

5. Ш а м х а л о в Ф. Государство и экономика. Власть и бизнес. — 2-с изд., перераб. и доп. — М., 2005. — С. 111.
6. К о з а к Л.В. Формування ринку конкурентоспроможної сільськогосподарської продукції: Автореф... дис. кандидата економічних наук. — К., 2003. — С. 6.
7. Н а г р е б е л ь н и й В.П. Ринкова економіка // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 2003. — Т. 5: П—С. — С. 324—325.
8. Государство и право. — 2002. — № 1. — С. 19.
9. Общая экономическая теория (политэкономия) / Под ред. В.И.Видяпина и Г.П.Журавлевой. — М., 1995. — С. 98—99; Введение в рыночную экономику / Под ред. А.Я.Лившица, И.Н.Никулиной. — М., 1994. — С. 73.
10. Б а р с е н б о й м П.Д., Г а д ж и с в Г.А., Л а ф и т с к и й В.И., М а у В.А. Конституционная экономика: Учеб. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. — С. 136—137.
11. Ч и р к и н В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 13.
12. Э к л у н д К. Эффективная экономика — шведская модель / Пер. со швед. — М., 1991. — С. 88—89.
13. З а т о н с к и й В.А. Эффективная государственность / Под ред. А.В.Малько. — М.: Юристь, 2006. — С. 98.
14. Государство, общество, личность: проблемы совместимости / Под общ. ред. Р.А.Ромашова, Н.С.Нижник. — М.: Юристь, 2005. — С. 290—291.
15. Ч е р в о н ю к В.И. Теория государства и права: Учебник. — М., 2006. — С. 114—116.
16. Государство в меняющемся мире. Годовой отчет Мирового банка за 1997 год // Вопросы экономики. — 1997. — № 7. — С. 3.

Конституція держави і публічні фінанси: проблеми теорії

Р. ГАВРИЛЮК

кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького національного університету ім.Юрія Федьковича

Фінанси, як переконає величезний історичний досвід людства, є одним з найунікальніших, найдавніших і найдивніших, найстабільніших у своїх субстанціональних проявах та безконечно мінливих за своїм конкретним змістом і формами феноменом людської цивілізації. Власне, вододіл між істинно людською цивілізацією та доцивілізаційним часом розвитку людства (періодами дикості та варварства) і зумовила поява фінансів. У ході прогресу людського суспільства з незчисленої кількості форм прояву конкретних фінансових відносин поступово диференціювались, сформувались і якісно виділилися з-поміж інших як самодостатня субстанція *публічні фінанси*. У взаємодії з інститутами публічної влади їм судилося стати в подальшому най-впливовішими факторами суспільного розвитку, його незмінними домінантами.

Публічні фінанси в ході своєї еволюції об'єктивно набули таких субстанціональних якостей, внаслідок яких вони можуть однаковою мірою спричинювати як суспільний прогрес, так і регрес, системні руйнування суспільних досягнень і цінно-

стей. Щоб запобігти останньому або хоча б максимально зменшити негативні впливи публічних фінансів на суспільний розвиток, необхідно насамперед вчасно та повною мірою з'ясувати їх сутнісні і змістовні риси, що постійно еволюціонують, закономірності їх внутрішнього розвитку і взаємодії із суспільством, державою, вчасно вносити на основі цього назрілі адекватні корективи у суспільне регламентування публічних фінансів.

У силу імпліцитних та експліцитних факторів особливої актуальності та злободенності набула дана проблема в сучасній Україні. Найбільш невизначеними у вітчизняній юриспруденції є питання взаємодії та взаємовпливу публічних фінансів і Конституції держави, пошуку нових ефективних конституційних конструкцій публічних фінансів, ідеології та методології впливу Основного Закону на публічні фінанси та навпаки. Ще більшої складності даним проблемам надає така субстанційна риса цих обох феноменів людського суспільства — публічних фінансів і Конституції держави, як еволюційний характер їх змісту та форм.

© Р.Гаврилук, 2006

Зокрема, наукою конституційного права з'ясовано, що світовий конституціоналізм пройшов у своєму розвитку через декілька моделей конституцій, залежно від завдань, які ними розв'язувались. У цілому *перша конституційна модель* — це інструментальна ліберально-капіталістична асоціальна модель обмеженого демократичного характеру. Конституції, що належали чи належать до цієї моделі — інструментальні конституції. Вони були за своєю суттю повністю присвячені регламентуванню органів держави, їх відносин та діяльності.

У першій половині ХХ століття у багатьох країнах світу утвердилась *друга конституційна модель* — це інструментальна із соціальними елементами ліберально-капіталістична модель головним чином демократичного характеру. Вона являла собою якісно самостійний крок по шляху до соціальної конституції, але нею ще не стала.

В соціалістичних країнах у тому ж ХХ столітті склалась політично *недемократична конституційна модель тоталітарного соціалізму, відверто заідеологізована, заснована на принципах марксизму-ленінізму*. Інструментальна цінність даної моделі була незначною, оскільки конституційним процедурам, відносинам органів державної влади з приводу найважливіших питань суспільного життя у ній відводилось символічне місце. Найголовнішим у ній було забезпечення керівної ролі комуністичної партії.

Нарешті, з другої половини ХХ століття якісно виокремилась та набула воістину планетарного поширення *четверта, найпрогресивніша конституційна модель* — модель соціально-інструментальної демократичної сучасної конституції[1]. До речі, саме ці риси знайшли своє адекватне втілення у Європейській Конституції 2004 р., основну частину якої становить регулювання економічних і соціальних питань за допомогою конституційно-правових конструкцій[2]. Як переконує аналіз новітнього світового конституційного процесу, головні параметри цієї моделі з урахуванням власних національних особливостей сприйняла більшість держав світу, в тому числі постсоціалістичні та інші посттоталітарні держави, що з'явилися останнім часом.

Якщо три попередні конституційні моделі обмежувались майже виключно розв'язанням суто політичних проблем побудови держави і суспільства, інструментальних питань співвідношення та взаємодії різних гілок влади, були найвищою легітимною формою досягнення і підтримання *політичного компромісу* у суспільстві, то четверта конституційна модель вперше в історії людства підняла на найвищий з можливих нормативно-правовий рівень питання досягнення та підтримання

об'єктивно вигідного усім суспільним верствам *соціального компромісу, якості соціального життя всього суспільства, народила соціальну державу*. Найголовнішим інструментом впливу соціальної держави на суспільство, як переконує історичний досвід, є публічні фінанси. Саме тому, по суті, у всіх сучасних соціальних державах конституційно-правовим конструкціям публічних фінансів відводиться особлива роль.

Чи належить до четвертої моделі, найбільш відповідної до сучасного етапу суспільного прогресу, модель Конституції України? Фахівці-конституціоналісти на дане запитання відповідають, як правило, по-різному. Зокрема, на думку Т.Я.Хабрієвої та В.С.Чиркіна, постсоціалістичні конституції, в тім числі й чинна Конституція України, належать до так званої "*перехідної незавершеної гібридної конституційної моделі*"[3], яка поєднує в собі одночасно конституційні начала, що стверджують субстанційно нові якості суспільства майбутнього і чимало атавізмів соціалістичного минулого, які необхідно подолати.

Одним з таких рудиментів старого конституційного підходу у Конституції України до регулювання суспільних відносин, що мають бути викоренені, є, на нашу думку, *відсутність у ній належно випираного та достатньо забезпеченого відповідними конституційно-правовими конструкціями і механізмами адекватного досягнутому рівню суспільного розвитку та заявленим Основним Законом держави його цілям конституційного регулювання публічних фінансів*. У цьому переконує порівняння аналізу еволюції історичних типів публічних фінансів з історичними типами конституційних моделей.

Так, рабовласницький та феодалний типи публічних фінансів не регламентувались жодною із зазначених моделей конституції, оскільки тоді у сучасному розумінні їх суті конституцій держав не існувало. *В умовах класичного, домонополітичного капіталізму*, коли публічні фінанси капіталістичних держав стали концентруватись у державному бюджеті, їх основною правовою формою став закон держави про бюджет. Цьому історичному типу держави та державних фінансів, як свідчить історичний досвід, органічно відповідала перша конституційна модель. Публічні *фінанси класичних держав імперіалістичного типу* існували у трьох різних моделях та формах їх державного регулювання: 1) фашистського тоталітарного контролю над публічними фінансами при збереженні ринкової основи їх відтворення; 2) неоліберальній, що передбачала поєднання державного регулювання публічних фінансів з розвитком вільного підприємництва та соціальної відповідальності бізнесу; 3) соціал-демократичній з її ак-

центруванням на посилення соціальних функцій публічних фінансів і держави. Загалом цей тип публічних фінансів забезпечувала історично друга конституційна модель — *інструментальна із соціальними елементами ліберально-капіталістична модель головним чином демократичного характеру*. Державоцентристською у сфері публічних фінансів була і фінансово-правова доктрина Радянської держави, інших соціалістичних держав. Цьому типу публічних фінансів відповідала недемократична конституційна модель тоталітарного соціалізму, відверто заідеологізована, заснована на постулатах марксизму-ленінізму, яка також не містила в собі дійових механізмів конституційного регулювання публічних фінансів.

У другій половині XX ст. в розвитку людства настала нова епоха — епоха Постмодерну (Новітнього часу). У сфері публічних фінансів вона проявилась у трансформації державних фінансів у дійсно загальносуспільне надбання. Це явище знайшло своє юридичне вираження в переході від встановлення правового режиму публічних фінансів головним чином звичайними законами до регламентування основоположних засад їх безпосередньо нормами конституцій держав. Саме на цей період припадає утвердження і поширення найпрогресивнішої конституційної моделі — моделі соціально-інструментальної демократичної конституції.

Вперше у сучасній класичній формі конституційну процедуру регламентування публічних фінансів було запроваджено в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. Німецький народ у такий спосіб насамперед прагнув поставити надійний заслін на майбутнє волюнтаризму з боку правлячих кіл у поводженні з публічними фінансами та унеможливити використання їх в антинародних, негуманних інтересах, зобов'язував публічну владу підпорядкувати публічні фінанси завданням поліпшення добробуту і благополуччя усього населення країни. Зокрема, конституційному регламентуванню публічних фінансів ФРН повністю присвячено окремих, ґрунтовний десятий розділ “Фінанси” Основного Закону держави[4].

Крім ФРН, у Європі спеціально на засадничому рівні регламентуються публічні фінанси Конституцією Австрійської Республіки (розділ V “Контроль за розрахунковою і фінансовою діяльністю”), Конституцією Республіки Албанія (частина XIII “Державні фінанси”), Конституцією Бельгії (частина V “Про фінанси”), Конституцією Греції (Глава VI “Оподаткування і управління фінансами”), Конституцією Іспанії (розділ VII “Економіка і фінанси”), Конституцією Республіки Кіпр (частина XI “Положення про державні фінанси”), Кон-

ституцією Литовської Республіки (глава XI “Фінанси і державний бюджет”), Конституцією Великого герцогства Люксембург (глава VIII “Про фінанси”), Конституцією Мальтійської Республіки (глава IX “Фінанси”), Конституцією Республіки Молдова (розділ IV “Національна економіка і публічні фінанси”), Конституцією Республіки Польща (розділ X “Публічні фінанси”), Конституцією Португальської Республіки (розділ IV “Фінансова і фіскальна системи”), Конституцією Румунії (частина IV “Економіка і публічні фінанси”), Конституцією Республіки Словенія (розділ VI “Публічні фінанси”), Конституцією Турецької Республіки (частина IV “Фінансові та економічні положення”), Конституцією Фінляндії (глава VII “Державні фінанси”), Союзною Конституцією Швейцарської Конфедерації (глава III “Фінансовий устрій”), Конституцією Швеції (глава IX “Фінансова влада”) та Конституцією Естонської Республіки (глава VIII “Фінанси і державний бюджет”).

Конституції багатьох неєвропейських держав також спеціально регламентують публічні фінанси.

Ґрунтовний аналіз цих Конституцій, особливо їх частин, присвячених конституційному регламентуванню публічних фінансів, засвідчує, що застосування саме такого підходу до правового регулювання публічних фінансів дозволяє докорінно змінити на краще, в порівнянні з попередніми підходами, використання публічних фінансів, управління ними, а головне — багатократно примножити їх. Проте і тут є свої особливості.

Тривалий час найефективнішою вважалась держава “благоденства”, “добробуту” (Welfare state) з її конституційними конструкціями і акцентами публічних фінансів. Така держава прагнула максимально забезпечити людину соціальними благами. Англійські дослідники, що вивчали державу благоденства з філософської, соціологічної, політологічної та економічної точок зору, навіть виділили три різновиди держави благоденства — ліберальну, соціал-демократичну та корпоративну державу, кожна з яких має власні переваги і недоліки[5]. Проте в останні півтора-два десятиліття ставлення інтелектуальних та політичних еліт, цілих суспільств до доктрини держави “благоденства” змінилося. Історичний досвід переконливо продемонстрував, що надмірне покладання соціальних обов'язків на державу, які перевищують можливості суспільства задовільняти запити громадян, неминуче призводить до негативних наслідків: сповільнення темпів соціально-економічного прогресу, вплив капіталу з країни, тінізації економіки, відставання, а в кінцевому рахунку — до втрати ділової активності, ініціативи громадян та їх переважно споживачьких настроїв.

Доктрину держави благоденства потіснила в останні роки доктрина держави, що сприяє праці, підтримує працю, в якій всі блага досягаються завдяки праці (Workfare state). Згідно з цим підходом сучасна соціальна держава (а визначення України як держави соціальної міститься у першій статті її Конституції) зобов'язана забезпечити тільки **основні** потреби людини: прожитковий мінімум, охорону здоров'я, освіту, інфраструктуру та ін., при цьому громадянин зобов'язаний вкладати власну працю у розвиток суспільства і одержувати від нього пропорційну частку загального статку. Доктрина Workfare state виступає проти утримання, вимагає посилення соціальної активності індивіда. Так, у пояснювальній записці до Конституції Перу 1993 р. зазначається, що держава бере на себе турботу тільки про основні потреби, а індивід зобов'язаний сам турбуватись про себе і свою сім'ю[6]. А в чинній Союзній Конституції Швейцарської Конфедерації у ст. 6 сформульована засаднича вимога: "Кожна особа відповідає сама за себе і сприяє пропорційно її силам розв'язанню завдань суспільства". У пункті 4 ст. 41 цієї ж Конституції підкреслюється: "Із соціальних цілей не можуть виводитись ніякі безпосередні претензії на державні послуги"[7]. На нашу думку, саме озвучені підходи мають бути ідейно та ідеологічно сприйняті українським конституцієдавцем.

Для України настання епохи Постмодерну збіглося з появою суверенної Української держави та прийняттям нині чинної її Конституції. Вітчизняний конституцієдавець також по-новому підійшов в Основному Законі до визначення правової природи публічних фінансів та юридичної конструкції права власності на них. Зокрема, у п. 1 ст. 95 Конституції України наголошується, що "бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу **суспільного багатства** (виділено мною. — Г.Р.) між громадянами і територіальними громадами"[8].

Тобто, Верховною Радою України, таким чином, у принципі підтримано конституційно-правову доктрину публічних фінансів четвертої, найпрогресивнішої конституційної моделі — моделі соціально-інструментальної демократичної сучасної конституції, що уже реалізована в повному обсязі багатьма державами світу. Згідно з цією доктриною конструкція "суспільного багатства", застосована до публічних фінансів, є визначеною у Конституції України мірою свободи контрагентів держави в обов'язковому формуванні публічних фондів фінансових ресурсів. Інакше кажучи, частина їх приватної власності, на яку не поширюється правовий режим "суспільного багатства", априорі безроздільно і повно перебуває у їх повній власності, щодо якої вони вправі здійснювати повний

набір правомочностей власника. На вилучену державою частку приватної власності контрагентів держави з приводу публічних фінансів, на яку в належній правовій формі поширюється юридичний режим "суспільного багатства", її виробники претендують разом з іншими членами суспільства, але вже не як приватні власники, а тільки як споживачі суспільних благ.

Але й у держави, згідно з Конституцією України, не виникає права власності на створене в такий спосіб суспільне багатство — вона від імені суспільства тільки здійснює управління та розпорядження ним. Більше того, як однозначно випливає із ст. 95 Конституції України, держава в юридичній конструкції "суспільного багатства" є зобов'язаною стороною, уповноваженою здійснювати тільки передбачені суспільством дії. Тобто вона не є реальним власником Державного бюджету України, а від імені істинного власника — суспільства — здійснює його права "лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України"[9]. Як бачимо, *конструкція "суспільного багатства" є встановленою у Конституції України мірою необхідної поведінки держави щодо публічних фінансів.*

Проте логічного наступного кроку щодо віднесення засадничого регламентування публічних фінансів до конституційно-правового рівня вітчизняний конституцієдавець не зробив. До цього на час прийняття Конституції України не були готові ні політична, ні інтелектуальна вітчизняні еліти, точніше, не було самих цих еліт. За великим рахунком, вони ще не склалися й на сьогодні. Тому поки що і відсутній в Основному Законі держави окремий розділ "Публічні фінанси", потреба в якому є органічною, назрілою, на нашу думку, нагальною.

Необхідність доповнення Конституції України окремим розділом "Публічні фінанси" насамперед логічно впливає із визначення нашої держави у першій же статті її Основного Закону як держави соціальної. Щоб стати такою державою в дійсності і насправді проводити ефективну соціальну політику в інтересах усього суспільства, необхідно мати набагато потужніші публічні фінанси, ніж ті, котрі від імені суспільства має можливість розпоряджатися Українська держава в даний час. Так, домірна з Україною за всіма основними соціально-економічними параметрами розвитку Польща, яка також ще не стала сповна державою соціальною, використовуючи навіть менше десяти років новітні конституційно-правові конструкції публічних фінансів, має нині їх обсяг майже у п'ять разів більший, ніж Україна. А ще нещодавно обсяг публічних фінансів Польщі поступався обсягу публічних фінансів України.

У найбільш соціально орієнтованих країнах масштаби державного перерозподілу публічних фінансів ще набагато більші, ніж у Польщі. Наприклад, у Швеції цей показник досягає 60 відсотків ВВП. Це дозволяє даній державі мати справді соціальне обличчя.

В Україні, з врахуванням Пенсійного фонду, питома вага держави у перерозподілі ВВП дорівнює 40 відсоткам. Однак якщо врахувати масштаби тіньової економіки у нашій державі, то участь Української держави у перерозподілі ВВП, як мінімум, удвічі менша, ніж в інших порівнянних країнах, і відповідає рівневі соціального розвитку людського суспільства на рубежі XIX — початку XX століть. Тому прагнення нинішнього уряду ще більше зменшити дану частку в Законі про Державний бюджет України на 2007 р. неможливо розцінити інакше, як прикору помилку. Запобігти такій практиці правлячих еліт у країні, як переконує європейський та світовий досвід, можна тільки з допомогою надання публічним фінансам конституційно-правових конструкцій.

Крім того, наявність у Конституції України розділу “Публічні фінанси” унеможливила б застосування до публічних фінансових ресурсів на законодавчому рівні цивілістичних доктринальних підходів, що має нині місце в Україні. Зокрема, Верховна Рада України в порушення зазначеного вище доктринального підходу до публічних фінансів як “суспільного багатства” хибно віднесла публічні

фінанси до об’єктів права державної власності та закріпила це у ст. 326 Цивільного кодексу України. А у ст. 34 Закону України “Про власність” поглибила власну помилку, уточнивши, що до об’єктів права державної власності належать кошти Державного бюджету України. На нашу думку, це методологічно і теоретично неправильно, а практично небезпечно, оскільки суперечить новій суспільній природі публічних фінансів та відкриває легітимні можливості для нецільового використання публічних фінансових ресурсів, змішування публічних та приватних інтересів держави та владних еліт.

Якщо виходити із нинішньої структури Конституції України і враховувати засадничий характер публічних фінансів для індивіда, суспільства та держави, то розділ Конституції України “Публічні фінанси” мав би посідати четверту сходинку у структурі Основного Закону нашої держави, передувати розділу “Верховна Рада України” та усім наступним, що ідуть в Конституції України вслід за ним. Чим швидше усвідомить конституцієдавець України та вся громадськість України необхідність доповнення нашого Основного Закону окремим ґрунтовним розділом “Публічні фінанси”, тим швидше і легше буде наведено лад у публічних фінансах України, а самі вони стануть задовільняти дійсно корінні публічні інтереси усієї спільноти, а не продовжать прислужуватись найрізноманітнішим клановим та приватним потребам окремих суспільних груп чи навіть сімей.

Використані матеріали:

1. Див.: Х а б р и с в а Т.Я., Ч и р к и н В.Е. Теория современной конституции. — М.: Изд-во НОРМА, 2005. — С. 22, 24, 26.
2. Див.: Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / Под ред. Кашкина С.Ю., Четверикова А.Ю. — М.: ИНФРА-М, 2005. — Ст. 1—55.
3. Див.: Х а б р и с в а Т.Я., Ч и р к и н В.Е. Вказ. праця. — С. 30.
4. Див.: Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 1. / Под ред. Л.А.Окунькова. — М.: Изд-во НОРМА, 2001. — С. 616—622.
5. Див.: J o o d i n A.E., H c a d e y B., M u f f e l s R., D i r v e n H.J. The Real Worlds of Welfare Capitalism. — Cambridge, 1999. — P. V.
6. Див.: Constitution Politica del Peru. — Lima, 1993.
7. Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 3. / Под ред. Л.А.Окунькова. — М.: Изд-во НОРМА, 2001. — С. 538, 543.
8. Конституція України. Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами станом на 1 січня 2006 року. — К.: Юридична думка, 2006. — С. 60.
9. Т а м с а м о. — С. 11.