

Конституційні засади обігу публічних фінансів

Процеси реформування в Україні стосуються змістовних перебудов в економіці і адекватного корегування законодавчої бази. Це пов'язується як з досягненням відповідної досконалості галузевих законодавчих норм, так і чіткого, ефективного співвідношення галузевих режимів впливу на поведінку суб'єктів. Це відноситься до існуючих конструкцій, але ще в більшому сенсі про це має йтися при логічному входженні нових інституцій у процеси реформування. З огляду на це безумовно важливим та своєчасним бачиться розвиток системи адміністративних судів України, якість і обґрунтованість їх рішень. «Становлення України як правової держави передбачає якісно новий рівень судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства...»²².

Навряд чи є ґрунтовні підстави віднесення Закону України про Державний бюджет на відповідний рік до податкових. Більш того, принципових ознак такого закону про оподаткування теж не існує. Це лише одна із проблем і, мабуть, її треба віднести до загальнотеоретичних – проблем класифікації законів, співвідношення їх норм між собою, засобів вирішення законодавчих колізій. Вихід в цьому напрямку, мабуть, неможна знайти без прийняття закону, обговорення проектів якого триває вже досить тривалий час – Закону України «Про нормативно-правові акти». Є сподівання, що цим актом можуть бути сформовані загальні засади уникнення певних колізій, протиріч між загальними та спеціальними законами, галузевими законодавчими актами тощо.

Така загальнотеоретична проблема породжує і локальні прояви – при співставленні окремих фінансових законів. Безумовно, фінансово-правове регулювання передбачає цілісний, взаємопов'язаний характер впливу законодавчих норм відповідно до предмету галузі, але це не виключає і певної інституційної диференціації в рамках галузевої однорідності. Причому в деяких випадках це розмежування може бути найпринциповішим. Звісно, що і податкові, і бюджетні правові норми орієнтовані на регулювання руху публічних коштів, власниками яких є держава і територіальні громади. Залежно від інституційної належності норми, може йтися про різні стадії або різний режим такого регулювання, що безумовно пов'язується і з спором, який виникає при цьому та загальних засадах і особливостях його вирішення.

²¹ Доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, завідувач кафедрою фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

²² Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга / За загальною редакцією О.М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – С. 5.

Дійсно, бюджетне і податкове регулювання єдині за своєю правовою природою, але це не дає підстав аргументувати позицію щодо вирішення податкових спорів посиланнями на норми Бюджетного кодексу або інших законодавчих актів, які регулюють бюджетну діяльність. В деяких випадках саме таким чином аргументуються висновки адміністративних судів. В якості приклада можна навести Постанову Вищого адміністративного суду України від 23.10.2007 року²³. В ній розглядається касаційна скарга Державної податкової інспекції України у Московському районі м. Харкова стосовно нарахувань плати за торгові патенти. Аргументуючи свою позицію, Вищий адміністративний суд України посилається на відповідні норми Бюджетного кодексу України (п. 1 ч. 1 ст. 2; п. 3. ч.1 ст. 4, п. 19 ч. 1 ст. 2) та ст. 47 Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік».

На таких підставах базується дуже цікавий висновок: «Закон про Державний бюджет України на поточний рік регулює бюджетні відносини, зокрема, у сфері наповнення бюджету через механізми справляння податків. Отже, дія зазначеного Закону поширюється, у тому числі, і на податкові правовідносини, оскільки одним із джерел формування доходної частини Державного бюджету на поточний рік є податки, які справляються за встановленими ставками». З цим складно погодитись, тому що важливо, на мій погляд, орієнтуватись при вирішенні спору на його предмет.

В цьому випадку предметом спору є виконання обов'язку із сплати відповідного платежу, який законодавець включив до переліку загальнодержавних податків, зборів (обов'язкових платежів) – плати за торговий патент. Суд повинен вирішити, чи є порушення при виконанні податкового обов'язку особою, яка повинна здійснювати такі платежі, чи ні, а не визначитись, яким чином це узгоджується з нормами Бюджетного кодексу України. Принциповим при цьому є момент виконання податкового обов'язку, бо до цієї миті – це є предметом регулювання податковим законодавством, і, безумовно, аргументація доказів, визначення позиції повинна будуватися на податковому законодавстві. В ту мить, коли кошти у вигляді податку чи збору платником сплачені та спрямовані на відповідний казначейський рахунок вже не йдеться про податкове регулювання, про дію податкових норм, включається бюджетно-правовий режим руху коштів, які вже є державними або муніципальними. В даному аспекті йдеться про вирішення спору при виконанні податкового обов'язку, а не після нього, тому аргументація позиції недоплати чи переплати податку (збору) нормами Бюджетного кодексу помилкова.

Ряд колізій норм, що регулюють реалізацію податкового обов'язку, на наш погляд, більш суб'єктивний, породжується неузгодженістю на стадії прийняття законодавчих актів. Здавалося б, абсолютно логічно й природно використовувати певний загальний знаменник бюджетних і податкових норм, застосовувати єдину термінологічну базу. Однак складається враження, що

²³ Постанова Вищого адміністративного суду України від 23.10.2007. Справа № АС-27/116-06.

ніякого зв'язку й узгодження між Бюджетним кодексом і податковим законодавством не існує. Навряд чи доречно в цьому випадку шукати об'єктивні причини цієї невідповідності.

Справа в тому, що маючи на увазі схожі поняття, законодавець закріплює певні протиріччя з позицій формальної юридичної логіки. Чинне податкове законодавство України використовує категорії «податку, збору (обов'язкового платежу)» (ми зараз не будемо зупинятися наскільки подібний підхід досконалий при відсутності родового визначення податку й збору, визначеності в співвідношенні понять «обов'язкові платежі» і «податки й збори»). В той же час, бюджетне законодавство вводить інше поняття – «податкові надходження»²⁴. Виникає питання - яким чином вони співвідносяться з усіма елементами, які законодавець включив у систему оподаткування. Начебто деяке роз'яснення є у ч. 2 ст. 9 Бюджетного кодексу України, однак і воно далеке від досконалості, оскільки до податкових надходжень відносяться передбачені податковими законами України загальнодержавні й місцеві податки, збори й інші обов'язкові платежі.

Саме з цих позицій дуже цікавою мені здається Ухвала Верховного суду України від 19 січня 2011 року, де аргументується відсутність публічно-правової природи спорів стосовно права володіння та користування земельною ділянкою.²⁵ Колегія суддів судової палати в цивільних справах Верховного суду України дійшла висновку, що критеріями розмежування юрисдикцій в таких випадках є «одночасно суб'єктивний склад учасників процесу та характер спірних правовідносин». На цих підставах такий специфічний різновид земельних спорів має вирішуватись за правилами цивільного судочинства.

Викликає певний подив практика Верховного Суду України в тому руслі, що справи, в яких розглядається так званий спір про право, не є адміністративними. Така аргументація застосовується, зокрема, при визначенні справ щодо оскарження рішення органу місцевого самоврядування про виділення (відмову у виділенні) земельної ділянки як справ цивільних чи господарських, стверджується, що суб'єкти владних повноважень в цих умовах мають рівні права з тими, кому земля передається (юридичними та фізичними особами), і спір виникає між двома рівноправними суб'єктами.

Чи може категорія «спір про право» бути критерієм для виключення адміністративної юрисдикції? Визначати об'єктом захисту в порядку адміністративного судочинства лише суб'єктивне публічне право буде необґрунтованим звуженням предмету адміністративної юрисдикції. Права, свободи та інтереси, які захищає адміністративний суд, можуть бути різноманітними. Характер суб'єктивного права, яке порушене, для визначення справи як справи адміністративної юрисдикції не має жодного

²⁴ Ст. 9. Бюджетного кодексу України. Відомості Верховної Ради України, 2001. № 37-38. Ст. 189.

²⁵ Закон и бизнес. - № 33 (1020), 13-23 августа. - С. 20.

значення - у Кодексі адміністративного судочинства не зазначено, що за правилами адміністративного судочинства мають бути захищені лише публічні права особи. Для адміністративного суду має значення, що права – публічні чи цивільні – порушено суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним своїх повноважень. Суто цивільне право власності фізичної чи юридичної особи може бути порушене суб'єктом владних повноважень – протиправна затримка митним органом товару, що переміщається через митну територію, незаконне вилучення транспортного засобу, залишеного в недозволеному місці, органом місцевого самоврядування тощо. Тобто в публічно-правових відносинах можуть бути порушені приватні (цивільні) права особи. Спори, що виникають з таких порушень, повинні вирішувати суди адміністративні, безвідносно до того, чи є порушене право приватним чи публічним. Цивільне судочинство не пристосовано до розгляду справ проти суб'єкта владних повноважень, оскільки в ньому немає спеціальних критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ч.3 ст. 2 КАС України), відсутні принцип офіційності та презумпція вини суб'єкта владних повноважень, інші процесуальні гарантії захисту порушених прав, які передбачені правилами адміністративного судочинства.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НАПрН УКРАЇНИ

**ПУБЛІЧНА ВЛАДА В УКРАЇНІ
ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

**Матеріали науково-практичної конференції
м. Харків, 28 вересня 2011 р.**

**Харків
2011**

Редакційна колегія: В. Я. Тацій – доктор юридичних наук, професор, академік НАН України (головний редактор); Ю. П. Битяк – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України; А. П. Гетьман – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (заступники головного редактора); С. Г. Серьогіна – кандидат юридичних наук, доцент (відповідальний секретар); П. М. Любченко – доктор юридичних наук, доцент; І. І. Бодрова – кандидат юридичних наук, доцент; О. Ю. Лялюк – кандидат юридичних наук, доцент; С. В. Болдирєв – кандидат юридичних наук, доцент; І. В. Яковюк – кандидат юридичних наук, доцент; Г. В. Чапала – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник.

Матеріали друкуються в авторській редакції

П Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм
88 її реалізації: Матеріали науково-практичної конференції, м. Харків, 28 вересня 2011 р. / Редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, С. Г. Серьогіна та ін. – Х.: 2011. – 297 с.

У збірнику подається стислий виклад доповідей та повідомлень, представлених науковцями і викладачами наукових та освітніх закладів, а також практичними працівниками на науково-практичній конференції «Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації», яка була організована Національною академією правових наук України спільно з Національним університетом «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» та Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України і проходила 28 вересня 2011 року у місті Харкові в рамках Форуму «Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності», організованого при підтримці Харківської обласної державної адміністрації, Харківської обласної ради та Харківської міської ради. Конференція була присвячена обговоренню широкого кола актуальних проблем конституційно-правового регулювання механізмів реалізації публічної влади в Україні, зокрема правових основ діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі конституційної реформи, питань розподілу та реалізації повноважень, форм безпосередньої демократії на загальнодержавному та місцевому рівні, тощо.

Розраховано на науковців, аспірантів, студентів, тих, хто цікавиться проблемами конституційно-правового регулювання публічної влади в Україні.

ББК 67.300(4УКР)

© Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2011

© Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011