

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО

DOI: 10.33498/Юшн-2022-07-095



### Петро Пацурківський

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
професор кафедри публічного права  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича  
(Чернівці, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5081-7842>  
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/D-5476-2016>  
p.patsurkivskyu@chnu.edu.ua

### Руслана Гаврилюк

докторка юридичних наук, професорка,  
завідувачка кафедри публічного права  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича  
(Чернівці, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6750-4340>  
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/D-5380-2016>  
r.havrylyuk@chnu.edu.ua



УДК 342.4+347.73

## ЯКОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОТРЕБУЄ КОНСТИТУЦІЙНА МАТРИЦЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ?

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена аналізу чинної конституційної матриці публічних фінансів України та чвертьвікового досвіду її реалізації, а також нових історичних викликів для України у цій сфері та можливих відповідей суспільства на них.

Метою статті є дослідження питання, якої саме модернізації потребує конституційна матриця публічних фінансів України на сучасному етапі розвитку вітчизняного соціуму. Вона конкретизована у таких завданнях статті: 1) проаналізувати чинну конституційну матрицю публічних фінансів України; 2) обґрунтувати необхідність і пріоритетні вектори модернізації конституційної матриці вітчизняних публічних фінансів.

В основу методології дослідження покладено аксіологічний та антропосоціокультурний підходи, загальнонаукові принципи об'єктивності й історизму, парадигма органічного конституціоналізму, а також методи системного та структурно-функціонального аналізів.

На основі ґрунтовного аналізу проблеми кризь призму органічного конституціоналізму автори статті дійшли таких висновків: 1. Чинній конституційній матриці публічних фінансів України де-юре властивий ціннісний еkleктизм – державоцентризм і людиноцентризм водночас. Він є закономірним наслідком політики та прак-

© Петро Пацурківський, Руслана Гаврилюк, 2022

тики тотального патерналізму у сфері публічних фінансів. Де-факто ж це надає державі та її чиновникам квазісвободу дій у сфері публічних фінансів, відкриває безмежні можливості системно зловживати у ній під лозунгами суспільної необхідності та/або суспільної доцільності. 2. З метою подолання цих проблем, а також задля виконання завдань, що постали перед Україною з огляду на набуття нею статусу кандидата у члени Європейського Союзу та дії інших вагомих чинників стала необхідною модернізація конституційної матриці публічних фінансів України. 3. Ця модернізація передбачає передусім потребу конституціоналізації особистої свободи індивідів, зокрема, загального принципу “*особам приватного права дозволено все, що не забороняють загальні правила*”, а також конституціоналізації принципу нерівності, вигідної усім як принципу конституційного інституту публічних фінансів. 4. Поява у тексті Конституції України останнього принципу ще більше актуалізує потребу та водночас уможливить виокремлення у ній спеціального розділу “Публічні фінанси”. 5. На рівні окремих субінститутів інституту конституційних публічних фінансів потребують конституціоналізації: як засади бюджетного конституційного права *принцип конкуренції заявлених належним чином публічних потреб* суб’єктів конституційних відносин у цих ресурсах; як засади податкового конституційного права *принцип максимізації справедливих податкових надходжень у публічні фонди фінансових ресурсів*.

Ключові слова: конституційна матриця публічних фінансів; модернізація конституційної матриці публічних фінансів; принцип “*особам приватного права дозволено все, що не забороняють загальні правила*”; принцип нерівності, вигідної усім; принцип конкуренції заявлених належним чином публічних потреб; принцип максимізації справедливих податкових надходжень у публічні фонди фінансових ресурсів.

Понад 25-тилітній досвід реалізації Конституції України яскраво демонструє її унікальну парадоксальність. Цей феномен зумовлений, зокрема, тим, що, з одного боку, вона стала справді історичним проривом у легітимації України як ‘суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави’<sup>1</sup>, започаткувала, за метафоричною оцінкою В. Речицького, ‘освоєння парадигми органічного конституціоналізму’<sup>2</sup>. З другого боку, Конституція України з’явилася у суспільстві, яке з історичної точки зору щойно покінчило де-юре з тоталітаризмом, а тому найбільшу загрозу своєму прогресу вбачало передусім, як зазначає цей же автор, ‘не у примітивності демократії чи вузькості творчого простору, а в авторитаризмі і диктатурі’<sup>3</sup>, що є, на його думку, ‘не найпродуктивнішою точкою зору’<sup>4</sup>.

На ще одну парадигмально значущу причину парадоксальності Конституції України звернули увагу безпосередні розробники Основного Закону – В. Шаповал та А. Корнєєв. Ідеться, зокрема, про конституцій-

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 20.06.2022).

<sup>2</sup> В Речицький, *Політичний предмет конституції* (Дух і Літера 2012) 382.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

ну матрицю прав і свобод людини і громадянина, або, інакше кажучи, “формулу прав і свобод людини і громадянина”, а також про проблеми, що постали перед творцями цієї формули вже у процесі її розроблення. На їхнє переконання, ці проблеми

були спричинені наслідками очевидного впливу на учасників конституційного процесу (із самого його початку) радянської традиції патерналістського розуміння відповідних прав, які вважались такими, що надаються державою за її можливостями<sup>5</sup>.

Квінтесенція такого етатистського розуміння змісту конституцієдавцем конституційно закріпленої “формули прав і свобод людини і громадянина”, як зазначають ці ж автори, полягає у такому: ‘Реальна проблема (сформульованих в Конституції України прав та свобод людини і громадянина – П. П. і Р. Г.) полягала в тому, що ці права, навіть попри їх конституційне закріплення, не були суб’єктивними правами індивідів<sup>6</sup> у їх природно-правовому розумінні, що саме собою зумовлювало неминучі проблеми з реалізацією цих прав на практиці. В. Шаповал та А. Корнєєв пояснюють: ‘Це було паліативне рішення, воно знімало певні проблеми, але породжувало інші, які постійно виявляються і будуть виявлятися при застосуванні відповідних положень чинної Конституції’<sup>7</sup>.

Такий парадигмально хибний зі світоглядного та методологічного підходів органічного конституціоналізму характер виявився властивим конструкціям більшості конституційних матриць суспільних відносин України, зокрема й конституційній матриці національних публічних фінансів. Особливо рельєфно це проявилось у збільшувальному склі війни Росії проти України<sup>8</sup>.

У вітчизняній науковій літературі це питання не знайшло належного розкриття і висвітлення. Воно розглядалося дотично переважно з позитивістського пізнавального підходу, який є апологетом патерналізму<sup>9</sup>.

Метою дослідження є вивчення питання, якої саме модернізації потребує конституційна матриця публічних фінансів України на сучасному етапі розвитку вітчизняного соціуму. Ця мета конкретизована у таких завданнях статті: 1) проаналізувати чинну конституційну матрицю публічних фінансів України; 2) обґрунтувати необхідність і пріоритетні

<sup>5</sup> В Шаповал, А Корнєєв, *Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990–1996 роках)* (Фоліо 2011) 67–8.

<sup>6</sup> Там само 68.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Петро Пацурківський, Руслана Гаврилюк, ‘Війна Росії проти України та вітчизняні публічні фінанси’ (2022) 2 *Право України* 9–25.

<sup>9</sup> А Худик, ‘Конституціоналізація публічних фінансів: зарубіжний досвід та українська модель’ (автореф дис канд юрид наук, Інститут держави і права імені В М Корецького НАН України 2020).

вектори модернізації конституційної матриці вітчизняних публічних фінансів.

Методологічною основою статті є аксіологічний та антропосоціокультурний підходи, загальнонаукові принципи об'єктивності й історизму, парадигма органічного конституціоналізму, а також методи системного та структурно-функціонального аналізу.

### *Чинна конституційна матриця публічних фінансів України*

Більшість європейських і зарубіжних учених-конституціоналістів, теоретиків права і представників інших суспільних наук, предметом вивчення яких є конституція як явище, схилиються до думки, що відповідно до парадигми органічного конституціоналізму конституція є мірою свободи дій, або зв'язаності правом, суб'єктів конституційних відносин<sup>10</sup>. Ф. Гаєк, один із найяскравіших їхніх представників, у спеціальному дослідженні “Конституція свободи” обґрунтував концепцію, яку ми також поділяємо. Відповідно до неї поява конституцій як феномену стала поворотною віхою в еволюції людських соціумів, оскільки ознаменувала собою перехід громадян відповідних держав від підпорядкування їх спільно виробленим цілям до підпорядкування їх виробленим ними ж загальним абстрактним правилам співбуття при максимальному збереженні особистої свободи у реалізації власних життєвих проєктів. При цьому він особливо наголошує, що у ‘соціальній еволюції вирішальним чинником є не відбір фізичних і спадкових властивостей індивідів, а відбір шляхом наслідування інституцій і звичаїв, які мали успіх’<sup>11</sup>. Наслідуватися можуть, як зазначав Ф. Гаєк, і окремі елементи або складові інституцій і звичаїв, до того ж останнє трапляється значно частіше.

Тож як впорався із завданням відбору для наслідування і подальшого розвитку моделі конституційного регулювання публічних фінансів вітчизняний конституцієдавець? Авторці цієї статті уже доводилося відзначати, що нині людській історії відомі три такі конституційні моделі правової свободи для держав у сфері публічних фінансів та одна модель правової свободи для індивідів, асоційованих у громадянське суспільство<sup>12</sup>. Отже, до якого типу конституційних моделей публічних фінансів належить конституційна матриця публічних фінансів України – першого чи другого?

<sup>10</sup> F Fukuyama, *The Origins of Political Order* (Farrar, Straus and Giroux 2011) 189, 262, 274; Н Луман, *Самоописання* (Логос; Гнозис 2009) 102, 113, 213; Д Норт, Д Волліс, Б Вайнгест, *Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії* (пер з англ Цимбал Т, Наш Формат 2017) 202.

<sup>11</sup> Ф Гаєк, *Конституція свободи* (пер з англ Олійник М, Королишина А, Літопис 2002) 66.

<sup>12</sup> Руслана Гаврилюк, ‘Ціннісний еkleктизм регулювання публічних фінансів у Конституції України’ в *Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правотворення: Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (Київський національний університет імені Тараса Шевченка 2021) 125–30.

Парадокс конституційної матриці публічних фінансів України полягає в тому, що вона нібито має квантову природу, тобто водночас і належить, і не належить як до першого, так і до другого типів конституційних моделей публічних фінансів. Так, Конституція України не містить жодної якісно чи формально виокремленої частини, яка б регламентувала спеціально конституційний статус публічних фінансів як цілісного феномену. Водночас у ст. 67 Конституції України її розділу “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” йдеться:

Кожен зобов’язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом<sup>13</sup>.

Податок як один із ключових інститутів публічних фінансів тут репрезентовано як обов’язок, повинність його платника. У наведеному конституційному положенні навіть не згадується про конституційну мету і такі ж принципи оподаткування, як і про правову природу податкових надходжень – це загальносуспільні чи тільки державні доходи або ще якісь інші фінансові надходження? Тобто формально є підстави для висновку про те, що у цьому випадку має місце невизначеність у Конституції України природи податкових надходжень. Насправді ж за таким прийомом техніки конституцієтворення держава приховує від загалу належність податкових надходжень тільки їй і нікому іншому.

Такий же парадигмальний підхід закладено вітчизняним конституцієдавцем й у п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, яким визначено правовий режим більшості конституційних інститутів публічних фінансів України:

Виключно законами України встановлюються: 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи<sup>14</sup>.

Зазначені вище конституційні формули основних інститутів публічних фінансів є рафіновано державоцентристськими. Вони надають нічим необмежену свободу де-юре державі, а де-факто, як резонно зауважує Д. Гетманцев, державним чиновникам у сфері публічних фінансів.

<sup>13</sup> Конституція України (н 1).

<sup>14</sup> Там само.

Внаслідок цього, резюмує він: ‘У такому суспільстві відбувається відчуження платника податку від участі у державних справах – в першу чергу, у фінансових’<sup>15</sup>, а також що

центр прийняття рішень у частині публічних фінансів знаходиться не в парламенті і навіть не в уряді, а на рівні окремих департаментів Міністерства фінансів, яке у вузькому колі обраних чиновників фактично і визначає фінансову стратегію і тактику в країні<sup>16</sup>.

Причому це не інновація України, а застосування на вітчизняних теренах у нових історичних умовах віками відшліфованої практики стосунків субстанційної держави як суверена публічних фінансів з її контрагентами, передусім платниками податків, щодо цих же фінансів. Як демонструють автори спеціальних досліджень, ці стосунки із рідкісною безальтернативністю впродовж усієї історії державно організованих соціумів систематично виливалися та продовжують переростати у криваві антидержавні бунти, революції, повстання тощо<sup>17</sup>.

У ролі запобіжника цьому субстанційні держави з часом виробили стратегію і тактику патерналізму. Україна належить до таких держав. У спеціальному монографічному дослідженні К. Тараненко зазначає, що

патерналізм являє собою певну аргументативно-дискурсивну практику, аргументативно-дискурсивну ідеологію і навіть аргументативно-дискурсивну культуру фіскальної держави у несформованому, пасивному соціумі, який зі світоглядних підходів фіскальної держави не спроможний самостійно та розумно розпоряджатися своєю свободою, а тому потребує “батьківського піклування” з боку цієї держави<sup>18</sup>.

Як підсумок авторка резюмує: ‘Світоглядна та методологічна парадигма патерналізму припускає, що людина не здатна самостійно визначити, в чому полягають її дійсні інтереси і є дехто, хто знає це краще і може сформулювати їх замість неї’<sup>19</sup>.

В Україні як фундаментальну платформу патерналізму держава та її апологети використовують загальновідоме положення ст. 3 Основного Закону: ‘Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним

<sup>15</sup> Д Гетманцев, ‘Публічні фінанси як вирішальний фактор впливу на свободу людини в суспільстві’ в К Тараненко, *Податково-правовий патерналізм: правова сутність та форми прояву* (Гетманцев Д ред, Юрінком Інтер 2018) 13.

<sup>16</sup> Там само.

<sup>17</sup> D Burg, *World History of Tax Rebellions: An Encyclopaedia of Tax Rebels, Revolts and Riots from Antiquity to the Present* (Routledge 2003) 5; Charles Adams, *For Good and Evil: The Impact of Taxes on The Course of Civilisation* (Madison Books 1999) 15.

<sup>18</sup> К Тараненко, *Податково-правовий патерналізм: правова сутність та форми прояву* (Гетманцев Д ред, Юрінком Інтер 2018) 46.

<sup>19</sup> Там само 61.

обов'язком держави<sup>20</sup>. Тобто відповідно до конституційної матриці прав і свобод людини, викладеній у ст. 3 Конституції України, суб'єктом їх утвердження і забезпечення є не сама людина, а держава. Людині у ній відведена роль об'єкта державних процедур.

У цьому ж принциповому методологічному ключі виписані також статті 10, 13, 15, 17, 25, 30–34, 50, 54, 55, 57 та низка інших статей Конституції України<sup>21</sup>. Прикметною особливістю конструкцій цих статей є те, що права і свободи особи виписані у них як гарантовані (даровані) державою їм права і свобода, а індивіди виступають у них не більше, ніж їх користувачами. Таке їх розуміння не відповідає сенсу екзистенційної свободи у її тлумаченні доктриною органічного конституціоналізму. Ф. Гаск зауважує: 'Різниця між свободою [екзистенційною. – П. П. і Р. Г.] і свободами така ж, як між умовою, за якої дозволено все, що не забороняють загальні правила, і умовою, за якої заборонено все, що не дозволено'<sup>22</sup>.

Саме до останнього принципу вітчизняний конституцієдавець звів сенс і зміст свобод індивідів у ч. 1 ст. 19 Конституції України: 'Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством'<sup>23</sup>. Це друга, поряд зі ст. 3 Конституції України, фундаментальна підвалина вітчизняного патерналізму загалом та у сфері публічних фінансів зокрема. Отже, як сказав би Ф. Гаск, творцями Конституції України була 'не достатньо усвідомлена роль свободи'<sup>24</sup> у реалізації індивідами власних життєвих проєктів та функціонуванні соціуму. Частина 1 ст. 19 Конституції України де-факто канонізує верховенство етатизму, перебуває у світоглядному і ціннісному протиріччі із ч. 2 цієї ж статті, із людиноцентристською спрямованістю Конституції України в цілому.

Із протилежного парадигмального підходу репрезентує природу публічних фінансів ст. 95 Конституції України. Зокрема, у п. 1 цієї статті йдеться про те, що 'бюджетна система України будується на засадах *справедливого* і неупередженого розподілу *суспільного багатства* (виділено нами. – П. П., Р. Г.) між громадянами і територіальними громадами'<sup>25</sup>. А в пункті 2 цієї ж статті наголошується: 'Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на *загальносуспільні потреби* (виділено нами. – П. П., Р. Г.), розмір і цільове спрямування цих видатків'<sup>26</sup>. Останній підхід до визначення природи публічних фінансів властивий новітнім соціально-інструментальним

<sup>20</sup> Конституція України (н 1).

<sup>21</sup> Детальніше про це див.: Руслана Гаврилюк, 'Чому в Україні не відбулась Оголошена Револуція у сфері прав людини?' (2016) 6 Право України 35–43.

<sup>22</sup> Гаск (н 11) 66.

<sup>23</sup> Конституція України (н 1).

<sup>24</sup> Гаск (н 11) 55.

<sup>25</sup> Конституція України (н 1).

<sup>26</sup> Там само.

прогресивним державам світу. Держава виступає при цьому *зобов'язаною* стороною. Крім того, конституційна конструкція “суспільне багатство” відповідно до доктрини органічного конституціоналізму є унормованою конституцієдавцем мірою обов'язкової поведінки держави у сфері публічних фінансів, а не її свободи діяти на власний розсуд.

Ця конструкція в принципі зобов'язує вітчизняну державу, окрім того, враховувати у своїй діяльності також чинні міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, оскільки відповідно до ст. 9 Конституції України вони стали частиною національного законодавства<sup>27</sup>. Серед них Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод<sup>28</sup>, інші міжнародно-правові акти, в яких містяться загальні і міжнародні принципи права, включно з принципом справедливості. Він вимагає враховувати баланс приватного і публічного факторів в оподаткуванні, проголошує нейтральність останнього, забороняє ретроактивність оподаткування, подвійне оподаткування, містить деякі інші обов'язкові елементи. Все це зобов'язує державу діяти відповідним чином.

Найголовніше у конституційній конструкції “суспільне багатство” полягає у тому, що вона могла б і повинна б розглядатись як визначена Конституцією України міра свободи платника податку у податкових відносинах із державою. Адже оподаткування регламентує не особистий статус платника податку, а правовий режим тієї частини його майна та/чи доходу (його приватної власності), яка відповідно до законодавства легітимно повинна бути передана ним у публічні фонди фінансових ресурсів.

Поряд із цим особиста свобода платника податку знаходить свій вияв і в тому, що основна частина його приватної власності, на яку не поширюється правовий режим “суспільного багатства”, продовжує перебувати у його неподільній власності, стосовно якої платник податку має право вчиняти повний набір правомочностей власника. На частку його минулої приватної власності, яка передана ним у публічні фонди фінансових ресурсів, платник податку може претендувати разом з іншими членами суспільства уже не як колишній її власник, а тільки як споживач публічних благ. Але й у держави де-юре не виникає права власності на “суспільне багатство”. Вона потенційно, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, може від імені соціуму “на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією і законами України”, здійснювати управління та розпорядження ним. Тобто в принципі від-

<sup>27</sup> Конституція України (н 1).

<sup>28</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)> (дата звернення: 13.06.2022).



повідно до конституційної конструкції “суспільне багатство” держава не є власником публічних фінансів.

Отже, конституційній матриці публічних фінансів України де-юре властивий ціннісний еkleктизм, а саме державоцентризм і людиноцентризм одночасно. Де-факто це надає державі, точніше кажучи, чиновникам, які її уособлюють або репрезентують, квазісвободу дій у сфері публічних фінансів, можливість системно зловживати у ній під лозунгами суспільної необхідності та/або суспільної доцільності. І якщо під час війни це насправді міра вимушеної поведінки держави у сфері публічних фінансів, то за умов мирного стану для соціуму такий ціннісний еkleктизм конституційної матриці публічних фінансів, помножений на тотальний патерналізм, слугує потужним гальмом суспільного прогресу. Доти, доки домінуватиме в Україні, особливо в колективній свідомості соціуму, філософія тотальних пільг, дозволів, погоджень і ліцензій, корупція залишатиметься незнищеною.

*Необхідність і пріоритетні напрями модернізації конституційної матриці публічних фінансів України*

Фундаментальні проблеми конституціоналізації публічних фінансів у чинній Конституції України, фрагментарно викладені нами у першій частині статті, зумовлені в підсумку не помилками конституцієдавця чи іншими випадковими чинниками. Навпаки, конституцієдавець адекватно відобразив реальну – перехідну – природу вітчизняного соціуму загалом та його економіки, зокрема й публічних фінансів на час вироблення ухвалення ним Основного Закону. Проте за понад чверть століття, що минули відтоді, в Україні відбулися глибокі якісні зміни у різних сферах буття соціуму. Найглибші зміни відбулися у ментальності суспільства, про що засвідчили аж три революції: студентська Революція на граніті, яка заявила про вихід на історичну арену якісно нового покоління українців; Помаранчева Революція 2004 р., яка яскраво продемонструвала принципову зміну суспільних пріоритетів та цінностей; Революція Гідності 2013/2014 рр., яка виявила небачену раніше рішучість і самовідданість більшості українського народу у захисті цих цінностей. Спільним знаменником усіх цих революцій було динамічне зростання прагнення все ширших суспільних верств до свободи, їх жаги стати свідомими суб'єктами суспільного життя, вільними творцями власних життєвих проєктів, а не продовжувати залишатися об'єктами державних процедур.

Нинішня війна Росії проти України виявила нестримну тягу до свободи уже всього Українського народу, переконливо демонструє його самовіддану боротьбу за неї. Ця війна завдала катастрофічних руйнувань в усіх сферах суспільного життя та народного господарства України. Вони продовжують наростати в геометричній прогресії та загрожують

відкинути Україну в її поступі на десятиліття назад. Водночас війна різко загострила потребу в модернізації України на якісно нових засадах та відкрила навстіж браму нових можливостей для такої модернізації. Квінтесенцією цих можливостей являє собою конституціоналізація свободи особи, передусім її економічної свободи.

Конституціоналізації економічної свободи потребує, як нещодавно звернула увагу перша віцепрем'єр-міністерка – міністерка економіки України Ю. Свириденко, перехідний характер економіки країни, який зберігся дотепер, і необхідність модернізації її в економіку, що розвивається. Реалізація цього завдання, за її ж підрахунками, спроможна впродовж періоду життя половини покоління збільшити внутрішній валовий продукт на душу населення на рік із 4 тис. до 12 тис. доларів США, створити в Україні справжнє економічне диво<sup>29</sup>. Без розкріпачення творчої енергії та ініціативи кожного українця досягти цього неможливо.

Набуття Україною статусу кандидата у члени Європейського Союзу (далі – ЄС) вимагає імплементації у правове поле України всіх базових положень європейського публічного порядку, приведення сфери публічних фінансів України у відповідність до європейських правил і норм. Квінтесенцією останніх також є економічні свободи. Зокрема, ст. 14 Договору ЄС передбачає, що Європейське економічне співтовариство – це ‘простір без внутрішніх кордонів, у якому забезпечений вільний рух товарів, осіб, послуг і капіталу відповідно до положень даного Договору’<sup>30</sup>, а також справляння відповідних податків і зборів. Як зазначає Г. Дейвіс, фундаментом, концептуальним “мотором” Європейського економічного співтовариства є ‘філософія вільних ринків і конкуренції’<sup>31</sup>. Тому наступний історичний крок України на цьому шляху – набуття повноправного членства ЄС – неможливий без імплементації у вітчизняне законодавство філософії вільних ринків і конкуренції, без конституціоналізації філософії економічної свободи.

Цією філософією наскрізь просякнуті Європейські директиви, регламенти та конвенції й у сфері публічних фінансів. Масштаб завдань, що постав перед Україною, вражаючий. Голова Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики Д. Гетманцев із цього приводу резюмує:

Якщо говорити загалом про сферу публічних фінансів, то, приміром, у митному законодавстві потрібно імплементувати 7 регламентів та приєд-

<sup>29</sup> Юлія Свириденко, ‘Яку економіку ми будемо?’ (*Українська правда*, 08.07.2022) <<https://www.ppravda.com.ua/columns/2022/07/8/7357131>> (дата звернення: 20.06.2022).

<sup>30</sup> Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) March 25, 1957 <[https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec\\_2002/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec_2002/oj)> (accessed: 20.06.2022).

<sup>31</sup> Davies Gareth, *European Union Internal Market Law* (2nd ed, Routledge Taylor & Francis 2003) 22.

натись до двох конвенцій. В частині податків йдеться про 22 директиви, а у фінансовому і банківському секторі – по 9 директив і 3 регламенти<sup>32</sup>.

Нещодавнє надання Україні офіційного статусу кандидата в асоціацію держав – членів ЄС зумовило потребу додатково імplementувати у національне законодавство понад сорок актів ЄС, що стосуються публічних фінансів. Частина з них вимагає внесення змін навіть у Конституцію України, щоб синхронізувати її з європейським публічним порядком.

Ще одним чинником фундаментального значення, що вимагає невідкладної конституціоналізації економічної свободи, став нещодавно вироблений Україною та її партнерами і взятий за основу модернізації країни “План відновлення та розвитку України” (далі – План)<sup>33</sup>. У Плані, зокрема, зазначається, що кінцевим бенефіціаром його реалізації є Український народ. Він визначає об’єкти, сектори, напрями модернізації, її оціночну вартість та інші атрибутивні складові. Проте у ньому не виокремлена роль основної продуктивної сили у його реалізації – вільної людини, котра працює на саму себе. Крім того, серед нагальних пріоритетів для України у Плані навіть не згадується утвердження економічної свободи осіб. Основним інструментом реалізації Плану може стати тільки розкріпачена енергія мас. Український народ є не тільки найголовнішим бенефіціаром цього плану, а й водночас ключовим його виконавцем. Для цього він невідкладно потребує конституціоналізації економічної свободи. Остання неможлива без модернізації конституційної матриці публічних фінансів.

Зі свого боку модернізація конституційної матриці публічних фінансів вимагає вирішення щонайменше двох груп завдань: змістових і юридико-технічних, які також наповнені конституційно значущим змістом. У межах розв’язання першої групи завдань, на нашу думку, першочергової уваги заслуговує продовження імplementації в Конституцію України ідей, принципів і навіть інститутів органічного конституціоналізму. Його природу представники цієї доктрини права тлумачать по-різному, проте їхнє розуміння квінтесенції цього феномену загалом збігається.

Зокрема, на думку Ф. Фукуяма, сучасний органічний конституціоналізм постав на ґрунті верховенства права, яке у широкому його сенсі означає, що в суспільстві склався консенсус стосовно того, що чинне у ньому право є справедливим і що воно передує політичній владі та застерігає її від свавілля будь-якого представника публічної влади у будь-який час, відкриває простір свободі особи<sup>34</sup>. Дж. Ролз, конкретизуючи

<sup>32</sup> Д. Гетманцев, ‘Для євроінтеграції нам доведеться імplementувати десятки директив, процес буде публічним’ (УКРІНФОРМ, 29.06.2022) <<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3517600-danilo-getmancev-golova-komitetu-vr-z-pitan-finansiv-podatkovoi-ta-mitnoi-politiki.html>> (дата звернення: 20.06.2022).

<sup>33</sup> ‘План відновлення України’ <<https://recovery.gov.ua>> (дата звернення: 20.06.2022).

<sup>34</sup> Fukuyama (n 10) 262.

поняття справедливості з позицій доктрини органічного конституціоналізму, зазначає, що органічна конституція повинна інкорпорувати у себе такі принципи справедливості: принцип свободи; принцип нерівності, вигідної усім; принцип рівного доступу всіх до інститутів політичної влади<sup>35</sup>.

На вітчизняних теренах одним із найпослідовніших прихильників тлумачення свободи як квінтесенції органічного конституціоналізму є В. Речицький. Він, зокрема, уточнює, що доктрина органічного конституціоналізму виходить з єдиної парадигмальної формули: “універсальної вимоги індивідуальної свободи”<sup>36</sup>.

То як же цю “універсальну вимогу індивідуальної свободи”, яка з неминучістю включала б у себе й економічну свободу особи, імплементувати у Конституцію України? Як при цьому не погіршити її архітектуру загалом і не порушити її збалансованість зокрема? Враховуючи загальний характер концепту “універсальної вимоги індивідуальної свободи”, а також те, що свобода як цінність передує більшості загальнолюдських цінностей, є фундаментом для їх появи та утвердження, беручи до уваги те, що ч. 1 ст. 19 розділу 1 “Загальні положення” Конституції України світоглядно та концептуально суперечить доктрині органічного конституціоналізму, перебуває у ціннісній асиметрії з ч. 2 цієї статті, пропонуємо замінити її таким положенням: “*Особам приватного права дозволено все, що не забороняють загальні правила*”. Цим самим у Конституцію України буде імплементовано перевірений тривалою практикою прогресивних соціумів світу фундаментальний системоутворюючий принцип органічного конституціоналізму. Таке вирішення зазначеної вище проблеми сприятиме також посиленню людиноцентристської спрямованості вітчизняної Конституції та зменшенню можливостей для інтерпретацій її положень, передусім державними інституціями та чиновниками, у патерналістських тонах і відтінках.

Автори статті свідомі того, що викладене вище щодо парадигмальної модернізації концепту ч. 1 ст. 19 Конституції України не є достатнім обґрунтуванням назрілих змін. Це радше постановка проблеми, яка потребує всебічного обговорення як у фаховому, так і у більш широкому суспільному середовищі. Проте, власне, проблема належної конституціоналізації особистої свободи в Україні назріла і не має задовільної альтернативи.

Конституціоналізація особистої свободи, як зазначає Ф. Гаєк, відкриває небачені досі горизонти для прояву “безмежного різноманіття людської природи”<sup>37</sup> і, як наслідок, зумовить ще більший перепад людських

<sup>35</sup> J Rawls, *Theory of Justice* (Oxford University Press 1973) 135; J Rawls, *Political Liberalism* (Columbia University Press 1993) 166.

<sup>36</sup> Речицький (н 2) 359.

<sup>37</sup> Гаєк (н 11) 92.

потенціалів, а їхня реалізація обов'язково посилить різноманітність у людському бутті, фактичну нерівність індивідів<sup>38</sup>. Це добро чи зло для суспільства? Відповідь на запитання ще понад 100 років тому дав видатний індійський мислитель Шрі Ауробіндо: 'Різнорманітність має значення для сили і плодотворності життя. <...> Сила життя потребує від індивідів різноманітності'<sup>39</sup>.

Різнорманітність, включно з фактичною нерівністю, разом із людськими потребами, як дійшов висновку ще А. Сміт, є вічними двигунами людського прогресу. Однак нерідко різноманітність, включно з нерівністю, будучи атрибутами людської природи, отже, незнищенними в межах людського роду чинниками, спроможні зумовити суспільні катаклізми і навіть повне руйнування соціумів. Тому доктрина органічного конституціоналізму принципово наполягає на необхідності їх вноормування. Зокрема, Дж. Ролз, як було продемонстровано вище, обґрунтував необхідність конституювання справедливої нерівності, інакше кажучи, нерівності, вигідної усім.

Особливо гостро відчувається її потреба у фінансовій сфері, яка у найконцентрованішій формі втілює у собі людські потреби та можливості їх задоволення, слугує найточнішим індикатором суспільної справедливості. Тому конституціоналізація індивідуальної свободи особи неминуче слугує конституціоналізації та справедливої нерівності у сфері публічних фінансів. Інакше кажучи, йдеться про *конституціоналізацію принципу нерівності, вигідної усім суб'єктам конституційних відносин у сфері публічних фінансів*. Цей принцип спроможний стати одночасно як новою, ціннісно несуперечливою, конструктивною конституційною матрицею публічних фінансів загалом, так і ефективним критерієм для держави та її інституцій у їхній діяльності з гармонізації (оптимізації) публічних фінансів до стану, вигідного всім відповідним суб'єктам.

Поява у тексті Конституції України зазначеного вище конституційного принципу публічних фінансів ще більше актуалізує потребу та водночас уможливить виокремлення в ній спеціального розділу "Публічні фінанси". Це буде практична реалізація вітчизняним конституцієдавцем відкритого ще Ф. Гаєком методу "відбору шляхом наслідування інституцій і звичаїв, які мали успіх" в інших соціумах. До прикладу, нині публічні фінанси регламентуються у спеціально виокремлених структурних частинах конституцій таких європейських держав, як Федеративна Республіка Німеччина, Австрія, Албанія, Бельгія, Греція, Естонія, Іспанія, Кіпр, Литва, Люксембург, Мальта, Молдова, Польща, Португалія, Румунія, Словенія, Туреччина, Фінляндія, Швейцарія, Швеція. Це дає змогу конституцієдавцю відповідної держави максимально повно та послідов-

<sup>38</sup> Гаєк (н 11) 91.

<sup>39</sup> Ауробіндо Шрі, *Идеал человеческого единства* (пер с англ, Мирра 1998) 225.

но втілити принцип нерівності, вигідної усім суб'єктам конституційних відносин щодо публічних фінансів, а їх громадянським суспільствам забезпечити реальну транспарентність реалізації цього принципу у відповідних відносинах. У підсумку від цього кардинально зростає ефективність публічних фінансів відповідних держав та якість і обсяг надання ними публічних благ.

На рівні окремих субінститутів конституційних фінансів зазначений принцип також може бути конкретизований у відповідних конституційних принципах, яким у їхніх змістових межах належатимуть аналогічна роль і функції. Так, оскільки сенс бюджетного конституційного права полягає у справедливому розподілі наявних публічних фінансових ресурсів для продукування публічних благ, яких завжди не вистачає, то принципом цього конституційного субінституту міг би стати *принцип конкуренції заявлених належним чином публічних потреб* суб'єктів конституційних відносин у цих ресурсах. Нині цей принцип застосовується із різними його деформаціями у бюджетному праві України.

Суттєво складнішою є проблема з визначенням аналогічного принципу для субінституту податкового конституційного права. Очевидно, тут також необхідно виходити із квінтесенції правової природи цього інституту. За загальним визначенням, вона полягає у формуванні публічних фінансових ресурсів. Оскільки потреби у цих ресурсах завжди перевищують можливості відповідного соціуму у їх забезпеченні, то у процесі їх формування керуватися слід *засадою максимізації податкових надходжень у публічні фонди фінансових ресурсів*, що неодмінно супроводжуватиметься нерівністю серед платників податків. Однак загальноінституційний принцип конституційних публічних фінансів вимагає, щоб це була справедлива нерівність, на яку погодилися б усі суб'єкти відповідних відносин.

Важливе методологічне застереження щодо цього висловив колишній професор Гарвардського університету Я. Корнаї:

Розподіл доходів [на частину, що залишається його виробнику, і на податок, що перераховується у публічні фонди фінансових ресурсів – П. П. і Р. Г.] повинен бути *найсильнішим стимулом* до збільшення сукупного доходу суспільства, оскільки це є необхідною умовою *неухильного підвищення доходів найбідніших*<sup>40</sup>.

Я. Корнаї резюмує:

Вимога справедливості, проголошена вище, може бути виконана лише тоді, якщо шмат хліба, який треба розділити, буде дедалі більшим. Від-

<sup>40</sup> Я Корнаї, *Шлях до вільної економіки. Відхід від соціалістичної системи: угорський приклад* (пер з англ Сікора В, Загребельний М, Ю Лазаренко, Наукова думка 1991) 83.

повідна вимога соціальної справедливості невіддільна від вимоги створення стимулів зростання доходів<sup>41</sup>.

Висновки. Чинній конституційній матриці публічних фінансів України де-юре властивий ціннісний еkleктизм – державоцентризм і людиноцентризм водночас. Він є закономірним наслідком політики та практики тотального патерналізму у сфері публічних фінансів. Де-факто ж це надає державі та її чиновникам квазісвободу дій у сфері публічних фінансів, відкриває безмежні можливості системно зловживати у ній під лозунгами суспільної необхідності та/або суспільної доцільності.

З метою подолання цих проблем, а також задля виконання завдань, що постали перед Україною з огляду на набуття нею статусу кандидата у члени ЄС та дії інших вагомих чинників, стала необхідністю модернізація конституційної матриці публічних фінансів України.

Ця модернізація передбачає передусім потребу конституціоналізації особистої свободи індивідів, зокрема загального принципу “особам приватного права дозволено все, що не забороняють загальні правила”, а також конституціоналізації принципу нерівності, вигідної усім як принципу конституційного інституту публічних фінансів.

Поява у тексті Конституції України останнього принципу ще більше актуалізує потребу та водночас уможлиблює виокремлення у ній спеціального розділу “Публічні фінанси”.

На рівні окремих субінститутів інституту конституційних публічних фінансів потребують конституціоналізації: як засада бюджетного конституційного права принцип конкуренції заявлених належним чином публічних потреб суб’єктів конституційних відносин у цих ресурсах; як засада податкового конституційного права принцип максимізації справедливих податкових надходжень у публічні фонди фінансових ресурсів.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Burg D F, *World History of Tax Rebellions: An Encyclopaedia of Tax Rebels, Revolts and Riots from Antiquity to the Present* (Routledge 2003) (in English).
2. Charles Adams, *For Good and Evil: The Impact of Taxes on The Course of Civilisation* (Madison Books 1999) (in English).
3. Fukuyama F, *The Origins of Political Order* (Farrar, Straus and Giroux 2011) (in English).
4. Gareth Davies, *European Union Internal Market Law* (Routledge Taylor & Francis 2003) (in English).
5. Rawls J, *Political Liberalism* (Columbia University Press 1993) (in English).
6. Rawls J, *Theory of Justice* (Oxford University Press 1973) (in English).

<sup>41</sup> Корнаї (н 40).

7. Luman N, *Samoopysanyia* (Lohos; Hnozys 2009) (in Russian).
8. Rechytskyi V, *Politychnyi predmet konstytutsii* (Dukh i Litera 2012) (in Ukrainian).
9. Shapoval V, Kornieiev A, *Istoriia Osnovnoho Zakonu (konstytutsiinyi protses v Ukraini u 1990–1996 rokakh)* (Folio 2011) (in Ukrainian).

*Edited and translated books*

10. Haiek F, *Konstytutsiia svobody* (per z anhl, Oliinyk M, Korolyshyna A, Litopys 2002) (in Ukrainian).
11. Hetmantsev D, 'Publichni finansy yak vyrishalniy faktor vplyvu na svobodu liudyny v suspilstvi' v Taranenko K, *Podatkovo-pravovyi paternalizm: pravova sutnist ta formy proiavu* (Hetmantsev D red, Yurinkom Inter 2018) 13 (in Ukrainian).
12. Kornai Ya, *Shliakh do vilnoi ekonomiky. Vidkhid vid sotsialistychnoi systemy: uhorskyi pryklad* (per z anhl Sikora V D, Zahrebelnyi M P, Lazarenko Yu T, Naukova dumka 1991) (in Ukrainian).
13. Nort D, Vollis D, Vainhest B, *Nasylstvo ta suspilni poriadky. Osnovni chynnyky, yaki vplynuly na khid istorii* (per z anhl Tymbal T, Nash Format 2017) (in Ukrainian).
14. Shry Aurobyndo, *Ydeal chelovecheskoho edynstva* (per s anhl, Myrra 1998) (in Russian).
15. Taranenko K, *Podatkovo-pravovyi paternalizm: pravova sutnist ta formy proiavu* (Hetmantsev D red, Yurinkom Inter 2018) (in Ukrainian).

*Journal articles*

16. Patsurkivskyy P, Havrylyuk R, 'Viina Rosii proty Ukrainy ta vitchyzniani publichni finansy' (2022) 2 Pravo Ukrainy 9–25 (in Ukrainian).
17. Havrylyuk R, 'Chomu v Ukraini ne vidbulas Oholoshena Revoliutsiia u sferi prav liudyny?' (2016) 6 Pravo Ukrainy 35–43 (in Ukrainian).

*Theses*

18. Khudyk A, 'Konstytutsionalizatsiia publichnykh finansiv: zarubizhnyi dosvid ta ukrainska model' (avtoref dys kand yuryd nauk, Instytut derzhavy i prava imeni V M Koretskoho NAN Ukrainy 2020) (in Ukrainian).

*Conference papers*

19. Havrylyuk R, Tsinnisnyi eklektyzm rehuliuвання publichnykh finansiv u Konstytutsii Ukrainy. *Konstytutsiia Ukrainy: tsinnisnyi vymir 25-richnoho dosvidu derzhavotvorennia ta pravotvorennia: Tezy dopovidei Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii*. (Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka 2021) 125–30 (in Ukrainian).

*Websites*

20. Hetmantsev D, 'Dlia yevrointehratsii nam dovedetsia implemuvaty desiatky dyrektyv, protses bude publichnyy' (*UKRINFORM*, 29.06.2022) <<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3517600-danilo-getmancev-golova-komitetu-vr-z-pitan-finansiv-podatkovoi-ta-mitnoi-politiki.html>> (accessed: 20.06.2022).
21. Svyrydenko Yu, 'Yaku ekonomiku my buduemo?' (*Ukrainska pravda*, 08.07.2022) <<https://www.pavda.com.ua/columns/2022/07/8/7357131>> (accessed: 20.06.2022).



Petro Patsurkivskyy  
Ruslana Havrylyuk

## WHAT MODERNIZATION DOES THE CONSTITUTIONAL MATRIX OF PUBLIC FINANCE OF UKRAINE REQUIRE?

**ABSTRACT.** The article is devoted to the analysis of the current constitutional matrix of public finances of Ukraine and the quarter-century experience of its implementation, as well as new historical challenges for Ukraine in this area and possible responses of society to them.

The purpose of the article is to research the issue of what kind of modernization the constitutional matrix of public finances of Ukraine requires at the present stage of development of the domestic society. This goal is specified in the following tasks of the article: 1) to analyze the current constitutional matrix of Ukraine's public finances; 2) to substantiate the necessity and priority vectors for the modernization of the constitutional matrix of domestic public finance.

The research methodology is based on axiological and anthroposociocultural approaches, general scientific principles of objectivity and historicism, the paradigm of organic constitutionalism, as well as methods of systemic and structural-functional analysis.

Based on a thorough analysis of the problem through the prism of organic constitutionalism, the authors of the article reached the following conclusions: 1. The current constitutional matrix of public finances of Ukraine de jure is characterized by value eclecticism—state-centrism and people-centrism at the same time. It is a natural consequence of the policy and practice of total paternalism in the sphere of public finances. De facto, this gives the state and its officials quasi-freedom of action in the field of public finances, opens up unlimited opportunities to systematically abuse it under the slogans of public necessity and/or public expediency. 2. In order to overcome these problems, as well as to fulfill the tasks that Ukraine faced due to its acquisition of the status of a candidate for membership of the European Union and due to the action of other important factors, it became necessary to modernize the constitutional matrix of public finances of Ukraine. 3. This modernization provides, first of all, the need to constitutionalize the personal freedom of individuals, in particular, the general principle that individuals of private law are allowed everything that is not prohibited by general rules, as well as the constitutionalization of the principle of inequality, beneficial to all as a principle of the constitutional institution of public finance. 4. The emergence of the latter principle in the text of the Constitution of Ukraine will further actualize the need and at the same time make it possible to highlight a special section “Public Finances” in it. 5. On the level of individual sub-institutes of the institute of constitutional public finance, constitutionalization is needed by: the principle of competition between duly declared public needs of the subjects of constitutional relations in these resources as the basis of budgetary constitutional law; as the basis of tax constitutional law, the principle of maximizing fair tax revenues to public funds of financial resources.

**KEYWORDS:** constitutional matrix of public finances; modernization of the constitutional matrix of public finances; the principle that persons of private law are allowed everything that is not prohibited by general rules; the principle of inequality beneficial to all; the principle of competition between properly declared public needs; the principle of maximizing fair tax revenues to public funds of financial resources.