DOI 10.37491/UNZ.71.5
УДК 342.4(477)+336.1

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66.

Андрій ХУДИК[1]

КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ПРАВ ІНДИВІДІВ НА ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Досліджено процес конституціоналізації публічних фінансів крізь призму конституційної моделі взаємозв'язку прав індивідів на публічні фінанси та повноважень інститутів публічної влади в цій сфері. Наголошено, що, з позиції антропосоціокультурного підходу, публічні фінанси покликані забезпечувати публічні інтереси індивідів шляхом використання фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні держави. Публічні фінанси передбачають здійснення вибору між різними завданнями та метою, і цей вибір досить часто передбачає вирішення питання доцільності, яке, своєю чергою зводиться до проблеми ефективної організації публічних фінансів для задоволення публічних потреб усіх індивідів. Зазначено, з позиції Конституції України, ефективність держави залежить від того, наскільки вона здатна задовольняти публічні потреби й інтереси індивідів. Роль держави зводиться до створення таких умов і механізмів реалізації інтересів, які за допомогою здійснення державної політики сприятимуть зростанню добробуту індивідів. Саме тому держава не може та не уповноважена Конституцією України абстрагуватися від реальних потреб соціуму, різних соціальних груп. Воля соціуму повинна втілюватися в законах, які мають відображати саме публічні інтереси індивідів, а не приватні інтереси

[1] помічник судді патронатної служби управління з організаційного забезпечення, Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду (м. Київ)
a.khudyk@chnu.edu.ua,
https://orcid.org/0000-0003-3174-8428.

© Худик А. М., 2019

окремих членів соціуму. На нашу думку, повне усунення держави зі сфери публічних фінансів та вирівнювання споживання загальних благ може сприяти появі надання публічно-сервісних послуг.

Зроблено висновок про те, що метою публічних фінансів є не розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту та національного доходу, а організація виконання обов'язку інститутів публічної влади щодо належного управління публічними фінансовими ресурсами в публічних інтересах індивіда. Метою інститутів публічної влади є забезпечення волі повноцінного власника. Як наслідок, публічні фінансові ресурси не можуть бути використані державою на що завгодно, а тільки на публічні потреби індивіда. Особливий режим публічних фінансових ресурсів полягає в їх призначенні — служити задоволенню публічних потреб індивідів. Відтак Конституція України зобов'язує державу здійснювати справедливий та неупереджений розподіл і перерозподіл публічних фінансових ресурсів від імені та в інтересах соціуму.

Ключові слова: конституція, конституціоналізація, публічні фінанси, права соціуму, управління публічними фінансовими ресурсами, повноваження інститутів державної влади.

Конституціоналізація публічних фінансів в Україні заснована на принципі, згідно з яким Україна проголошена соціальною державою, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. А визнання й захист прав і свобод людини, — це обов'язок держави. Саме цим конституційним положенням чітко визначено діяльність держави щодо накопичення, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів як необхідної умови функціонування соціуму.

Конституція України визначає Україну як соціальну державу, головним завданням якої є досягнення такого суспільного прогресу, який базується на закріплених правових принципах соціальної рівності, загальній солідарності та взаємній відповідальності й покладає відповідальність на інститути публічної влади за фінансово-економічні показники розвитку соціуму. У Декларації соціального прогресу й розвитку наголошується, що «кожному уряду належить першочергова відповідальність у справі забезпечення добробуту всього народу» (ст. 8) [1], а згідно з Міжнародним пактом про економічні, соціальні й культурні права (Пакт) в центрі діяльності кожної держави лежить швидке збільшення національного багатства і його справедливий розподіл серед усіх членів соціуму. Держава зобов'язана вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити здійснення визнаних у Пакті прав (ст. 2) [2].

Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади є народ (соціум) [3]. Належність влади соціуму передбачає відповідальність держави в публічно-правових відносинах. Причому відповідальність держави перед соціумом у контексті невиконання чи неналежного виконання своїх

Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66. www.unz.univer.km.ua

функцій є як політичною, так і юридичною. Говорячи про державу, не варто також допускати формування помилкового стереотипу держави, уявлень про неї як тільки про комплекс різних інститутів публічної влади, як адміністративного апарата, відособленого від соціуму [4, с. 156]. Говорячи про державу як про суб'єкта права, передусім потрібно мати на увазі державу не як апарат державної влади, а як державне організоване суспільство, політико-територіальну та структурну форму.

Проблема конституціоналізації права, конституціоналізації суспільних відносин, конституціоналізації правопорядку доволі нова в науці конституційного права, а водночас і надзвичайно актуальна, про що свідчать наукові здобутки видатних учених у галузі теорії права і конституційного права. Проблемам процесу конституціоналізації присвятили свої праці такі дослідники, як: І. Бабін, М. Бондарь, Ю. Волошин, Р. Гаврилюк, В. Кампо, Н. Пархоменко, Т. Подорожна, О. Стрельцова, Я. Чернопищук та інші. У своїх роботах вони розглядають різні аспекти процесу конституціоналізації, його стадії та принципи. Проте поза увагою й досі є дослідження конституційного регулювання фінансових правовідносин та конституціоналізації публічних фінансів зокрема.

Зважаючи на зазначене, *метою статті* є дослідження процесу конституціоналізації публічних фінансів крізь призму конституційної моделі взаємозв'язку прав індивідів на публічні фінанси та повноважень інститутів публічної влади у цій сфері.

У своїх роботах Дж. Б'юкенен, виходячи з власного розуміння ролі держави в конституціоналізації публічних фінансів, ставив під сумнів критерій колективної раціональності в соціальному виборі, обґрунтовуючи це тим, що в соціумі, де єдиною істотою, що має мету або цінність, є індивід, не виникає питання про суспільну або колективну раціональність [5].

Більш чіткою є позиція з цього питання Ф. А. Гаєка. Класик аргументує, що публічну владу слід розглядати не як набір монопольно керованих публічною владою інститутів, а радше як суспільний інструмент, до якого індивіди-члени соціуму звертаються доти, доки не знайдуть шляхів задовольнити свої потреб іншим, кращим та ефективнішим способом [6, с. 373]. На його думку, інститутам публічної влади «не потрібна ніяка спеціальна влада, крім влади стягувати з населення обов'язкові суми …» [6, с. 370–371]. Класик вважає, що публічна влада володіє виключним правом на примус, і тільки вона за допомогою системи публічних фінансів у змозі утримувати соціальні інститути та створювати соціальні блага. Тож якщо апарат примусу існує, очевидно, що саме на нього буде покладено збір коштів для надання таких суспільних благ. Водночас, як наголошує Ф. А. Гаєк, основний принцип повноцінного функціонування соціуму полягає в тому, що уряд має право вдаватися до інструментів примусу тільки для забезпечення виконання «універсальних правил справедливої поведінки». Примус виправданий лише для того, щоб створити рамки, в яких індивіди могли б використовувати свої здібності й знання з власною метою — за умови, що ці дії не порушують права та інтереси інших осіб. Тому, з філософсько-методологічних позицій антропосоціокультурного підходу, лише індивід є носієм як публічного, так і приватного інтересів, а

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66.

держава, інститути публічної влади не мають у публічних фінансах власних інтересів, а є тільки інструментом задоволення публічних потреб індивідів (див. [7, с. 503]).

Згідно з Конституцією України, перед Україною стоїть завдання, що випливає з подвійної функції інструментальної держави. З одного боку, як інструмента соціальних гарантій, а з іншого боку — механізму перерозподілу первинних доходів, який реалізується через систему публічних фінансів.

Відповідно до ст.ст. 1, 3, ч. 3 ст. 13, ч. 2 ст. 24 Конституції України, соціальна держава прагне до максимально можливого в умовах демократичної держави рівномірного розподілу благ життєвих тягот для всіх індивідів. Завдання держави і права в цій сфері зводитися не до того, щоб «роздавати» матеріальні й духовні блага, а забезпечувати можливість захисту прав індивіда різними засобами, створювати сприятливі умови для розвитку особистості. Вважаємо, що ефективність соціальної держави залежить від того, наскільки вона здатна акумулювати загальнонаціональні інтереси та реалізувати їх у своїй політиці. Держава не може абстрагуватися від реальних інтересів та потреб соціуму. Воля соціуму повинна втілюватися в законах, які мають відображати публічні інтереси особи.

Згідно зі ст.ст. 5 і 95 Конституції України, мета держави зумовлена фінансовими потребами соціуму. Квінтесенцією її є покриття всіх фінансових витрат соціуму. Ця кінцева стратегічна мета фінансової діяльності держави реалізується, по-перше, шляхом накопичення грошових коштів у публічні фонди; по-друге, розподілу їх відповідно до заявлених публічних потреб на основі конкуренції пріоритетів, адже жодній державі не вистачає отриманих нею коштів для повного задоволення всіх заявлених потреб соціуму; по-третє, безпосереднього використання накопичених грошових коштів для реалізації поставлених публічних завдань. Отже, кінцева мета фінансової діяльності держави полягає в задоволенні потреб соціуму, а фактично публічних потреб індивіда.

З позиції антропосоціокультурного підходу, публічні фінанси покликані забезпечувати публічні інтереси індивідів шляхом використання фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні держави. Публічні фінанси передбачають здійснення вибору між різними завданнями та метою, і цей вибір досить часто передбачає вирішення питання доцільності, яке своєю чергою зводиться до проблеми ефективної організації публічних фінансів для задоволення публічних потреб всіх індивідів. Що стосується «суспільних ресурсів, то хтось повинен бути уповноважений вирішувати, з якою метою вони використовуються. Різниця ж між суспільством вільним і тоталітарним полягає в тому, що в першому з них це стосується лише до обмеженої маси ресурсів, а в другому — до всіх ресурсів суспільства» [6, с. 348].

Вважаємо, що з позиції Конституції України ефективність держави залежить від того, наскільки вона здатна задовольняти публічні потреби й інтереси індивідів. Роль держави зводиться до створення таких умов і механізмів реалізації інтересів, які за допомогою здійснення державної політики сприятимуть зростанню добробуту індивідів. Саме тому держава

Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66. www.unz.univer.km.ua

не може та не уповноважена Конституцією України абстрагуватися від реальних потреб соціуму, різних соціальних груп. Воля соціуму повинна втілюватися в законах, які мають відображати саме публічні інтереси індивідів, а не приватні інтереси окремих членів соціуму. На нашу думку, повне усунення держави зі сфери публічних фінансів та вирівнювання споживання загальних благ може сприяти появі надання публічно-сервісних послуг.

Відповідно до Конституції України держава — це інструмент, який робить можливими процеси соціальної взаємодії, покликана створювати умови оптимального використання фінансових ресурсів, є своєрідною організацією публічної влади, яка відповідає за добробут індивідів, які проживають на її території, та реалізує економічні інтереси народу, інструментом якого вона є. На обґрунтування такої мети публічних фінансів варто навести твердження А. Сміта про те, що до обов'язків держави передусім належить «створювати і підтримувати ті суспільні інститути й ті суспільні функції, які, будучи найвищою мірою вигідні суспільству в цілому, мають, однак, таку природу, що прибуток ніколи не відшкодував би витрат для кожної окремої особи або невеликої групи осіб, і які, отже, навряд чи будуть створюватися або підтримуватися окремою особою або невеликою групою осіб» [8; 9, с. 80].

Інструментальну роль держави можна яскраво продемонструвати на прикладі, який наводить Девід Юм. Він описав таку ситуацію: двоє сусідів можуть легко укласти угоду щодо осушення лугу, який належить їм обом. При цьому кожен з них має розуміти, що наслідком невиконання ним своєї частини роботи буде провал всього проекту. Однак практично нереально, щоб таку угоду уклало відразу тисяча людей: їм важко скласти такий план, а ще важче здійснити його, бо кожен шукає привід, аби уникнути праці й витрат, а всю тяжкість звалити на інших. І саме державний лад, зазначає Девід Юм, дуже легко усуває вказані недоліки. Правителі зацікавлені в реалізації інтересів значної частини своїх підданих. І оскільки навіть часткове невиконання плану призводить до його провалу загалом, правителі намагаються уникнути цього, бо не бачать у цьому вигоди для себе. Тому «будуються мости, створюються гавані, споруджуються вали, проводяться канали, споряджаються флоти і формуються армії — це скрізь здійснюється завдяки турботам уряду…» [10, с. 696–697; 11, с. 30]. Із цього прикладу соціальної взаємодії індивідів та ілюстрації ролі держави у створенні загальних благ можна зрозуміти причини появи держави і взяття нею зобов'язання щодо створення загальних благ та надання публічно-сервісних послуг.

У дослідженні конституційно встановленої міри свободи держави у сфері публічних фінансів важливим є питання щодо права власності на публічні фінансові ресурси. Згідно зі ст. 5 та 95 Конституції України держава не є суб'єктом права власності на публічні фінансові ресурси. Системний аналіз Конституції України дає достатні підстави вважати, що фінансові ресурси, які не належать індивідам чи юридичним особам на праві власності, є надбанням Українського народу та належать йому на праві публічної власності. Ці багатства, як правило, створюються та нако-

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66.

пичуються за рахунок податкових та інших обов'язкових платежів населення. Саме тому інститути публічної влади в процесі здійснення повноважень публічного власника повинні діяти не у своєму приватному інтересі, а зважаючи на публічні інтереси соціуму, громади.

Згідно з п.п. 1, 2 ст. 95 Конституції України, правова природа та призначення коштів Державного бюджету України, як і всіх публічних фінансових ресурсів, розкривається через поняття «суспільне багатство». Передусім зазначимо, що суспільне багатство є конституційним поняттям, і, за логікою правового регулювання, воно потребує розвитку та конкретизації в галузевому конституційному законодавстві. Проте поняття «суспільне багатство», як і оснований на ньому якісно новий методологічний підхід до розуміння правової природи публічних фінансів, не одержало якогонебудь додаткового обґрунтування ні в системі сучасного національного законодавства, ні в загальнотеоретичній чи галузевих юридичних науках. Конституція України, як і чинне законодавство, не дає відповіді на запитання, що варто розуміти під «суспільним багатством», які права власника на суспільне багатство має здійснювати держава, а які соціум та індивіди. Досі нерозкритою на концептуальному рівні є конституційна конструкція «публічні фінансові ресурси — суспільне багатство». А тому ці питання потребують вивчення, дослідження та обґрунтування.

У сучасній юридичній науці традиційним є твердження про те, що публічні фінансові ресурси є державною власністю, та, у зв'язку із цим, організація розподілу і перерозподілу публічних фінансів може здійснюватися тільки державою та її інститутами [12]. Однак, як показує величезний історичний досвід, зарахування публічних фінансових ресурсів до об'єктів виключного/суверенного права держави неминуче призводить до фактичного відторгнення фінансових ресурсів від соціуму загалом, до реального присвоєння окремими інститутами публічної влади, тобто до деформованих форм розуміння публічних фінансів як форми розподілу та перерозподілу суспільного багатства, що фактично узаконює відчуження індивідів, соціуму від участі в розподілі і перерозподілі суспільного багатства.

Системний аналіз чинної Конституції України переконує, що держава не є монопольним власником публічних фінансових ресурсів, а радше специфічним посередником, публічним представником соціуму в питаннях розподілу та перерозподілу суспільного багатства. Держава не вправі використовувати публічні фінансові ресурси з метою, що суперечить Конституції та законам України, не відповідає природі соціуму. Вона тісно зв'язана цільовим призначенням публічних фінансових ресурсів.

Дослідження норм Конституції України щодо компетенції держави в публічних фінансах та меж її владних повноважень дає можливість охарактеризувати її повноваження як управлінські. Вважаємо, що управління публічними фінансовими ресурсами — це публічно-сервісна діяльність інститутів публічної влади щодо прийняття рішень та здійснення впливу на розподільчі та перерозподільчі відносини, що дає змогу упорядкувати наявну систему публічних фінансів, надає державі можливості реалізува-

Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66. www.unz.univer.km.ua

ти свою соціальну функцію щодо задоволення публічних потреб індивідів шляхом реалізації владних повноважень.

Відзначимо також, що дослідження міри свободи держави в публічних фінансах демонструє, що ефективне управління публічними фінансовими ресурсами може бути здійснене тільки державою як представником публічних інтересів всіх індивідів. Управління публічними фінансовими ресурсами, які довірені публічній владі, за своєю природою пов'язане з розв'язанням поточних проблем суспільного розвитку та покращенням добробуту конкретного соціуму. Для цього публічна влада повинна залишатися в закріплених на конституційному рівні межах, не посягаючи на свободу та фінансово-матеріальні ресурси індивідів.

Загальновідомо, що з об'єктивних причин більшість сучасних конституцій надають державі повноваження на управління та розпорядження значною частиною фінансових ресурсів соціуму. Відповідно держава не може стояти осторонь багатьох соціальних процесів. Стимулюючи одні з них шляхом різних економічних інструментів, вона зобов'язана надавати підтримку конкретним індивідам, соціальним групам, територіальним громадам, членам всього соціуму, які потребують цього. За справедливим твердженням Л. М. Древаль, «кожен із цих заходів є або прямими витратами бюджетних коштів, або зменшує дохідну частину бюджету без подальшої прямої компенсації» [4, с. 146]. Це позитивний аспект участі держави в публічних фінансах.

Водночас не варто залишати поза увагою зворотну, негативну сторону участі держави в публічних фінансах, її діяльності у процесі створення загальних благ, задоволенні публічних потреб індивідів та наданні публічно-сервісних послуг. Ідеться про вихід держави за природні рамки своєї компетенції, спотворення свого інструментального призначення. Так, держава досить часто вдається до примусу у формі патерналізму, беручи на себе зобов'язання щодо «захисту споживання» в разі появи тенденції до скорочення споживання деяких загальних благ та публічних послуг [13]. Держава стимулює зростання попиту на окремі загальні блага ціновими субсидіями [14], податковими пільгами та іншими заходами, підвищує інформованість населення щодо негативних наслідків «недоспоживання», інвестує кошти в розвиток галузей суспільного сектору, що виробляють ці блага. Такий примусовий перерозподіл, до якого вдається держава, на нашу думку, призводить до змін у рівні добробуту окремих індивідів: одні члени соціуму одержують покращення за рахунок погіршення для інших. Така діяльність держави, на наше переконання, є антиправовою, антиконституційною та антисуспільною.

Вважаємо, що природа соціуму як процесуальної системи взаємодії індивідів полягає в тому, що він відкриває можливість для існування великої кількості окремих соціальних груп, діяльність яких спрямована на покращення суспільного добробуту. Однак схильність сучасних держав брати під свою опіку та контроль більшість публічних інтересів індивідів загрожує деформації природи самого соціуму, його призначення. Як наслідок, дедалі більше індивідів, які в минулому добровільно й активно

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66.

брали участь у вирішенні суспільних завдань, відвертаються від суспільного життя [6].

Системний аналіз норм Конституції України демонструє, що міра свободи інститутів публічної влади, передусім держави, охоплює і межі повноважень інститутів публічної влади щодо встановлення граничного розміру фіскальних надходжень держави з приватного сектору, задля досягнення якнайбільшої ефективності використання валового внутрішнього продукту (ВВП) та національного доходу (НД). Так, згідно із ст. 95 Конституції України держава в публічних фінансах не наділена безмежними повноваженнями, а повинна діяти в інтересах соціуму та його членів, здійснювати його представництво і забезпечення. Такий результат досягається шляхом визначення основних публічних потреб індивідів, і вже на основі отриманої інформації можна встановлювати справедливий рівень фінансового навантаження на індивідів щодо забезпечення їхніх публічних інтересів. Тому вважаємо, що держава не уповноважена збільшувати фінансове навантаження на індивідів щодо сплати податків, інших обов'язкових платежів без вагомих на те причин. Коли держава завищує податковий рівень, вона порушує права власності всіх індивідів, тому що мобілізує значно більше коштів, ніж потрібно для задоволення публічних потреб. Податкове навантаження на соціум повинно визначатися за критерієм доцільності, для встановлення його рівня повинні застосовуватися об'єктивні чинники та обставини (див. [15, с. 107]).

Публічні фінанси неминуче спричиняють обмеження економічної свободи індивіда [16]. У зв'язку із цим, існує потреба у вставленні обмежень для держави щодо втручання у сферу приватної автономії індивіда, адже держава, зважаючи на свою природу, не сприймає самої ідеї встановлення яких-небудь обмежень своїм повноваженням у сфері публічних фінансів. А оскільки ці обмеження повинні бути встановленими самою державою, тобто, з юридичного погляду, вони матимуть характер самообмеження, розв'язати цю проблему досить складно (див. [17, с. 62]). Тому задля забезпечення стабільності правового статусу індивіда та гарантування йому основних соціально-економічних прав і свобод потрібно, враховуючи досвід однієї з найновіших європейських конституцій — Конституції Швейцарії (ст.ст. 128, 130) [18], закріпити на конституційному рівні чіткі обмеження щодо граничного розміру витрат індивіда на фінансування суспільних благ. Це дозволить забезпечити баланс приватного та публічного інтересів індивіда. Адже якщо держава при встановленні податків і визначенні їхніх ставок піде на ігнорування встановленого показника або його перегляд, то це буде сигналом для звернення до Конституційного Суду України для протидії сваволі держави й боротьби легальними засобами із цими нововведеннями. У підсумку цей конституційний норматив звузить повноваження держави у сфері публічних фінансів, послужить гарантією реалізації конституційних прав і свобод індивіда, забезпечить стабільність економічного становища індивідів — платників податків.

Держава для того, щоб бути сильною, ефективною та життєздатною, має бути «ослабленою», отримати конституційні межі своєї діяльності,

Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66. www.unz.univer.km.ua

бути конституційно обмеженою. З одного боку, Конституція інституціоналізує конкретну державу, її форму, наділяє її владою, визначеною її компетенцією, організовує її. З іншого боку, Конституція обмежує державу, її владу, вказує межі її діяльності, ставить державу в певні конституційні рамки. У цьому, на нашу думку, і суть конституціоналізму як ідеї втілення конституції, як реакції на абсолютизм.

Держава не може бути всевладною, саме тому конституції повинні містити численні норми про обмеження цієї влади в інтересах індивіда, колективу, соціуму. Тут регулювання має характер обмеження державної влади (див. [19, с. 57]). Держава повинна дотримуватися меж конституційно встановленої компетенції, щоб її повноваження не переросли у свавілля, за якого порушуються інтереси індивіда, всього соціуму. Незважаючи на те, що держава своїми законодавчими актами сама для себе може встановлювати права і повноваження, це не означає, що її повноваження безмежні.

Досліджуючи проблему повноважень держави в публічних фінансах, потрібно зважати на те, що, згідно з Конституцією України, держава як організація публічної влади не може своїми законодавчими актами встановлювати для себе межі своїх владних повноважень щодо розподілу та перерозподілу ВВП і НД, які виходять за рамки ст.ст. 5 і 95 Конституції України. Правосуб'єктність держави чітко визначена Основним законом України, а тому інститути державної влади не мають повноважень довільно та надміру наділяти себе владними повноваження. Інститути публічної влади повинні виходити з об'єктивних і реальних потреб соціуму в публічних фінансах, які є необхідними для підтримання належного рівня існування такого соціуму. Межі цих потреб і визначають рівень повноважень держави в публічних фінансах (див. [20, с. 36]).

Вважаємо, що конституціоналізація публічних фінансів має важливе значення з позиції стабільності цих суспільних відносин. Конституційні норми та принципи за своєю правовою природою визначають межі законодавчої діяльності, обмежують свободу держави у відносинах з приватним суб'єктом і тому призначені насамперед для законодавця. Інструментальна держава не може реалізувати власні повноваження всупереч інтересам соціуму та індивіда. Тому в дослідженні правової природи держави акцент потрібно робити не стільки на тому, що державна влада є верховною та всеосяжною в межах своєї території, скільки на тому, що державна влада покликана виражати інтереси соціуму, забезпечувати публічні інтереси індивідів, охорони соціуму від зазіхань інших структур усередині держави. У такому розумінні фінансова діяльність держави повинна бути спрямована на створення, розподіл та використання фондів грошових коштів, необхідних для забезпечення життєдіяльності соціуму, а не самої держави, зокрема її апарату.

Отже, згідно з Конституцією України, у публічних фінансах держава, в особі її інститутів, уповноважена діяти виключно в публічних інтересах індивідів, а процедура здійснення нею повноважень має бути строго визначена нормами об'єктивного права. Не будучи суверенним власником публічних фондів грошових коштів, держава, згідно з Конституції України, не уповноважена розподіляти та перерозподіляти публічні фінансові

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66.

ресурси з метою й на потреби, які виходять за рамки категорії «публічний інтерес індивідів». З позиції конституційного права, метою публічних фінансів є не розподіл та перерозподіл ВВП та НД, а організація виконання обов'язку інститутів публічної влади щодо належного управління публічними фінансовими ресурсами в публічних інтересах індивіда. Метою інститутів публічної влади є забезпечення волі повноцінного власника. Як наслідок, публічні фінансові ресурси не можуть бути використані державою на що завгодно, а тільки на публічні потреби індивіда. Особливий режим публічних фінансових ресурсів полягає в їх призначенні — служити задоволенню публічних потреб індивідів. Відтак, Конституція України зобов'язує державу здійснювати справедливий та неупереджений розподіл і перерозподіл публічних фінансових ресурсів від імені та в інтересах соціуму.

Зважаючи на зміст ст.ст. 5 і 95 Конституції України, ст. 326 ЦК України та постановку проблеми зарахування публічних фінансових ресурсів до власності соціуму, можна запропонувати кілька варіантів компромісу повноважень держави та прав індивіда, соціуму загалом щодо їх взаємодії в публічних фінансах. По-перше, визнати і більш послідовно розмежувати сфери приватноправового та публічно-правового регулювання відносин власності. Питання формування публічних фінансових ресурсів (податки, збори, мито тощо), визначення напрямів та обсягів їх використання (бюджетні питання), встановлення меж компетенції публічних суб'єктів щодо управління публічними фінансовими ресурсами потрібно зарахувати до публічно-правових відносин: конституційно-правових, адміністративно-правових, фінансово-правових. У цих відносинах публічним суб'єктам не потрібен цивільно-правовий статус.

По-друге, індивіду та соціуму можна надати статус суб'єкта права публічної власності на фінансові ресурси, не наділяючи його цивільно-правовим статусом, адже Український народ є суб'єктом конституційного права, має загальний правовий статус і, отже, може бути учасником фінансово-економічних відносин та здійснювати свої права в рамках більш загальних конституційних правовідносин.

По-третє, аби визнати за індивідом та народом право власності на публічні фінансові ресурси, можна запропонувати відому загальнотеоретичну конструкцію — конструкцію довірчого управління та довірчої власності. У варіанті довірчого управління соціум є титульним власником публічних фінансових ресурсів, держава — довірчим управителем. Соціум, шляхом прийняття конституції, може делегувати належні йому повноваження власника на публічні фінансові ресурси іншим інституціям, права яких будуть похідними. У цьому разі держава як особливий інструмент здійснення волі соціуму виступає довірчим власником. Вона обмежується в наборі своїх повноважень власника, оскільки є ширший набір повноважень власника, що виходить від соціуму. У цій конструкції позитивним є те, що в соціуму залишається конституційна якість суверена у відносинах розподілу та перерозподілу публічних фінансових ресурсів й одночасно держава отримує статус суб'єкта права публічної власності, що зручно для цивільно-правового розуміння механізму здійснення права

Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66. www.unz.univer.km.ua

публічної власності. Саме в такому розумінні доцільно розглядати питання суб'єктного складу у здійсненні права власності на публічні фінансові ресурси, аби не допускати юридичних відхилень від конституційних засад дворівневої конструкції права власності на фінансові ресурси.

Для вирішення проблеми розподілу повноважень публічного власника важливо виділити та конституційно закріпити найбільш значущі питання публічних фінансів, для вирішення яких варто встановити чіткі правила та обмеження. До таких питань, на нашу думку, передусім належать: питання формування публічних фінансових ресурсів; джерела формування, межі фіскального навантаження на соціум, індивіда-платника податку; визначення пріоритетних напрямів витрачання публічних фінансових ресурсів. Ці повноваження соціуму як власника варто прописати в Конституції України або в акті конституційно-правового характеру.

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66.

Список використаних джерел

1. Декларация социального прогресса и развития от 11.12.1969 г. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : http://bit.ly/3aRraC5.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : http://bit.ly/2vSBlYn.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : http://bit.ly/2LXJAqz.
4. *Древаль Л. Н.* Субъекты российского финансового права / под Е. Ю. Грачевой. Москва : Юриспруденция, 2008. 288 с.
5. *Б'юкенен Дж. М., Масґрейв Р. А.* Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави. Київ : Академія, 2004. 175 с.
6. *Хайек Ф. А. фон.* Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева; под ред. А. Куряева. Москва : ИРИСЭН, 2006. 644 с.
7. *Гаврилюк Р. О.* Природа податкового права: антропосоціокультурний підхід. Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2014. 636 с.
8. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва : Эксмо, 2007. 960 с.
9. *Ильин О. И.* Государственное регулирование общественных благ : дис. … канд. экон. наук: 08.00.01. Москва, 2005. 134 л.
10. *Юм Д.* Трактат о человеческой природе. *Сочинения: в 2 т.* Москва : Мысль, 1965. Т. 1. С. 77–788.
11. *Олсон М.* Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп / пер. с англ. Москва : Фонд Экономической Инициативы, 1995. 165 с. (Сер. «Экономика»; Т. 1.).
12. *Нечай А. А.* Публичные фонды как системообразующая категория финансового права. *Проблеми законності*. 2010. Вип. 111. С. 109–115. URL : http://bit.ly/2Q9amP9.
13. *Тараненко К. Ю.* Податково-правовий патерналізм як форма обмеження прав і свобод людини і громадянина. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 38 (2). С. 32–35. URL : http://bit.ly/2W6m3JY.

14. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : http://bit.ly/3aOhVT8.
15. *Перепелиця М. О.* Поняття та види суб'єктів фінансового права. Харків : Право, 2012. 272 с.
16. *Розпутенко І. В.* Публічні фінанси. Київ : НАДУ, 2008. 48 с. *Національна академія державного управління при Президентові України*. URL : http://bit.ly/39LKzEv.
17. *Пилипенко А. А.* Правовое обеспечение формирования налоговой системы Республики Беларусь : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. Минск, 2004. 141 л.
18. Союзная конституция Швейцарской конфедерации от 18.04.1999 г. / пер. с нем. *Конституции государств Европы* : в 3 т. Москва, 2001. Т. 3. С. 537–579.
19. *Шустров Д. Г.* Государство как объект конституционно-правового регулирования : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2012. 249 с.
20. *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. Москва : Статут, 2002. 555 с.

Надійшла до редакції 01.12.2019

Andriy KHUDYK
High Supreme Anti-Corruption Court

The Constitutional Model of the Interconnection between the Rights of Individuals to Public Finances and the Powers of Public Authorities

The article examines the process of constitutionalization of public finances through the prism of the constitutional model of the interconnection between the rights of individuals to public finances and the powers of public authorities in this field. It is emphasized that from the standpoint of anthroposociocultural approach, public finances are intended to ensure the public interests of individuals through the use of financial resources at the disposal of the state. Public finances involve choosing between different tasks and goals, and this choice quite often involves addressing the issue of expediency, which in its turn comes to the problem of the effective organization of public finances in order to meet the public needs of all individuals. It is noted that from the standpoint of the Constitution of Ukraine, the effectiveness of the state depends on to what extent it is able to meet the public needs and interests of individuals. The role of the state comes to creating such conditions and mechanisms for the realization of interests that, through the implementation of state policy, will promote the well-being of individuals. That is why the state cannot and is not authorized by the Constitution of Ukraine to ignore the real needs of society and of particular social groups. The will of the society must be embodied in laws that should reflect the public interests of individuals and not the private interests of certain members of society. In our opinion, the complete elimination of the state from the sphere of public finances and the equalization of consumption of the commons may contribute to the emergence of providing public services.

It is concluded that the purpose of public finances is to organize the performance of the duty of public authorities on the proper management of public financial resources to the public interest of the individual. The purpose of public authorities is to ensure the will of the owner. In consequence, public financial resources cannot be used

Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66. www.unz.univer.km.ua

by the state for anything at all, but only for the public needs of individuals. Public financial resources are subject to the specific regime in order to designate them to serve the public needs of individuals. Therefore, the Constitution of Ukraine obliges the state to carry out fair and impartial distribution and redistribution of public financial resources on behalf and for the benefit of society.

***Keywords**: constitution, constitutionalization, public finances, rights of society, management of public financial resources, powers of public authorities.*

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2019, Том 18, № 3 (71), С. 54-66.