

О. О. Дмитрик, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Роль Конституції України в урегулюванні фінансових відносин

В умовах здійснення правової реформи в Україні, проведення економічних та інших перетворень вкрай важливим є питання про значення і роль Конституції в упорядкуванні фінансових відносин, яке тісно пов'язане з проблемою джерел фінансового права. Відповідь на нього є запорукою належного правового врегулювання відносин, що виникають у процесі здійснення фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, а отже, й сталого функціонування усіх ланок фінансової системи країни.

Розробкою зазначеного питання займаються багато вчених. Наприклад, загальні теоретичні положення щодо джерел права і зокрема фінансового та визначення їх місця у системі конституції держави викладені у працях Л. С. Зівса, М. М. Марченка, Ю. О. Крохіню, М. П. Кучерявенка, Г. П. Толстопятенка та ін.¹ Поряд з тим наявним є розмаїття позицій щодо окреслення видів джерел,

¹ Див. наприклад: *Зивс Л. С.* Источники права. – М., 1981. – 238 с.; *Крохина Ю. А.* Финансовое право России: Учебник. – М.: Норма, 2004. – С. 73–83; *Кучерявенко Н. П.* Курс налогового права: В 6 т. – Т 2: Введение в теорию налогового права. – Х., 2004. – С. 521–549; *Марченко М. Н.* Источники права: Учеб. пособие. – М., 2005. – 760 с.; *Толстопятенко Г. П.* Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2001. – 336 с.

з'ясування їх місця в єдиній системі, ролі та співвідношення, що свідчить про неабияку складність цього питання. Метою цієї статті є узагальнення й критичний аналіз точок зору на зазначену проблему, а також формулювання висновків щодо ролі Конституції України в упорядкуванні фінансових відносин.

Конституція України як Основний Закон держави є нормативно-правовим актом, що містить норми, спрямовані на урегулювання широкого комплексу суспільних відносин. Не винятком з цього є 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. З цього приводу Л. К. Воронова вказує: як і в будь-якій галузі права основним її джерелом є Конституція України, що містить принципові положення, на яких будується і галузь фінансового права¹. Такої ж позиції дотримуються й інші вчені, які займаються проблемами фінансового права². Наприклад, Ю. О. Крохіню вважає, що в правовій системі Російської Федерації, як й іншої держави, основоположне місце займає 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 утворень³. У зв'язку з цим справедливим є твердження Ю. М. Тодики, що Конституція – безпосереднє джерело національного права⁴.

Дійсно, серед правових актів, у тому числі й тих, що регулюють фінансові відносини будь-якої держави, конституція займає особливе місце. З цього приводу Ю. О. Тихомиров і І. В. Котельська зазначають, що саме конституція є загальновизнаною

¹ *Воронова Л. К.* Финансовое право Украины: Пidrучник. – К., 2006. – С. 48.

² Див.: *Алисов Е. А.* Финансовое право Украины: Учеб. пособие. – Х., 2000. – С. 32; *Финансовое право: Учеб. пособие / Под ред. М. М. Рассолова.* – М., 2002. – С. 18; *Орлюк О. П.* Финансовое право: Навч. посібник. – К., 2003. – С. 32, 33; *Финансовое право: Ученик / Под ред. О. Н. Гобуновой.* – М., 2001. – С. 40.

³ *Крохина Ю. А.* Финансовое право России: Учебник. – М., 2004. – С. 75.

⁴ Конституція України – Основний Закон держави і суспільства: Навч. посібник. – Х., 2001. – С. 55–56.

платформою існування суспільства і являє собою офіційний виразник її інтересів¹. За словами С. А. Авак'яна, Конституція – це нормативно-правовий акт з особливим місцем та значенням². Отже, саме Конституції 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 у Конституції, є основоположними, первинними, установчими, визначальними.

Особливість Конституції України як джерела фінансового права обумовлюється її характеристиками як Основного Закону країни. За словами В. М. Шаповала, визначення Конституції як Основного Закону України означає, що вона є правовою основою держави або формальною і змістовною основою права, має найвищу юридичну силу³. 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 відносини⁴. Будь-яка конституційна норма, незалежно від місця, яке вона займає у Конституції, виконуваних функцій та цілей, є чинною нормою, а сама Конституція – такою частиною законодавства, яка справляє регулюючий вплив на суспільні відносини, обмежує державу й її органи правом, закріплює права й свободи людини й громадянина як суб'єктивних прав, що покладають на державу цілком визначені обов'язки і підлягають судовому захисту⁵. Як здається, Конституція відіграє провідну роль у системі джерел всіх без винятку галузей права України.

Аналіз норм Конституції України як основного джерела фінансового права дає змогу зробити певні висновки⁶.

¹ Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М., 1999. – С. 45.

² Авак'ян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 2000. – С. 17.

³ Див. окрему думку судді // Офіц. вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 710.

⁴ Див.: Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Монография. – Х., 2000. – С. 54–69.

⁵ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права – М., 2001. – С. 177.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

1. Конституція займає верховне місце в системі джерел фінансового права. Це обумовлюється її установчим характером та прямою дією її норм (ст. 8). Так, Конституція приймається парламентом від імені народу. Вона регулює найбільш значущі, фундаментальні суспільні відносини. Застосування конституційних положень можливе без додаткової їх регламентації у інших законах. 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 законодавством¹.

2. Конституція має вищу юридичну силу стосовно інших нормативно-правових актів, у тому числі й тих, що містять норми фінансового права. Зокрема, ст. 8 Основного Закону встановлює, що Конституція має найвищу юридичну силу. Це характеризує її місце в ієрархії нормативно-правових актів, чинних в Україні, та означає, що вона має верховенство над всіма іншими законами, що всі норми й інститути поточного законодавства, і фінансового зокрема, не повинні суперечити її положенням. Але слід вказати, що 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 України². А отже, процес вдосконалення фінансового законодавства триває ще й дотепер.

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

¹ Тацій В. Я., Тодика Ю. М. Проблемы становления современного конституционализма в Украине // Право Украины. – 2001. – № 6. – С. 7.

² Див. наприклад: Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р. від 5 квітня 2001 р.; від 29 січня 2002 р. // Офіц. вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 151; 2001. – № 43. – Ст. 1933; 2002. – № 22. – Ст. 1068.

У цьому контексті слід 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 усі 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 питань¹.

Отже, виходячи з цього конституційного положення, саме законам – нормативним 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.

4. Основний Закон визначає види джерел фінансового права. Відповідно до ст. 91 Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти; згідно із ст. 106 Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження; за ст. 117 Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження. Окрім того, згідно із ст. 9 до системи

¹ Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення: Матеріали «круглого столу», організованого і проведеного Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого 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. – С. 6.

джерел фінансового права також включені чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

5. Конституція характеризується широтою змісту норм. Якщо всі інші джерела фінансового права пов'язані з регулюванням будь-якого напрямку фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування, то Конституція України впливає на всі напрямки – мобілізацію, розподіл або витрачання грошових коштів публічних фондів, а отже, врегулює одночасно декілька видів фінансових відносин. Приміром можуть бути статті 95–98, що подають засади побудови бюджетної системи, бюджетного періоду, обов'язки Кабінету Міністрів України в галузі Державного бюджету України; ст. 98, яка закріплює, що контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Стаття 99 визначає грошовою одиницею України гривню. Стаття 100 встановлює, що Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням.

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 фінансової діяльності.

7. Конституція встановлює компетенцію певних державних органів у галузі фінансової діяльності. Наприклад, до повноважень Верховної Ради України віднесено (ст. 85): 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 Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Украї-

ною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; та ін.

8. Конституція закріплює права й обов'язки громадян у фінансовій сфері. Стаття 67 Конституції України віднесла до конституційного обов'язку кожного сплачувати податки і 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.

Провідна роль Конституції України серед джерел фінансового права – не специфіка України, а досить типове явище для багатьох країн світу. Наприклад, багато норм Конституції Російської Федерації мають пряму фінансово-правову спрямованість. Зокрема, у ст. 57 закріплено обов'язок кожного сплачувати законно встановлені податки і збори; ч. 3 ст. 75 визначає, що система податків, що стягуються до федерального бюджету, і загальні принципи оподаткування і зборів у Російській Федерації встановлюються федеральним законом; п. «з» ст. 71 відносить до відання Російської Федерації федеральний бюджет, федеральні податки і збори, федеральні фонди регіонального розвитку; ч. 4 ст. 75 встановлює, що державні позики випускаються в порядку, що визначається федеральним законом, і розміщуються на добровільній основі; ч. 5 ст. 101 контроль за виконанням федерального бюджету покладено на Рахункову палату; ч. 3 ст. 104 встановлює, що законопроекти про введення або відміну податків, звільнення від їх сплати, про випуск державних позик, про зміну фінансових зобов'язань держави, а також інші законопроекти, що передбачають витрати за рахунок федерального бюджету, можуть бути внесені лише за наявності висновку Уряду РФ; ст. 106 закріплює обов'язковість розгляду Радою Федерації прийнятих Державною Думою федеральних законів з питань федерального бюджету й федеральних податків і зборів; ч. 1 ст. 114 встановлює, що Уряд РФ розробляє і надає Державній Думі федеральний бюджет і забезпечує його виконання, а також подає Державній Думі звіт про виконання федерального бюджету¹.

¹ Российская газета. – 1993. – № 223.

На конституційному рівні врегульовані фінансові відносини й в інших державах. Наприклад, окремий розділ, який має назву «Фінанси», містить Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини та Конституція Японії¹. Фінансово-правові норми наявні також у Конституціях таких країн, як Австрійська Республіка (розділ V «Контроль за розрахунковою і фінансовою діяльністю»), Республіка Албанія (частина XIII «Державні фінанси»), Бельгія (частина V «Про фінанси»), Іспанія (розділ VII «Економіка і фінанси»), Республіка Кіпр (частина XI «Положення про державні фінанси»), Литовська Республіка (глава XI «Фінанси і державний бюджет»), Велике герцогство Люксембург (глава VIII «Про фінанси»), Мальтійська Республіка (глава IX «Фінанси»), Республіка Молдова (розділ IV «Національна економіка і публічні фінанси»), Республіка Польща (розділ X «Публічні фінанси»), Румунія (частина IV «Економіка і публічні фінанси»), Республіка Словенія (розділ VI «Публічні фінанси»), Турецька Республіка (частина IV «Фінансові та економічні положення»), Фінляндія (глава VII «Державні фінанси») тощо². Як вказує Г. П. Толстопятенко, зміст та обсяг фінансово-правових норм у конституції визначається законодавцем, виходячи з розуміння необхідності регулювання даних відносин на конституційному рівні. В цілому конституції, прийняті у другій половині XX ст., більш детально регламентують фінансові відносини, ніж ті, що були прийняті раніше³. Таким чином, можна стверджувати, що майже кожна держава, виходячи з великого значення фінансових відносин для належного її функціонування, прагне їх врегулювати саме на конституційному рівні.

Отже, не викликає сумніву велика роль Конституції України у створенні підґрунтя та безпосередньому урегулюванні фінансових відносин. За допомогою норм, що вона містить, створюються умови для функціонування фінансової системи країни. Окрім того, Конституція є основою для реформування усього масиву нормативно-правових актів, що врегульовують здійснення фінансової діяльності держави, систематизації фінансового законодавства.

¹ Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В. В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – С. 139–146, 427–428.

² Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 2001.

³ Див.: Толстопятенко Г. П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2001. – С. 94.