

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.56>
УДК 330.341

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ У СУЧАСНОМУ СВІТІ

Проць І.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
e-mail: terezu-lev@ukr.net
ORCID ID: 0000-0002-6483-0121*

Проць І. М. Особливості правової регламентації фінансової системи у сучасному світі.

Стаття присвячена дослідженню комплексного системного аналізу сучасного стану фінансової системи і її елементів. Розглянуто чинне національне фінансове законодавство, підзаконні нормативно-правові акти та досвід формування фінансової системи в Європейському Союзі. Зазначено, що розробка та реалізація фінансової політики, організація сталого і стабільного грошового обігу в країні є одним з важливих напрямів діяльності держави. Саме тому питання фінансової системи завжди, так чи інакше, отримували відображення в конституціях, тобто вона була та залишається одним з об'єктів правового регулювання. У міру розвитку світової економіки актуальність, відповідно, всебічність її правової регламентації поступово посилювалася, розростаючись як углиб, так і вшир: з одного боку, збільшується число фінансових інститутів і відносин, що регламентуються конституцією і іншими джерелами конституційного права, а з іншого помітно зростає деталізація такого регулювання. Для того щоб зрозуміти точки дотику права та фінансової системи, причини, зміст і аспекти її правової регламентації, необхідно спробувати сформулювати загальне поняття фінансів і фінансової системи держави та її структури. Лише на основі аналізу суті та співвідношення названих феноменів можливе визначення місця та значення фінансів у праві. У даний час стоїть гостра необхідність в проведенні серйозних змін правової регламентації фінансово-економічних відносин. Сучасні фінансові перетворення охопили широке коло суспільних відносин, про що свідчить зміни податкового, бюджетного, валютного, страхового законодавства, проведення банківської та кредитної реформ. Однак дійсність показує, що вдосконалення всіх систем управління відбувається в умовах кризи викликаній військовим втручанням Росії у внутрішні справи України, в зв'язку з чим особливо гостро відчувається потреба у використанні досвіду Європейського Союзу. Це стосується не тільки бюджетної політики, а й, зокрема, питань оподаткування, банківської діяльності, побудови ефективної системи управління фінансами, створення ефективної структури фінансових органів.

Ключові слова: фінансові відносини, фінанси, гроші, економіка, конституціоналізм, фінансова діяльність.

Prots I. M. Features of legal regulation of the financial system in the modern world.

The article is devoted to the study of complex system analysis of the current state of the financial system and its elements. The current national financial legislation, by-laws and experience of forming the financial system in the European Union are considered. It is noted that the development and implementation of financial policy, the organization of sustainable and stable money circulation in the country is one of the important activities of the state. That is why the issue of the financial system has always, one way or another, been reflected in the constitutions, ie it was and remains one of the objects of legal regulation. As the world economy developed, the relevance and comprehensiveness of its legal regulation gradually increased, growing both in depth and breadth: on the one hand, the number of financial institutions and relations governed by the constitution and other sources of constitutional law increases, and on the other such regulation. In order to understand the points of contact between law and the financial system, the reasons, content and aspects of its legal

regulation, it is necessary to try to formulate a general concept of finance and the financial system of the state and its structure. Only on the basis of the analysis of the essence and correlation of the named phenomena it is possible to determine the place and significance of finance in law. There is currently an urgent need for major legal changes regulation of financial and economic relations. Modern financial transformations have covered a wide range of public relations, as evidenced by changes in tax, budget, currency, insurance legislation, banking and credit reforms. However, the reality shows that the improvement of all management systems is taking place in a crisis caused by Russia's military intervention in Ukraine's internal affairs, in connection with which the need to use the experience of the European Union is particularly acute. This applies not only to fiscal policy, but also, in particular, issues of taxation, banking, building an effective financial management system, creating an effective structure of financial authorities.

Key words: financial relations, finance, money, economics, constitutionalism, financial activities.

Постановка проблеми. Конституції сучасних держав знаменують новий етап у регулюванні фінансових відносин. Хоча вони багато в чому зберігають підходи пов'язані з прагненням забезпечити права людини та ефективність державного управління економікою та соціальною сферою життєдіяльності суспільства.

Однак постіндустріальне суспільство і його економіка внесли істотні корективи в таке регулювання. Зазначені корективи пов'язані з тенденціями глобалізації та інформатизації, які викликали, зокрема, процеси віртуалізації, розширення масштабів економіки та фінансових потоків. Вони полягають в зміцненні гарантій фінансово-економічної інтеграції кожної конкретної держави у світову економіку та державного суверенітету, прав людини.

Обидва напрями правового регулювання фінансових відносин, сформованих на першому (гарантії прав людини та запобігання свавілля публічної влади) та другому (гарантії ефективності державного регулювання фінансів) етапах розвитку світового конституціоналізму, зберігають актуальність, але помітно збагачуються новими гарантіями підвищення ефективності держави в економічній сфері та зміцнення гарантій прав людини у даній сфері.

Таке збагачення зумовило деталізацію правового регулювання фінансів, розширення кола об'єктів даного регулювання, як наслідок розростання обсягу і питомої ваги у законодавстві та конституціях.

Стан опрацювання проблематики. Активізація наукових досліджень проблем правового регулювання фінансової системи наростала разом зі збільшенням ролі фінансової функції держави. Дослідженню проблем правового регулювання фінансово-економічних відносин присвятило свою працю чимала кількість вчених. Важливе значення для розробки проблеми мали праці вчених-правознавців: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, О. П. Віхрова, Л. К. Воронової, П. В. Діхтєвського, З. С. Гладуна, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, О. В. Карасса, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалова, А. А. Козловського, М. І. Козюбри, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, С. М. Корнесва, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, М. П. Кучерявенка, В. В. Луця, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, Г. І. Петрова, В. Е. Рубаника, А. О. Селіванова, І. В. Спасибо-Фатєєвої, Н. П. Тиндик, М. М. Тищенко, С. І. Файнгерша, О. І. Харитонові, В. В. Цветкова, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемчушенка та інших. Вчені зробили значний вклад у розвиток фінансового права, зокрема дослідження фінансово-правових проблем правового регулювання фінансової системи, обігу, модернізації правового регулювання сучасних форм розрахунків.

Метою статті є дослідження правової регламентації фінансової системи у сучасному світі.

Виклад основного матеріалу. Сучасні конституції по-різному регламентують фінансові відносини. Відмінності стосуються не тільки обсягу регламентації та ролі держави в економіко-фінансовому секторі, зокрема, методів впливу держави на фінансову систему, але й юридичної техніки.

Технічні відмінності виявляються у використанні конституціями різних методів регулювання фінансів. Можна виділити два методи правової регламентації фінансових відносин: систематизований і несистематизований.

Під систематизованим методом розуміється такий спосіб закріплення фінансово-економічних відносин, при якому конституція містить окремий структурний підрозділ, наприклад, главу або розділ, що регулює фінансово-економічні питання. Даному методу властива компактність і групування регулювання, оскільки зазначена відособленість фінансових положень дозволяє авторам конституції сконцентрувати увагу на фінансах і врегулювати дані відносини найбільш системно та комплексно.

Для несистематизованого методу характерна відсутність в конституції окремого підрозділу, присвяченого фінансових питань, як наслідок розміщення положень про фінанси по всьому тексту конституції [1, с. 115].

Використання систематизованого методу регулювання фінансових відносин не означає, що правова регламентація обмежується тільки відповідним структурним розділом: воно фрагментарно доповнюється нормами інших глав і розділів, тобто несистематизованим методом.

При будь-якому з названих підходів важливі економічні, в тому числі фінансові питання, як правило, знаходять відбиток у розділах або главах, присвячених основам правового ладу, прав і свобод людини та громадянина, повноважень державних органів і адміністративно-територіальних одиниць держави.

Економічні положення конституції визначають фундамент економіки відповідної країни. Однак, якщо конституції обмежуються використанням лише несистематизованого методу закріплення фінансово-економічних відносин, то такому регулюванню притаманна деяка хаотичність.

Змістовна частина подібних відносин часто носить загальний, декларативний характер, нехтуючи деякими деталями та процедурними моментами, дуже важливими для забезпечення ефективності економічної політики держави та реалізації базових конституційних принципів.

Тому тенденцією сучасного правового регулювання економіки є зростання кількості конституцій, що включають у тексти структурні елементи, які регламентують фінансові відносини підвищеної значущості. Вказану динаміку відзначають зарубіжні та українські вчені.

Дослідження текстів конституцій європейських держав показало, що серед діючих конституцій країн Європи 26 використовують систематизований метод, а 17 – несистематизований.

Аналіз світового досвіду підтверджує тенденцію превелювання методу систематизованого закріплення фінансово-економічних відносин: з вивчених конституцій найбільших держав, розташованих на всіх континентах, 43 використовують систематизований метод регламентації фінансових відносин, 33 – обмежуються несистематизованим.

Тенденція розширення використання конституціями систематизованого методу регулювання фінансів активізувалася на післявоєнному етапі світового правового розвитку.

Серед діючих конституцій першої хвилі тільки три використовують систематизований метод це Конституція Бельгії 1831 року, Конституція Великого герцогства Люксембург 1868 року і Конституція Австралії 1900 року [2, с. 12]. Дев'ять з них використовують несистематизований метод.

Щоб отримати уявлення про найбільш типових підходах конституцій до регламентації фінансових відносин з використанням систематизованого методу регулювання, доцільно звернутися до тексту Основного закону Федеративної республіки Німеччина 1949 року, перш за все до розділу Х «Фінанси» [3].

При досить значному обсязі даного розділу в ньому практично відсутні декларативні положення (такі як принципи економічної та фінансової системи, мети фінансової політики держави). Основний закон ФРН регламентує фінансові питання, включаючи функціональні норми.

На думку дослідників, такий підхід цілком виправданий, оскільки конституція повинна бути не програмним ідеологічним документом, а правовим актом безпосередньої дії.

Другий напрямок регламентації фінансових відносин в розділі Х Конституції ФРН складають бюджетні питання. Конституція Німеччини наділяє Федеральний уряд повноваженнями в бюджетному процесі. Заходи, що збільшують запропоновані урядом бюджетні витрати або включають нові витрати, або тягнуть збільшення у майбутньому, вимагають схвалення уряду.

Наведена норма робить уряд головним учасником бюджетного регулювання, відтісняючи на задній план парламент. Такий підхід є виправданим, оскільки регулювання фінансових питань, вирішення фінансових проблем вимагають високого рівня компетентності. Тому за парламентом в даній сфері доцільно зберігати переважно контрольні повноваження.

Основний закон Федеративної республіки Німеччина, як це прийнято в демократичних державах, закріплює виключно законодавчу юридичну форму бюджету і податків. Бюджет і податки затверджуються у формі законів. Прагматичний підхід Основного закону Федеративної республіки Німеччина до регулювання фінансових відносин має не тільки переваги, а й недоліки.

Переваги полягають у тому, що функціональний підхід дозволяє створити правову базу стабілізації фінансової політики та фінансової системи держави та не допустити зловживань державних органів фінансовими повноваженнями.

Недоліки полягають, на наш погляд, в нестачі в тексті Основного закону концептуальної універсальності. Відсутні основоположні принципи, на які спиралося поточне законодавство.

Уданому відношенні вигідно відрізняється чинна Конституція Іспанії [4].

Розділ VII Конституції Іспанії «Економіка і фінанси» регламентує фінансові відносини з великим розмахом: по-перше, регулюючи їх у взаємозв'язку з іншими економічними питаннями, по-друге, використовуючи при здійсненні такого регулювання не тільки функціональні норми, але й норми-принципи. Пункт 1 статті 130 встановлює, що державна влада піклуються про модернізацію та розвиток всіх галузей економіки. Текст Іспанської Конституції містить важливі фінансові засади: законність бюджету та податків, періодичність бюджету, незалежність фінансових органів, зокрема, членів Рахункової палати.

Особливістю регламентації в згаданому розділі Конституції Іспанії фінансових питань є те, що вона не обмежується податковими та бюджетними питаннями, а зачіпає відносини, що виникають з приводу здійснення фінансового контролю. Пункт 2 статті 136 говорить, що Рахункова палата як один з важливих органів фінансового контролю направляє Генеральним кортесам щорічний звіт, в якому при необхідності повідомляє про порушення або заходи відповідальності, які, на її погляд, були допущені.

Важлива чинна редакція статті 135 Конституції Іспанії, де закріплена заборона перевищення державою і автономними співтовариствами ліміту дефіциту бюджету, встановленого Європейським Союзом для держав-членів. Вона була прийнята під тиском структур Європейського Союзу в 2011 році.

На особливу увагу заслуговує Конституція Сполучених штатів Бразилії 1988 року, оскільки обсяг і кількість фінансово-економічних норм значно перевершує кількість аналогічних положень більшості конституцій країн світу [5].

Текст бразильської Конституції містить кілька структурних підрозділів, присвячених фінансово-економічних питань. Це Секція IX розділу IV, названа «Про аудиторський, фінансовий і бюджетний контроль», розділ VI «Про податкову систему та бюджет», розділ VII «Про економічний і фінансовий порядок».

Вона детально структурує фінансові відносини, виділяючи серед них бюджетні, податкові, фінансові, відносини з приводу фінансового контролю.

Конституція Сполучених штатів Бразилії є однією з небагатьох, де матеріальним і процесуальним аспектам контролю за потоками грошових коштів присвячено окремий структурний розділ IV «Про аудиторський, фінансовий і бюджетний контроль». Конституцією Сполучених штатів Бразилії регламентуються повноваження Національного банку як органу, в чий виключній компетенції знаходиться насамперед грошова емісія.

На відміну від систематизованого методу правового регулювання фінансових відносин несистематизований так чи інакше використовується всіма конституціями незалежно від застосування систематизованого методу, тобто в окремих конституцій поряд з ним.

Деякі конституції обмежуються використанням тільки несистематизованого методу. До їх числа відносяться конституції США 1787 року, Нідерландів 1815 року, Мексики 1917 року, Данії 1953, Франції 1958 року, Російської Федерації 1993 року [6].

Несистематизоване регулювання фінансових відносин здійснюється в конституційних положеннях, котрі виголошують принципи внутрішньої та зовнішньої політики держави, її організації та діяльності, що гарантують права людини та громадянина, встановлюють повноваження різних органів публічної влади та адміністративно-територіальних одиниць держави.

Сучасний етап розвитку конституцій характеризується не тільки поширенням систематизованого методу регулювання фінансових відносин, а й еволюцією несистематизованого, в рамках якого регламентація стала більш ґрунтовної та всебічної.

Конституція України не вписується у межі загальної тенденції систематизації правового регулювання фінансових відносин. Вона використовує виключно несистематизований метод регламентації в поєднанні з нетиповою для більшості с конституцій фрагментарністю такого регулювання. Конституція регламентує фінансові відносини в рамках регулювання практично всіх великих конституційно-правових інститутів [7, с. 88].

Деякі положення фінансово-економічного характеру мають статус основ правового ладу. Конституція встановлює гарантії єдності економічного простору, вільного переміщення товарів, послуг і фінансових коштів. Фінансово-економічні аспекти має інститут основ правового статусу людини та гро-

мадянина. Відповідно кожен зобов'язаний платити законно встановлені податки і збори; закони, що встановлюють нові податки або погіршують становище платників податків, зворотної сили не мають.

Конституція України, встановлюючи обов'язок фінансового характеру, піклується про гарантії права приватної власності. Фінансова складова містяться в унітарних відносинах адміністративно-територіального устрою. Фінансова складова спрямована на забезпечення суверенітету та територіальної цілісності України, та на забезпечення самостійності місцевих органів влади.

У веденні України знаходяться встановлення правових основ єдиного ринку; фінансове, валютне, кредитне, митне регулювання, грошова емісія, основи цінової політики; економічні служби, включаючи банки; державний бюджет; податки та збори; фонди регіонального розвитку [8, с. 70].

Що стосується спільного ведення України та місцевих органів влади, то перелік повноважень обмежується встановленням місцевих податків і зборів. Згідно з законодавством України, відповідно до Конституції, на території країни заборонена встановлення митних кордонів, мит, зборів та будь-яких інших перешкод для вільного переміщення товарів, послуг і фінансових засобів. Грошовою одиницею в Україні є гривня, введення і емісія інших грошей в Україні не допускаються.

Державні позики здійснюються в порядку, визначеному законом. Система податків, що стягуються до державного бюджету, і загальні принципи оподаткування і зборів в Україні встановлюються законом.

Конституція України регламентує фінансові питання через встановлення повноважень центральних державних органів влади [9].

Законодавством визначено функції Національного банку: грошова емісія, захист і забезпечення стійкості національної валюти – гривни. Голова Національного банку призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Верховна Рада формує Рахункову палату, призначають і звільняють з посади Голову Рахункової палати та половину складу аудиторів. Фінансові закони підлягають обов'язковому розгляду у комітетах Верховної Ради [10; 11]. Окреслена Конституцією України компетенція Кабінету Міністрів України у фінансовій сфері.

Законопроекти про введення або скасування податків, звільнення від сплати, про випуск державних позик, про зміну фінансових зобов'язань держави, інші законопроекти, що передбачають витрати, що покриваються за рахунок бюджету, можуть бути внесені тільки за наявності висновку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції розробляє та подає Верховній Раді України державний бюджет і забезпечує його виконання; подає Верховній Раді звіт про виконання бюджету; забезпечує проведення єдиної фінансової, кредитної та грошової політики.

Не залишає без уваги Конституція України фінансові повноваження органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування самостійно управляють комунальною власністю, формують, стверджують й виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки та збори.

Висновки. Дослідження чинної Конституції України дозволяє зробити висновок, що Конституція задовольняє сучасним вимогам регламентації основ фінансової системи. У науковій літературі можна зустріти думку про те, що положення, які містяться недостатньо для створення сприятливих умов і гарантій стабільності фінансово-економічних відносин.

Удосконалення правового регулювання фінансових відносин могло б сприяти доповнення Конституції України окремою главою, присвяченій регламентації фінансових відносин. Доцільно було включити положення про цілі, принципи та напрями фінансової політики держави, в тому числі бюджетної та податкової систем, що дозволяють гарантувати державну єдність України, і її унітарний адміністративно-територіальний устрій; про порядок і часові рамки прийняття бюджету; про місце Національного банку України у системі державних органів, зокрема, гарантії і межі самостійності; про статус і гарантії незалежності Рахункової палати та її членів як важливого інструменту фінансового контролю.

Таку конституційну реформу, на наш погляд, доцільно здійснити у разі перегляду Конституції. В якості самостійної конституційної реформи, дії з включення окремого структурного розділу, присвяченого фінансовим відносинам, до Конституції України в умовах нестабільної соціально-економічної ситуації та військової агресії Російської Федерації щодо України не доцільні. Навіть досконала правова регламентація це далеко не єдина гарантія ефективності фінансової системи держави. Гарантії ефективності створюються практикою реалізації правових норм.

Список використаних джерел:

1. Проблеми та перспективи розвитку фінансової системи України : монографія / за ред. І. О. Школьник, І. І. Рекуненка. Суми : Сумський державний університет. 2017. 343 с.
2. Шершун К. П. Конституційно-правове регулювання економічних відносин: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.02. Ужгород, 2016. 22 с.
3. Конституція ФРН. URL. https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation
4. Іспанська Конституція. URL. <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
5. Конституція Сполучених штатів Бразилії. URL. http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/brazil/brazil-r.htm
6. Кафарський В. Концепти конституції у правовій і політичній науці. URL. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/kafarskyj_kontsepty.pdf
7. Фінансове право : навчальний посібник / М.Г. Волощук, Т.О. Карабін, М. В. Менджул. Вид. 3-тє, доповнене та перероблене. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2017. 244 с.
8. Мейш А. В., Лисак О. М. Перспективи розвитку фінансової системи України. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2019. № 1. С. 70-74.
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Законодавство України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96Text>
10. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
11. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>