

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

На підставі аналізу конституцій європейських держав, зокрема, Бельгії, Німеччини, Польщі та інших, досліджено норми, які регулюють публічну фінансову діяльність. Зазначено, що регулювання публічної фінансової діяльності на конституційному рівні здійснюється в різних державах у різному обсязі, однак більшість країн єдині в прагненні саме на такому рівні встановити засади діяльності у сфері мобілізації, розподілу й використання коштів публічних фондів, яка, без сумніву, має значення для забезпечення життєдіяльності будь-якої держави.

Ключові слова: публічна фінансова діяльність, бюджетне регулювання, фінансові відносини, конституційно-правове регулювання.

Встановлення оптимальної моделі правового регулювання фінансових відносин наразі належить до найактуальніших питань в економічному, соціальному і правовому житті України, адже саме реалізація публічної фінансової діяльності має на меті забезпечення виконання завдань і функцій держави. Реформування економіки, виконання соціальних і політичних функцій держави вимагають створення ефективної фінансової системи. Це зумовлює необхідність пошуку дієвої правової моделі побудови фінансової системи, що відповідає економічним, політичним і соціальним потребам суспільства й держави. Особливе місце в регулюванні відносин щодо мобілізації, розподілу й використання коштів публічних фондів посідають конституційно-правові засади їх регламентації. Саме з позиції конституційних норм і принципів мають встановлюватися відповідні параметри правового регулювання публічної фінансової діяльності. Тому принциповим аспектом, пов'язаним з належним розумінням конституційних основ публічної фінансової діяльності, є аналіз положень Основного Закону, оскільки він 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 [9, 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 складовою законодавства, яка справляє регуляторний вплив на суспільні відносини, обмежує державу та її органи правом, закріплює права й свободи людини та громадянина як суб'єктивні права, що покладають на державу цілком визначені обов'язки й підлягають судовому захисту [8, с. 177].

В умовах сьогодення логічним є твердження, що сучасний стан фінансового законодавства багато в чому не враховує конституційні положення. Окрім того, наразі відсутні серйозні теоретичні розробки стосовно аналізу конституційно-правових засад публічної фінансової діяльності. У зв'язку із цим актуальним є проведення системного комплексного аналізу положень як Конституції України, так і інших держав щодо врегулювання фінансових відносин.

Мета статті – проведення порівняльно-правового аналізу регулювання публічної фінансової діяльності нормами конституцій відповідних держав.

Як зазначають учені, для конституції характерна широта змісту її норм. Якщо всі інші джерела фінансового права пов'язані з регулюванням будь-якого напрямку публічної фінансової діяльності, то Конституція України впливає на всі напрями: мобілізацію, розподіл або витрачання грошових коштів публічних фондів, а отже, врегулює одночасно декілька видів фінансових відносин [1, с. 132]. Дійсно, сучасні конституції багатьох держав містять низку положень, що стосуються публічної фінансової діяльності. Так, певним аспектам регулювання фінансових відносин присвячено статті в конституціях таких країн, як: Австрійська Республіка (розділ V "Контроль за розрахунковою і фінансовою діяльністю"), Бельгія (частина V "Про фінанси"), Іспанія (розділ VII "Економіка і фінанси"), Республіка Кіпр (частина XI "Положення про державні фінанси"), Велике Герцогство Люксембург (глава VIII "Про фінанси"), Республіка Польща (Розділ X), Федеративна Республіка Німеччина тощо. [5; 3]. При цьому спостерігається тенденція до окреслення кола фінансових відносин, які потребують регулювання виключно законами, а також регулювання бюджетних, податкових і фінансово-контрольних відносин, зокрема, закріплення системи та компетенції контролюючих органів за рухом коштів публічних фондів.

Наприклад, у ст. 216 Конституції Польщі окреслено коло фінансових відносин, регулювання яких має здійснюватися виключно законом. Зокрема, закони мають визначати:

1) способи збирання й витрачання фінансових коштів для публічних цілей;

2) принципи та порядок придбання, відчуження й обтяження нерухомості або акцій, а також емісії цінних паперів Державною казною, Польським національним банком або іншими державними юридичними особами;

3) встановлення монополії;

4) принципи та порядок отримання державою позик, а також надання нею фінансових гарантій і поруки. При цьому встановлено заборону отримання позики або надання фінансових гарантій і поруки, наслідком яких стане перевищення державного публічного боргу на 3/5 вартості річного валового національного продукту;

5) спосіб обчислення вартості річного валового національного продукту, а також державного публічного боргу.

Окрім того, у ст. 217 закріплено, що закон має регулювати оподаткування податками, іншими публічними зборами, визначення суб'єктів, об'єктів оподаткування і податкових ставок, а також принципи надання пільг і анулювання недоїмок, так само як і визначення категорій суб'єктів, звільнених від податків. До того ж закон має визначити організацію Державної казни і спосіб управління майном Державної казни, відповідно до ст. 218 Конституції Польщі.

У Конституціях Франції і Німеччини цей аспект позначено дещо вужче, ніж у Конституції Польщі. Зокрема, у ст. 34 Основного Закону Франції зазначено, що закон встановлює правила стосовно бази оподаткування, ставок і умов справляння будь-яких податків, порядку грошової емісії, а у ст. 72-2 встановлено, що законом передбачено механізми пропорційного оподаткування, спрямовані на досягнення рівності між адміністративно-територіальними утвореннями. Що стосується Конституції Федеративної Республіки Німеччини, то у ст. 73 визначено, що федерація має виключну законодавчу компетенцію стосовно валюти, грошового обігу й емісії грошей, режиму, а у ст. 105 закріплено, що федерація має виключну законодавчу компетенцію щодо митних справ і фінансових монополій [4, с. 139–146, 427, 428].

Відповідно до ст. 92 Конституції України, виключно законом 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 [7]. Отже, на кон-

ституційному рівні окреслено коло фінансових відносин, що упорядковуються саме за допомогою закону. Такий підхід, як слушно підкреслюють науковці, означає, що вказані питання, суспільні відносини та сфери діяльності можуть бути врегульовані лише законом як актом вищої юридичної сили, ухваленим парламентом з дотриманням спеціальної процедури, а не шляхом прийняття якихось інших актів (постанов, заяв, декларацій, звернень, актів тощо). Такі імперативні вимоги 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 заборонено ухвалювати будь-які нормативно-правові акти, спрямовані на безпосереднє чи опосередковане регулювання зазначених у цій конституційній нормі питань [2, с. 6]. Однак, у ряді інших країн, незважаючи на те, що їх конституції мають окремий розділ, присвячений фінансам, не визначаються ті фінансово-правові аспекти, що потребують регулювання саме на законодавчому рівні. Йдеться про конституції, приміром, Японії та Бельгії [6].

Зазвичай у конституціях достатньо уваги приділено закріпленню принципових засад бюджетної діяльності, побудови бюджетної системи, бюджетного періоду. Наприклад, ст. 219–226 Конституції Республіки Польщі безпосередньо присвячена детальному упорядкуванню бюджетних відносин. Так, ст. 219 проголошує: 1) Сейм приймає державний бюджет на бюджетний рік у формі бюджетного закону; 2) принципи й порядок розробки проекту бюджету держави, міра його деталізації, а також вимоги, яким повинен відповідати проект бюджетного закону, так само, як і принципи й порядок виконання бюджетного закону, визначає закон; 3) у виняткових випадках від доходу й витрати держави на період менше року може визначити закон про тимчасовий бюджет. За таких обставин розпорядження, що стосуються проекту бюджетного закону, застосовуються й до проекту закону про тимчасовий бюджет; 4) якщо бюджетний закон або закон про тимчасовий бюджет не набрали чинності в день початку бюджетного року, Рада Міністрів веде фінансове господарство на підставі наданого проекту закону [5].

У ст. 220 аналізованої конституції встановлено заборону на збільшення витрат або обмеження доходів, запланованих Радою Міністрів, до встановлення Сеймом більшого бюджетного дефіциту, ніж передбачено проектом бюджетного закону, а також на покриття бюджетного дефіциту шляхом прийняття зобов'язань у центральному банку держави. У ст. 221 закріплено, що законодавча ініціатива щодо бюджетного закону, закону про тимчасовий бюджет, зміни бюджетного закону, закону про отримання

державою коштів за рахунок публічного боргу, а також закону про надання державою фінансових гарантій належить виключно Раді Міністрів. Окрім того, відповідно до ст. 222, Рада Міністрів не пізніше ніж за 3 місяці до початку бюджетного року подає Сейму проект бюджетного закону на наступний рік. Однак це не виключає випадків більш пізнього внесення проекту. При цьому, згідно зі ст. 223, Сенат може прийняти поправки до бюджетного закону протягом 20 днів після його передачі в Сенат [5].

Показово, що у ст. 224 встановлено, що Президент Республіки протягом 7 днів зобов'язаний підписати бюджетний закон або закон про тимчасовий бюджет. Якщо протягом 4 місяців з дня внесення до Сейму проекту бюджетного закону він не буде поданий Президентові Республіки для підписання, Президент має право протягом 14 днів видати розпорядження про скорочення терміну повноважень Сейму (ст. 225) [5].

Характерно, що ця Конституція закріплює й основні засади звітування щодо бюджетів. Так, у ст. 226 встановлено, що Рада Міністрів протягом 5 місяців після закінчення бюджетного року подає Сейму звіт про виконання бюджетного закону разом з інформацією про стан заборгованості держави. Сейм зобов'язаний протягом 90 днів з дня надання йому звіту розглянути його і, після ознайомлення з думкою Верховної Палати Контролю, прийняти постанову про його затвердження або незатвердження [4].

Доволі детально підлягають конституційному регулюванню бюджетні відносини у Німеччині. Так, у ст. 110 Конституції цієї держави встановлено, що:

1) усі доходи й витрати Федерації підлягають включенню до бюджету; щодо федеральних підприємств і відокремленого майна повинні зазначатися тільки асигнування й відрахування. Бюджет повинен бути збалансований за доходами й видатками;

2) бюджет затверджується бюджетним законом на один фінансовий рік або на кілька років, окремо на кожен рік до початку першого фінансового року. Для деяких частин бюджету можна передбачити їх дію в різні відрізки часу, рознесені за фінансовими роками;

3) законопроект, зазначений у пропозиції 1 абзацу 2, а також проекти про зміну бюджетного закону та бюджету одночасно з направленням до Бундесрату вносяться в Бундестаг. Бундесрат уповноважений у шеститижневий строк, а за запропонованими змінами – у тритижневий строк, дати висновків по проектах;

4) закон про бюджет повинен містити лише норми, що відносяться до доходів і витрат Федерації і терміну, на який приймається бюджет.

Закон про бюджет може встановити, що ці норми втрачають свою чинність тільки після оприлюднення наступного бюджетного закону або, в разі повноважень, перед-

бачених ст. 115, у більш пізній момент. Показово, що у ст. 111 Конституції Німеччини йдеться про певні обмеження щодо виконання бюджету у разі неприйняття закону про бюджету до закінчення звітного року. Зокрема, встановлено: якщо до закінчення фінансового року бюджет на наступний рік не затверджено законом, то надалі до набуття ним чинності Федеральний уряд має право здійснювати всі витрати, необхідні: а) для утримання встановлених законом установ та проведення передбачених законом заходів; б) для виконання юридично обґрунтованих зобов'язань Федерації; в) для продовження будівництва, закупівель та інших дій або подальшого надання коштів на ці цілі, якщо в бюджеті попереднього року були передбачені відповідні суми. При цьому закріплено, що у разі непокриття витрат для утримання встановлених законом установ та проведення передбачених законом заходів за рахунок передбачених особливим законом надходжень від податків, зборів та інших джерел або резервних оборотних коштів, Федеральний уряд може за допомогою кредиту мобілізувати необхідні для підтримки господарства кошти в розмірі не більше від чверті підсумкової суми бюджету минулого року. Щодо звітності про бюджет, то згідно зі ст. 114, федеральний міністр фінансів у перебігу наступного фінансового року зобов'язаний подати в Бундестаг і в Бундесрат звіт про всі доходи й витрати, а також про майно та борги для затвердження звітності Федерального уряду [5].

Водночас, у деяких країнах питанням бюджету на конституційному рівні приділено мало уваги. Так, у Конституції Бельгії в розділі, що має назву "Фінанси", встановлено лише такі положення: по-перше, ст. 174 – щорічно Палата представників затверджує закон про фінансовий звіт і вносить бюджет; Палата представників і Сенат щорічно встановлюють, у межах своїх повноважень, дотацію на свою діяльність; усі надходження й витрати держави мають бути внесені в бюджет і фінансовий звіт; по-друге, ст. 178 – на умовах і порядку, визначених законом, рада регіону Брюссель-столиця передає, на підставі норми, зазначеної у ст. 134, фінансові кошти Спільній комісії громад і комісіям Французької та Фламандської спільнот; по-третє, ст. 179 – ні пенсія, ні винагорода з коштів державного казначейства не можуть видаватися інакше як на підставі закону; по-четверте, ст. 180 – на Рахункову палату покладено обов'язок з розгляду та впорядкування рахунків загального управління і всіх тих, хто підзвітний державному казначейству. Вона стежить за тим, щоб жодна видаткова стаття бюджету не була перевищена й ніякий переказ коштів з однієї статті в іншу не мав місця. Палата здійснює також загальний контроль за операціями, пов'язаними зі встановленням та справлянням податків, одержуваних державою, включаючи фіскальні надходження. Вона затверджує

рахунки різних державних адміністративних органів і зобов'язана збирати з цієї метою будь-які відомості та необхідні звітні документи. Загальний державний фінансовий звіт надається Палаті представників із зауваженнями Рахункової палати [6].

У нашій державі в Основному Законі питанню бюджетної діяльності безпосередньо присвячено чотири статті. Так, у ст. 95 встановлено принципів засади стосовно побудови бюджетної системи, закону про бюджет, збалансованості бюджету і звітності, а саме: по-перше, бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами; по-друге, виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; по-третє, держава прагне до збалансованості бюджету України. Регулярні звіти про доходи й видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені. У ст. 96, 97 і 98 закріплено підхід стосовно визначення бюджетного періоду і звітності про бюджет: ст. 96 – Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. При цьому Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року; ст. 97 – Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Поданий звіт має бути оприлюднений; ст. 98 – контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Висновки. Проведений аналіз засвідчує, що регулювання публічної фінансової діяльності на конституційному рівні здійснюється у різних державах у різному обсязі, однак більшість країн єдині у прагненні саме на такому рівні встановити засади та-

кої діяльності, яка, без сумніву, має значення для забезпечення життєдіяльності будь-якої держави.

Список використаної літератури

1. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : монографія / О. О. Дмитрик. – Харків : Апостроф, 2010. – 328 с.
2. 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. – Харків : Право, 2006. – С. 6.
3. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. – Москва, 2001. – 838 с.
4. Конституции зарубежных государств : учеб. пособ. / сост. В. В. Маклаков. – Москва : Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
5. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт. упор.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломоєць, О. В. Марцеляк та ін. ; [за заг. ред. В. О. Серьогіна]. – Харків : ФІНН, 2009. – 664 с.
6. Конституція Бельгії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:—17—1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права : монографія / О. Е. Кутафин. – Москва : Юрист, 2001. – 444 с.
9. Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монографія / Ю. Н. Тодика. – Харьков : Факт, 2000. – 608 с.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2014.

Лукашева О. Е. Конституционно-правовое регулирование публичной финансовой деятельности: сравнительно-правовой анализ

На основании анализа конституций европейских государств, таких как Бельгия, Германия, Польша, исследованы нормы, регулирующие публичную финансовую деятельность. Выяснено, что регулирование публичной финансовой деятельности на конституционном уровне осуществляется в различных государствах в разном объеме, но большинство стран едины в том, чтобы именно на таком уровне установить принципы деятельности в сфере мобилизации, распределения и использования средств публичных фондов, которая, без сомнения, имеет огромное значение для обеспечения жизнедеятельности любого государства.

Ключевые слова: публичная финансовая деятельность, бюджетное регулирование, финансовые отношения, конституционно-правовое регулирование.

Lukasheva O. Constitutional and Legal Regulation of Public Financing Activities: a Comparative Legal Analysis

An optimal model of legal regulation of financial relations currently belongs to the most urgent issues of economic, social and legal life of Ukraine, because implementation of public financial activities are intended to ensure the tasks and functions of the state. Economic reform, implementation of social and political functions of the state require the establishment of an efficient financial system. This necessitates the search of an effective legal model building financial system that meets the economic, political and social needs of society and the state. A special place in the regulation of relations on mobilization, allocation and use of public funds take constitutional and legal basis of the regulation. It is the position of constitutional norms and principles are set relevant parameters of legal regulation of public financial activities. Therefore, the fundamental aspects related to the proper understanding of the constitutional foundations of public financial activity, an analysis of the provisions of the Basic Law, as the Basic Law is vyschim legal act of the state and the base current legislation; has supreme legal force and increased stability; especially protected by the state and makes a decisive influence on social relations. Any constitutional provision, regardless of the place which it occupies in the Constitution, the functions performed and goals, serving current norm, and the Constitution – that part of the law that makes regulating influence on social relations, limiting state and its organs law establishes rights and freedoms of man and citizen as a subjective right to impose on state responsibilities and fully subject to judicial protection.

In today's conditions seen logical assertion that the current state of financial legislation largely ignores the constitutional provisions. Moreover currently no major theoretical developments on the analysis of the constitutional and legal principles of public finance activities. In this regard, the current system is to conduct a comprehensive analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine, and other countries with regard to the settlement of financial relationships. Thus, the purpose of this article is to conduct a comparative analysis of the legal regulation of public financial regulations Constitutions of the States.

Based on analysis the Constitution of European countries such as Belgium, Germany, Poland, the author explores the rules governing public financial activities. In particular, attention is focused on the features of the constitutional and legal regulation of such activities in Ukraine and other countries.

Key words: public financing activities, budgetary control, financial relations, constitutional and legal regulation.