовых отношений.

Annotation: the norms of the current financial and tax legislation, the problems of application of the norms of financial law, legal policy in the sphere of application of the norms of financial law, and the constitutional and legal regulation of financial relations are analyzed.

Key words: financial and legal policy, financial and legal norms, financial system, constitutional and legal regulation of financial relations.

Загальновідомо, що розробка і реалізація ефективної фінансової політики, організація стабільного грошового обігу, курсу національної грошової одиниці в країні є одним з найважливіших напрямів діяльності держави. Науково-світоглядне обґрунтування застосування норм фінансового права є концептуальною складовою фінансово-правової політики держави і відображає в собі зміст, основні форми правозастосовної діяльності з урахуванням особливостей фінансово-правових відносин. Як справедливо підкреслює М. Д. Гнатюк, без правозастосування неможливе і втілення у життя правової політики держави. Поза правозастосуванням загальнодержавна політика у сфері правового регулювання не змогла б реально досягти жодної з цілей, що стоять перед державою, залишалася б усього лише наміром, приготуванням до реалізації [3, с. 117]. Враховуючи особливу роль юрисдикційних органів у фінансовому (податковому) правозастосуванні, а також ту обставину, що фінансово-правові відносини належать до числа публічних, є підстави зазначити, що останні мають тісний зв'язок із фінансово-правовою (податковою) політикою держави, її фінансовими інтересами. Ураховуючи особливості системи чинного права в структурі правової політики, можна виділити відносно відокремлені напрями, як-то: конституційної, адміністративної, кримінальної, фінансової політики тощо. Для кожного з них притаманні свої особливі риси, наприклад, діяльність спеціальних суб'єктів, наявність завдань і об'єктів політико-правового впливу, використання специфічних заходів такого впливу тощо.

Загальновідомо, що фінансове право залежить від політики та її істотних виявів. З цього приводу М. В. Карасьова справедливо стверджує, що фінансове право, як і будь-яка інша галузь права, - явище політичне. І далі уточнює, що політика є неодмінним атрибутом формування будь-яких правових норм. Право є найбільш ефективним провідником вираженої в ній політики. Аполітичних галузей права, на її думку, з точки зору формування правових норм і реалізації існуючої політики немає. Фінансова політика за своєю сутністю є одним із видів державної політики [15, с. 47]. О. М. Ашмаріна констатує, що фінансова політика є самостійною сферою діяльності держави у сфері фінансових відносин і поділяє її на фінансову стратегію (виробка основних напрямів використання фінансів, форм і видів організації фінансових відносин) та фінансову тактику (рішення конкретних економічних завдань певного етапу розвитку держави шляхом застосування необхідних засобів і форм фінансових зв'язків) [1, с. 16-23]. Не можна не погодитися з О. Валевським, який зазначає, що державна політика являє собою такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства. Державну політику, на його думку, слід розуміти як діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку. Головне у здійсненні політики, як зауважує О. Валевський, - це визначення сутності проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади [2, с. 242]. Можна погодитися з думкою цього науковця, що суспільний розвиток є ключовим фактором вироблення державної політики.

Аналізуючи вплив політики на фінанси, П. М. Годме констатує, що такий вплив можна розглядати з двох точок

зору. З одного боку, зв'язок політичних сил і політичної структури тієї або іншої країни в значній мірі визначає фінансову політику цієї країни. З другого боку, політичні події, особливо якщо вони приймають форму кризи, також впливають на державні фінанси і приводять в дію фінансовий механізм [4, с. 153]. У свою чергу, В. М. Фокін підкреслює, що на макроекономічному рівні бюджетно-фінансова політика, яка включає податкове регулювання, служить інструментом управління попитом і використовується для стабілізації цін та об'ємів промислового виробництва [14, с. 21].

На думку О. М. Козиріна, податкова політика складає частину загальної фінансової політики і є предметом вивчення економічної науки. Зв'язок податкової політики з правом виявляється, перш за все, за двома напрямками: а) через податкову політику реалізуються основні завдання оподаткування, а тому її вивчення дозволяє отримати більш повне уявлення про предмет регулювання податковим правом; б) податкова політика передбачає проведення податкових реформ, які оформлюються відповідними фінансовими законами [11, с. 14]. До цієї ж позиції приєднується О. І. Землін вказуючи, що податкова політика є основним інструментом державного регулювання економіки, оскільки передбачає фінансовий вплив на підприємництво. Здійснюючи цей вплив, держава переслідує наступні цілі: досягнення постійного стійкого економічного зростання; забезпечення стабільності цін на основні товари і послуги; забезпечення повної зайнятості працездатного населення, мінімального рівня доходів населення тощо [8, с. 17].

Концептуальні положення, керівні установки, форми, методи правозастосування є основою втілення фінансово-правової політики. Як справедливо зазначає С. П. Захарченко, державна фінансова політика є важливішою і невід'ємною частиною економічної політики держави, яка проявляється в законах, якими регламентуються фінансові відносини. В конкретних законах знаходить своє відображення абстрактна уява про те, як необхідно розподіляти і перерозподіляти фінансові ресурси, щоб досягти поставленої мети [7, с. 72]. Фінансово-правова політика включає до себе проведення бюджетної політики в державі, окремі положення якої містяться в Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік. Вони є офіційними документами, які затверджуються постановами Верховної Ради України і знаходять своє відображення в Законі України «Про державний бюджет України на відповідний рік». Також фінансово-правова політика знаходить своє втілення в проведенні податкової політики, яка реалізується в положеннях постанови Верховної Ради України «Про податкову політику в Україні та заходи щодо удосконалення податкового законодавства», грошово-кредитної політики (Основних засадах грошово-кредитної політики на поточний рік) тощо.

Тут доречно привести висловлювання економіста В. М. Опаріна, що фінансова політика є комплексом дій і заходів, які здійснюються державою в межах наданих їй функцій та повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення певних завдань і досягнення поставлених цілей. На його думку, фінансова політика держави включає до себе монетарну (комплекс дій та заходів у сфері грошового ринку) і фінансову (політику). Остання, у свою чергу, поділяється на податкову (характеризує діяльність держави у сфері оподаткування – встановлення видів та співвідношення податків, визначення платників та підходів до них (уніфікований чи диференційований), встановлення ставок оподаткування, надання податкових пільг тощо) та бюджетну (діяльність щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподіл бюджетних коштів тощо) [13, с. 141].

Існування і специфіка фінансово-правової політики, яка закріплена в нормах фінансового права та реалізується в правозастосовних діях, зумовлені наступними факторами: необхідністю ефективної реалізації волі законодавця з урахуванням актуальних проблем щодо забезпечення виконання державою і органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій; інтересами держави в упорядкуванні розвитку процесу застосування норм фінансового права.

Для фінансово-правової політики, як і для всієї державної політики, характерним є управлінський вплив на суспільні відносини. Її формування є прерогативою суб'єктів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо). Якість реалізації фінансово-правової політики переважно зумовлена діючою системою податкового адміністрування, передбаченою Податковим кодексом України. Тобто йдеться про формування чітких організаційних структур, процедур, системи взаємовідносин, що забезпечують ефективність і оперативність виконання платниками податків і зборів своїх прав і обов'язків щодо сплати останніх. Саме тоді можна говорити про підвищення ефективності податкової політики. На наш погляд, має сенс виділити зміст фінансово-правової політики у сфері застосування норм права за наступними напрямками.

По-перше, керівні начала фінансово-правової політики, що реалізуються в правозастосовній діяльності, виробляються вищими органами державної влади і повинні враховувати становище і перспективи соціально-економічного, політичного розвитку. Загальновідомо, що зміни податкового та бюджетного законодавства дуже часто стають результатом політичних дискусій і масових протестів (наприклад, виступи населення на майдані Незалежності щодо порядку проведення податкового контролю після прийняття Податкового кодексу України). Залежність правозастосування від соціально-політичної ситуації в державі доволі чітко формулює професор С. В. Курильов, який констатує, що правозастосування, хоча й визначається різними факторами, в основному залежить від змісту правових норм. Цілком підтримуємо цю позицію. Більше того, звертаємо увагу, на безперечно правильне і влучне судження цього науковця, виражені майже в афористичній формі, про те, що економіка визначає політику, політика – правосвідомість, правосвідомість – право, зміст права – діяльність правозастосовних органів [12, с. 18].

Зазначимо, що потреба в правозастосованні випливає із самої природи держави. Через правозастосування відбувається процес втілення норм права в життя, приведення їх в рух, поширення на ті або інші життєві випадки. Нормативна основа фінансово-правової політики, що реалізується в правозастосовній діяльності, закріплюється, насамперед, у Конституції України та прийнятих на її підставі законах. Науково-доктринальна складова фінансової

політики, яка реалізується в правозастосовній діяльності, включає до себе наукове обґрунтування і законодавче закріплення підстав застосування норм фінансового права, ролі в системі заходів забезпечення інтересів держави, визначення правових підстав, форм правозастосовної діяльності з урахуванням особливостей суспільних відносин, системи суб'єктів, що мають оперативно-розпорядчі (регулятивні) та юрисдикційні повноваження, їх завдань, компетенції, принципів взаємодії. Фінансово-правова політика, яка закріплюється в нормах права і реалізується в правозастосовній діяльності, виступає важливішою ланкою між практикою застосування норм фінансового права і правотворчою діяльністю держави, забезпечуючи їх єдність і взаємодію в питаннях правового регулювання.

По-друге, при цьому важливо мати на увазі, що на сучасному етапі має велику проблему рівень кваліфікації потенційних суб'єктів правозастосування. Загальновідомо, що від якості і правильності правозастосування залежить кінцевий результат фінансово-правового впливу. Правозастосовник повинен мати високу управлінську культуру, необхідні та достатні знання в галузі права та інших галузях наукового знання. У процесі застосування норм фінансового права часто виникають колізії, неточності, складнощі, тому правозастосовники (інші суб'єкти) займаються тлумаченням норм фінансового права, внаслідок чого уповноважені суб'єкти приймають відповідні рішення (правозастосовні акти, судові рішення тощо). Саме тому, з одного боку, першочерговими завданнями фінансово-правової політики в цьому напрямі повинні стати проведення в життя принципу професіоналізму у всіх ланках державного апарату, зайнятих питаннями владної реалізації фінансово-правових норм, підвищення соціального статусу суб'єктів правозастосування, соціально-економічних і політико-правових гарантій їх діяльності. З другого боку, одним із напрямів фінансово-правової політики повинно стати підвищення компетенції і відповідальності осіб законотворчого процесу щодо вимог законності і режиму правопорядку, впровадження ефективної системи оперативних консультацій державних органів тощо. Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що питання фінансової системи в повній або частковій мірі знаходили своє відображення в конституціях різних країн, тому що вона завжди є одним з об'єктів конституційного регулювання.

На сучасному етапі поняття «фінансової системи» та її складові елементи визначаються вченими по-різному. Традиційно в якості фінансової системи розуміють, з одного боку, сукупність фінансових інститутів (банки, небанківські кредитні організації, фонди, страхові компанії), кожен з яких сприяє створенню і використанню відповідних грошових фондів... З іншого боку, фінансова система розглядається як сукупність державних органів і установ, що здійснюють в межах своєї компетенції фінансову діяльність [5, с. 10]. На думку Л.А. Дробозиної фінансова система держави є сукупністю різних сфер фінансових відносин, в процесі яких створюються і використовуються фонди грошових коштів [6, с. 77]. Інші вчені також визначають фінансову систему як сукупність взаємозалежних і взаємодіючих фінансових інститутів. Треба відзначити, що у більшості визначеннях категорія «фінансова система» характеризується у тісному взаємозв'язку з державою, оскільки держава виступає в якості одного з найбільш крупного суб'єкта фінансових відносин. М.В. Карасьова підкреслює, що на жаль, у сучасному законодавстві держава в цілому не завжди виокремлюється як суб'єкт фінансового права, хоча є ним фактично. Нерідко держава – суб'єкт підмінюється вказівкою на ті державні органи, в особі яких вона виступає [9, с. 101]. В той же час структуру фінансової системи держави згідно її визначенню виділяють наступні підсистеми, як-то: сукупність фінансових інструментів і державних органів, а саме: державні і місцеві фінанси, фінанси господарюючих суб'єктів, фонди страхування, кредит (державний і банківський) тощо [5, с.10]. Інші вчені структурують фінансову систему аналогічним чином, включаючи до неї наступні ланки: бюджетну систему, кредитну систему, обов'язкове державне страхування і фінанси підприємств.

Конституційно-правове регулювання фінансових систем різних країн можна побачити в аспекті еволюції конституцій сучасних держав. Так, в Конституції США 1787 року було відведено багато місця питанням єдиного економічного простору, регулювання оподаткування; що пов'язані з акумулюванням і розподілом фондів грошових фондів, а також проблемам розмежування предметів ведення між федеральними органами державної влади і органами суб'єктів федерації, в тому числі – і фінансовій сфері. Треба відзначити, що великій частині повноважень Конгресу притаманні аспекти фінансово-економічного характеру. Так, згідно розд. 8 ст. 1 Конституції США Конгрес вправі встановлювати і справляти податки, мито, податі і акцизні збори, включаючи позики, регулювати торгівлю з іноземними державами, між окремими штатами і з індієвськими племенами, встановлювати однакові правила про натуралізацію, чеканити монету, регулювати її цінність і цінність іноземної валют тощо. Треба відзначити, що Конституція США, її принцип та ідеї про захист та недоторканість приватної власності, основах оподаткування, бюджетної системи фактично відклали відбиток на більшість конституцій світу. Наприклад, Конституція Австралії була прийнята в 1900 році і містить окрему главу, що має назву «Фінанси і торгівля». Вона регулює фінансові відносини між штатами, включаючи взаємну фінансову підтримку, виплату субсидій, а також значна увага приділена відносинам в області торгівлі, принципам і правилам користування ж/дорогою, а також щодо податків і зборів, мита, бюджетах тощо.

В минулому столітті створення СРСР було ознаменовано прийняттям першої Конституції СРСР 1924 року, яка фактично стала прикладом для конституцій союзних республік, в тому числі України. Конституція УРСР від 1937 року фактично регламентувала основоположні принципи, на яких повинна будуватися вся економічна система держави, в тому числі положення про приватну власність громадян. Згідно статті 4 зазначеної Конституції економічну основу УРСР становлять соціалістична система господарства і соціалістична власність на знаряддя та засоби виробництва, що утвердилися в наслідок ліквідації капіталістичної системи господарства, скасування приватної власності на знаряддя та засоби виробництва і знищення експлуатації людини людиною. В свою чергу зміни, які відбулися на початку 90-х років 20 століття, що призвели до переходу від публічно-правового до приватно-правового регулювання економічного життя країни, фактично змінили конституції багатьох країн соціалістичного табору. Треба відзначити, що Конституція України, яка була прийнята 28 червня 1996 року, досить кратко і фактично безсистемно регламентує фінансову діяльність держави [10]. До того ж в ній відсутній окремий структурний

підрозділ, який присвячений фінансовим або економічним інститутам, фінансові аспекти розкриваються в основному через повноваження відповідних державних органів. Фактично на кожному історичному розвитку конституційно-правова регламентація фінансово-економічних відносин зазнала багатьох змін. На сучасному етапі має сенс посилити увагу до фінансових аспектів з конституційної призми, оскільки фінансові повноваження держави дозволяють їй непрямо впливати на економіку країни, створювати можливості для забезпечення населення соціальними і економічними гарантіями, економічними свободами тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ашмарина Е. М. Некоторые особенности предмета, метода правового регулирования и отдельных норм современного финансового права / Е. М. Ашмарина // Государство и право. – 2011. – № 3. – С. 16-23.
2. Валевский О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
3. Гнатюк М. Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права: дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 / М. Д. Гнатюк. – К., 2007. – 211 с.
4. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме. – М.: Прогресс, 1978. – 429 с.
5. Грачева Е.Ю., Толмстопятенко Г.П. Финансовое право. – М.: Проспект, 2007. – 324 с.
6. Дробозина Л.А., Окунева Л.П., Андросова Л.Д. Финансы. Денежное обращение. Кредит. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. – 354 с.
7. Захарченко С.П. Финанси. УА. – 2-ге вид. – Х.: Фактор, 2008. – 256 с.
8. Землин А. И. Налоговое право: учебник / А. И. Землин. – М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005. – 304 с.
9. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – Изд-во ВГУ, 1997. – 304 с.
10. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики / А. Н. Козырин. – М.: Манускрипт, 1993. – 12 с.
12. Курьлёв С.В. Совершенствование законодательства как условие строгого соблюдения принципа социалистической законности // Известия высших учебных заведений. – Правоведение № 4 - Изд. Ленинград. ун- та. Л. 1965. – С. 18.
13. Опарін В. М. Финанси: (Загальна теорія): [навч. посіб. – 2-ге вид.] / В. М. Опарін. – К.: КНЕУ, 2002. – 240 с.
14. Фокин В. М. Налоговое регулирование: учеб. пособие / В. М. Фокин / под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2004. – 76 с.
15. Финансовое право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. Карасева М.В. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.