

УДК 347.73 (477).

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.3.7>

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ФІНАНСОВОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Проць І.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6483-0121*

Проць І.М. Система джерел фінансового права як галузі публічного права.

У статті на підставі чинного національного законодавства та нормативних актів Європейського Союзу розглянуто систему джерел фінансового права як галузі публічного права. Об'єктом дослідження є підходи, що склалися в науці і практиці, до систематизації джерел фінансового права. Предмет – складають нормативно-правові акти, що містять норми фінансового права; інші джерела міжнародного та національного права, що регулюють публічні фінансові відносини. Система джерел фінансового права на відміну від інших галузей права має складну структуру, внаслідок впливу на неї джерел «м'якого права» різномірних за своїм змістом та правовою природою, включених у національну правову систему із доктрин Європейського Союзу, ускладненою відсутністю в Україні єдиного кодифікованого нормативно-правового акта. Публічно-правова ознака фінансового права робить Конституцію України базовим, значущим джерелом фінансово-правових відносин з обов'язковою участю в них органів державної влади і переважним делегуванням повноважень владного характеру їх посадовим особам, їх учасників. Основним міжнародним договором у частині джерел фінансового права є Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Верховною Радою України. У даний час в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відсутня повноцінна практика укладання нормативних договорів та угод, націлених на розмежування предметів відання і повноважень у галузі бюджетної діяльності між державою та регіональними органами влади. Зазначено, що сучасні фінансові правовідносини схильні до впливу різних зовнішніх і внутрішніх факторів (політичних, соціально-економічних, управлінських, інформаційно-комунікаційних), які впливають на систему джерел фінансового права. Судова практика виробляє правові підходи, які використовуються при розгляді справ у галузі фінансового права. Судові акти мають нерівнозначний вплив на різні підгалузі та інститути фінансового права.

Ключові слова: нормативні акти, закони, підзаконні акти, постанови, нормативні договори, європейська інтеграція.

Prots I.M. System of sources of financial law as a branch of public law.

The article, based on the current national legislation and regulatory acts of the European Union, examines the system of sources of financial law as a branch of public law. The object of the study is the approaches developed in science and practice to the systematization of sources of financial law. The subject is regulatory legal acts containing the norms of financial law; other sources of international and national law regulating public financial relations. The system of sources of financial law, unlike other branches of law, has a complex structure, due to the influence on it of sources of «soft law» heterogeneous in their content and legal nature, included in the national legal system from the doctrines of the European Union, complicated by the absence of a single codified regulatory legal act in Ukraine. The public-legal feature of financial law makes the Constitution of Ukraine a basic, significant source of financial-legal relations with the obligatory participation of state authorities in them and the preferential delegation of powers of a power nature to their officials, their participants. The main international treaty in terms of sources of financial affairs is the Association Agreement between Ukraine, on the one hand,

and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, ratified by the Supreme Council of Ukraine. Currently, the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine lacks a full-fledged practice of concluding regulatory treaties and agreements aimed at delimiting the subjects of responsibility and powers in the field of budgetary activities between the state and regional authorities. It is noted that modern financial legal relations are subject to the influence of various external and internal factors (political, socio-economic, managerial, information and communication), which affect the system of sources of financial law. Judicial practice develops legal approaches that are used when considering cases in the field of financial law. Judicial acts have an unequal impact on different sub-branches and institutions of financial law.

Key words: regulatory acts, laws, subordinate legislation, resolutions, regulatory agreements, European integration.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження полягає у збереженні в Україні та у державах-членах Європейського Союзу тенденції постійної трансформації норм фінансового права. Існують чималі ризики виникнення невизначеності в подальшому розвитку основних правових інститутів фінансового права, таких як грошовий обіг, бюджет, податки тощо. Вивчення базових основ правового регулювання публічних фінансових відносин, як-от джерела фінансового права, набуває актуальності, дозволяючи виробити підходи, що сприяють стабілізації фінансово-правових відносин.

За період тривалістю 30-ти років була вибудована багаторівнева система правових норм, створено значний масив джерел фінансового права, з опорою на які сформувалася масштабна система органів публічної влади, структурований механізм правового регулювання публічних фінансових відносин.

Мета статті – дослідження системи джерел фінансового права як галузі публічного права.

Стан опрацювання проблематики. Питання джерел фінансового права та їх системи досліджували вчені: Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, М.М. Бліхар, Д.О. Гетманцев, О.П. Гетманцева, О.О. Дмитрик, Т.А. Латковська, Ю.П. Лісовська, С.А. Подоляка та рядом інших. Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у фінансову сферу та адаптація національного права до вимог Європейського Союзу ставить питання щодо дослідження джерел фінансового права.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління через призму нормотворчої та правозастосовної діяльності держави та органів місцевого самоврядування розглядається як прямий вплив уповноважених інститутів на підлеглі об'єкти, а правове регулювання, як спосіб встановлення нормативного порядку діяльності даних об'єктів. Правове забезпечення публічних фінансових відносин виражається у застосуванні спеціальних способів впливу правотворчого, міжнародно-правового, владно-організаційного, доктринального, локального, прецедентного, судового), і обмежується компетенцією відповідних органів публічної влади. Будучи невід'ємною складовою правової системи, фінансове право це діюча система, яка розвивається. Система фінансового права є об'єднанням схожих по юридичній природі елементів в структурно впорядковане цілісне єдність, що володіє відносною самостійністю, стійкістю, автономністю, і взаємодіє з.

Під системою фінансового права доцільно розуміти мережеву структуру, в якій може бути виділено ряд різних ієрархічних підсистем. Буде доречно стверджувати, що система джерел фінансового права містить підсистеми та формується відповідно до державного устрою з дотриманням правової ієрархії у регулюванні суспільних відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності держави. Характеристика джерел фінансового права передбачає розкриття тих визначальних рис, що відрізняють їх від джерел інших галузей права [1, с. 28].

Джерела фінансового права традиційно розглядаються з позиції їх юридичної сили, предмета регулювання і інших підстав. В Україні склалася система джерел права з трьох рівнів: державного, регіонального та місцевого.

У Конституції України містяться норми, що регулюють відносини у фінансовій сфері держави та є базисними принципами фінансового права [2]. Наприклад, гарантується єдність економічного простору, вільне переміщення товарів, послуг та фінансових засобів, підтримка конкуренції та свобода економічної діяльності.

У Конституції визначено основні повноваження Кабінету Міністрів України у фінансовій сфері. У його віданні перебуває розробка та надання Верховній Раді України державного бюджету,

забезпечення його виконання, надання звіту про виконання бюджету та забезпечення проведення у країні єдиної фінансової, кредитної та грошової політики.

До джерел фінансового права належать міжнародні конвенції, договори (угоди), які є складовою правової системи України. Серед них особливе місце займає Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [3].

Особливим джерелом фінансового права виступають загальновизнані норми міжнародного права та міжнародних договорів, включені у внутрішнє право. В умовах дотримання принципів Конституції, інтеграція укладених Україною міжнародних договорів у правову систему держави та надання їм особливого статусу означає, що органи держави зобов'язані керуватися нормами внутрішнього права та нормами міжнародного договору, які включені у внутрішнє фінансове законодавство України. Міжнародні договори слід розглядати як особливе джерело фінансового права.

Закони становлять найбільшу груп джерел фінансового права України. Серед них можна виділити закон «Про Кабінет Міністрів України», в якому, крім повноважень Кабінету Міністрів у сфері бюджетної, фінансової, кредитної та грошової політики, називаються такі: розробка та надання бюджету та забезпечення його виконання; надання звіту про його виконання; розробка та регулювання податкової політики; забезпечення оптимізації бюджетної системи; вжиття заходів щодо регулювання ринку цінних паперів; здійснення управління державним зовнішнім та внутрішнім боргом України [4].

Уряд повинен забезпечувати єдність економічного простору, свободу економічної діяльності, вільне переміщення товарів, послуг і фінансових засобів, розробляти та реалізовувати державну політику у сфері міжнародного економічного, фінансового та інвестиційного співробітництва.

На наступному ієрархічному ступені знаходяться Податковий та Бюджетний кодекси, які регулюють фінансові відносини в податковій та бюджетній підгалузях фінансового права [5, 6].

Однак, у системі фінансового законодавства немає єдиного галузевого кодифікованого нормативного акта. Основний базис законів, що регулюють фінансові відносини в державі, складають некодифіковані акти, такі як закони про бюджет на відповідний рік. Серед джерел фінансового права, що відносяться до законів, існує й такі, що містять норми суміжних галузей права – конституційного (державного), цивільного, адміністративного та ін. [7, с. 20].

Норми фінансового права містяться в підзаконних актах, які мають власну ієрархічну структуру відповідно до юридичної сили та є джерелами фінансового права України. На вищому рівні знаходяться нормативно-правові акти Кабінету Міністрів. Не менш значущою групою джерел фінансового права є нормативно-правові акти міністерств, відомств та фінансово-кредитних органів; серед найбільш показових прикладів накази Міністерства фінансів України (Наказ Мінфіну України «Про бюджетну класифікацію» [8]), Державного казначейства України тощо.

Постанови Національного банку України є джерелом фінансового права. Вони відіграють суттєву роль у регулюванні фінансово-правових відносин. (Постанова «Про затвердження Положення про використання засобів криптографічного захисту інформації Національного банку України» [9].

У зв'язку з європейською асоціацією активно розвиваються принципово нові джерела фінансового права, як нормативний договір і судовий прецедент. Існує певне коло дослідників, які вважають, що поява цих форм свідчить про нетотожність системи джерел фінансового права системі фінансового законодавства, хоча ця позиція дуже дискусійна.

Нормативний договір представляє угоду між правотворчими суб'єктами, внаслідок якої виникає нова норма права, а судовий прецедент – це судові чи адміністративні рішення щодо певної юридичної справи, якій надається сила норми права, і ним керуються під час вирішення подібних справ.

Судовий прецедент досить поширений у державах загальної правової сім'ї – США, Нової Зеландії, Австрії, Великобританії, Канаді та ін. У країнах ЄС публікуються судові звіти, з яких можна отримати необхідну інформацію щодо судових прецедентів. Визнання останнім джерелом права означає ухвалення правотворчої функції Конституційного Суду України.

Суд неодноразово визнавали неконституційними деякі положення нормативно-правових актів, внаслідок чого останні втрачали чинність або підлягали відповідним змінам.

Слід звернути увагу на той факт, що сила судового прецеденту вища, ніж закон. Оскільки закон «Про Конституційний Суд України» зазначається, що визнання такими, що не відповідають

Конституції України закони, нормативний акта Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, договори або окремих їх положень, що є підставою для скасування в установленому порядку положень інших нормативних актів або договорів, заснованих на визнаних неконституційними або містять такі самі положення, які були визнані неконституційними [10].

Наведені положення дозволяють спростувати тезу про те, що прийняття судового прецеденту як джерело фінансового права означає нерівноцінність систем джерел фінансового права та фінансового законодавства. Не можна вважати кожне рішення Конституційного Суду джерелом фінансового права. До них відносяться лише ті постанови та визначення, які винесені за результатами перевірки конституційності правових актів або окремих норм фінансового права, що містяться в законах або дають тлумачення тих положень Конституції, які мають значення для з'ясування сенсу окремих норм та інститутів галузі права.

Рішення господарських судів та загальної місцевих судів не мають такої юридичної сили, як рішення Конституційного Суду України. Роз'яснення, що містяться в постановах Верховного Суду, з питань застосування в судовій практиці окремих норм права, представляють результат узагальнення подібної практики та самостійне правове поняття [11].

Судові прецеденти фактично створюються Конституційним Судом, судова практика виробляється Верховним Судом. Судова практика важлива, оскільки її наявність та вдосконалення дозволяє забезпечити різноманітність правозастосовної діяльності судів, зокрема у галузі, що розглядається.

Регіональні нормативні акти посідають у системі джерел фінансового права. На нижньому щаблі фінансово-правової «ієрархії» знаходяться нормативні акти представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. За юридичною силою їх можна поділити на документи, прийняті представницькими органами місцевого самоврядування та виконавчо-розпорядчими органами місцевого самоврядування. Конституція України та закон «Про місцеве самоврядування в Україні» заклали якісно нові засади для реформування місцевого самоврядування в Україні та поповнили правову систему країни новим джерелом – статутом територіальної громади [12]. Статут слід віднести до нормативних актів, що регулюють фінансові відносини та приймаються представницькими органами місцевого самоврядування.

До категорії фінансово-правових документів, що розглядається, слід зарахувати рішення, що приймаються на місцевому референдумі (сході громадян). У системі місцевих джерел фінансового права, по-перше, слід зазначити акти представницьких органів місцевого самоврядування. По-друге, доцільно звернути увагу на нормативні акти виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування. Фінансова компетенція місцевої влади – це широкий перелік питань, віднесених до відання як суб'єкта фінансового права (фінансових правовідносин), у яких даний суб'єкт реалізує встановлені законом права та обов'язки. У зв'язку з цим юридична сила інших нормативно-правових актів органів місцевої влади та місцевого самоврядування як джерел фінансового права залежить від становища органу чи посадової особи, яка їх видала. До таких нормативно-правових актів належать: інструкції, правила, розпорядження, що регулюють питання у фінансовій сфері.

Пріоритетне місце серед міжнародно-правових актів, що регулюють фінансові правовідносини в інституті місцевого самоврядування, посідає Європейська хартія місцевого самоврядування [13]. Вона виходить із того, що принцип конституційної автономії місцевого самоврядування фактично тримається на трьох «опорах»: сукупності правових норм, що гарантують соціально-політичну самостійність, а також адміністративну та фінансову незалежність.

Сенс категорії «фінансова незалежність» розкривається у ст. 9 Хартії «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування», де наголошується на тому, що органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на володіння достатніми фінансовими ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні повноважень.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування мають бути пропорційними повноваженням, наданим Конституцією держави або законом країни. Хартія визначає, що щонайменше частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має поповнюватися за рахунок місцевих зборів та податків, ставки яких вони мають право фіксувати в межах, встановлених відповідним законом. Фінансові системи, на яких ґрунтуються ресурси місцевих органів самоврядування, повинні бути досить різноманітними та гнучкими. Інколи це практично можливо, щодо реальних витрат, що виникають при реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

У Хартії зазначено, що захист слабших у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування потребує фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів, спрямованих на коригування нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування.

Якщо говорити про роль нормативних договорів як джерел правового регулювання у фінансовій сфері місцевого самоврядування, то відповідно до положень закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування можуть укладати договори та угоди з метою об'єднання фінансових коштів, матеріальних та інших ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Цей нормативний акт передбачає можливість повного або часткового здійснення на договірній основі повноважень місцевої адміністрації з формування та виконання бюджету та контролю за ним.

Фінансова децентралізація стала значним кроком уперед, дозволивши місцевій владі більш ефективно виконувати свої повноваження. З внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів у 2015 році місцеві влади отримали більше фінансових ресурсів, що посилює їхню автономію та спроможність реагувати на потреби громад [14, с. 6].

Систему джерел фінансового права утворюють: Конституція України, міжнародні договори, загальновизнані принципи та норми міжнародного права, правові позиції Конституційного Суду України та Верховного Суду, закони, нормативні договори, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств та відомств, місцеві нормативно-правові акти, локальні нормативно-правові акти.

Висновки. Система джерел фінансового права – це складна, багаторівнева, ієрархічна та динамічна освіта, що характеризується різноманітністю видів розмаїття елементів, яке не є довільними чи випадковими. Існує перспектива подальшого розвитку даної системи, тому науковому та правозастосовному співтовариству доцільно повернутися до питання про створення єдиного кодифікованого акта, що регулює фінансові питання на різних рівнях правової ієрархії. У контексті правового регулювання фінансове право вимагає відокремленого галузевого підходу, мета якого полягає в тому, щоб дати повніше уявлення про правове регулювання публічних фінансових відносин. Ця концепція у найближчій перспективі може бути покладена в основу формування фінансового правопорядку України, де наразі розвивається цифрова економіка та масштабна адаптація законодавства до вимог Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Проць І.М., Скриньковський Р.М., Лозинський Ю.Р. Фінансове право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2022. 394 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%B2%D1%80#Text>.
3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 28.02.2014 р. № 794-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2755-17>.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.
7. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Т.Я. та ін. Банківське право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2023. 256 с.
8. Про бюджетну класифікацію: Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0011201-11>.
9. Про затвердження Положення про використання засобів криптографічного захисту інформації Національного банку України: Постанова правління Національного банку України: від 14.04.2023 р. № 49. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0049500-23#n7>.
10. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

11. Blikhar M., Sirant M., Hurkovskyy M., Mykhalitska N., Yatsyk N., Yesimov S. Economic and legal characteristics of financialization: benefit or harm to the real economy? *Financial and credit activity-problems of and practice*. 2023. V. 1. Is. 48. P. 418–426.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР.
13. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/452/97-%D0%B2%D1%80>.
14. Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». ОБСЄ. Страсбург, 3 грудня 2024 року CEMG/PAD(2024)6. URL. <https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a>.