

Зорина Перощук

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

The articles dedicated to the public interest in budgetary legal relationships that are objective needs of society accepted by state, law-assured and required budget facilities (revenues and expenses) that make up the budget system of Ukraine (public interest means interest actually recognized by society or state and interest met by state at the same time).

In practice it looks as follows: there are needs in a society related to national defense, police operation, obtaining social and cultural benefits, etc. Meeting these needs requires financial resources including the budget funds.

Публічний інтерес у бюджетних правовідносинах становить собою визнані державою та забезпечені правом об'єктивні потреби суспільства, задоволення яких вимагає бюджетних коштів (надходжень та витрат) бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

На практиці це виглядає таким чином: у суспільстві є потреби в національній обороні, функціонуванні правоохоронних органів, отриманні соціально-культурних благ і т.д. Задоволення цих потреб вимагає фінансових ресурсів, у тому числі бюджетних коштів.

На нашу думку, визнаними державою та відповідно забезпеченими правом у даному разі можна вважати ті суспільні потреби, задоволення яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів відповідних бюджетів. Наприклад, згідно із ст. 87 БК України за рахунок видатків Державного бюджету України здійснюються видатки на державне управління, національну оборону, правоохоронну діяльність, освіту (загальну середню, професійно-технічну, вищу, післядипломну тощо), охорону здоров'я (первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну, стаціонарну, спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну, санаторно-реабілітаційну допомогу тощо), соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт тощо; згідно із ст. 88 БК України за рахунок видатків бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення здійснюються видатки на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення та освіти (дошкільну та загальну середню) тощо¹.

Отже, навколо бюджету як об'єкта бюджетних правовідносин концентруються публічні інтереси, які визначають і впливають, безпосередньо або опосередковано, на показники доходів та видатків

¹ Бюджетний кодекс України 2010 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 50–51, 572.

бюджету (при прийнятті акта про бюджет), а також на надходження та видатки бюджету (при його виконанні). Зазначені публічні інтереси формуються під впливом публічних потреб, а точніше – зумовлюються і формуються цими потребами. Навколо бюджетного фінансування визнаних публічних потреб і зосереджуються дії суб'єктів бюджетних правовідносин. Підставою виникнення публічного інтересу як категорії, пов'язаної з інтелектуальною діяльністю, є публічні потреби як практична категорія, а тому публічний інтерес зумовлюється усвідомленням уповноваженим суб'єктом бюджетних правовідносин об'єктивних публічних потреб.

У бюджетних правовідносинах існує особливий юридичний інтерес (юридична зацікавленість) суб'єктів щодо об'єкта цих правовідносин у межах їхньої компетенції чи повноважень. Особливістю публічного інтересу в бюджетних правовідносинах є те, що він не є власним інтересом суб'єктів бюджетних правовідносин, але їхні дії спрямовані на об'єкт правовідносин і зумовлені обов'язком фінансового забезпечення задоволення публічних потреб.

В. Д. Чернадчук виділяє такі послідовні етапи розвитку публічного інтересу в бюджетних правовідносинах:

- об'єктивне існування потреби в бюджетних коштах (бюджетних видатках) як передумова публічного інтересу (наявність об'єктивних публічних потреб);
- усвідомлення публічного інтересу задоволення потреб як передумови бюджетної діяльності суб'єктів (установлення публічних потреб); фіксація (закріплення в бюджетно-правовому акті) публічного інтересу нормами бюджетного права (визнання публічних потреб);
- бюджетна діяльність та її результат як реалізований (забезпечений бюджетними коштами) публічний інтерес (бюджетне забезпечення публічних потреб)¹.

Видається, що на даний час взаємодоповнюючими, достатньо обґрунтованими і такими, що не потребують, на нашу думку, додаткової аргументації, є позиції стосовно того, що об'єктами бюджетних правовідносин є те, на що спрямовується детермінована публічним інтересом поведінка суб'єктів цих правовідносин.

Публічний інтерес Н. Ю. Пришва розуміє як концентроване вираження загальносоціальних потреб і устремлінь. Публічний інтерес визначається як визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою і гарантією її існування і розвитку.

¹ Чернадчук, В.Д. (2008). *Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні*. Суми: ВТД “Університетська книга”, 195-196.

Суб'єктом (носієм) публічного інтересу виступає суспільство як органічне ціле. Його предметом служить те благо, що необхідно для функціонування й розвитку соціальних груп. Публічний інтерес є законним (правовим інтересом), оскільки він відображається в законодавстві, відповідає йому, охороняється і захищається на підставі закону уповноваженими суб'єктами. Однак поняття “законний” та “публічний” інтерес не тотожні. Їхній зміст, реалізація і способи захисту різні. Законний інтерес захищається шляхом запобігання протиправним діям. Якщо законний інтерес є дозволеним (не забороненим), то публічний інтерес вказує на обов'язок держави здійснювати відповідну цьому інтересу діяльність¹. На доповнення до сказаного слід додати позицію О. А. Музики-Стефанчук, яка вважає, що в бюджетних правовідносинах публічний інтерес органів публічної влади завжди є законним та водночас охоронюваним законом інтересом².

Слід відзначити, що публічний інтерес у теорії права та різних галузевих науках розглядається по-різному, зокрема як:

- визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної громади, задоволення якого служить умовою і гарантією її існування та розвитку³;
- суспільні інтереси, які отримали визнання держави або її адміністративно-територіальних одиниць в особі відповідних органів⁴;
- інтерес соціальної спільноти, що визнаний, задоволений державою⁵;
- найбільш значущі інтереси в суспільстві та державі⁶;
- визнані державою та забезпечені правом об'єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації (створення), розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені в різній предметній формі (кошти, інші матеріальні цінності), а також

¹ Пришва, Н.Ю. (2005). Правове регулювання публічних доходів. *Вісник Київського національного університету*, 63–64, 71–72.

² Музика-Стефанчук, О.А. (2011). *Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики*. Ірпінь, 103.

³ Тихомиров, Ю. А. (1995). *Публичное право*. Москва: Издательство БЕК, 55.

⁴ Нечай, А.А. (2006). *Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків*. Чернівці: Рута, 33.

⁵ Гончарук, С.Т. (2000). *Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини*. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 32.

⁶ Андрушко, І.П. (2011). Категорія “Публічний інтерес” у конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*, 4, 140.

здійснення контролю за даними процесами, задоволення яких служить гарантією його існування та розвитку¹.

Враховуючи наукові погляди, у тому числі висловлені в інших галузях права, вмотивованим є висновок щодо того, що публічним інтересом є реально визнані суспільством чи державою інтереси і водночас державою задоволені.

Публічний інтерес, пише В. Б. Авер'янов, не є чимось абстрактним, він є вагомим важелем не тільки відображення, а й забезпечення реалізації сукупності індивідуальних інтересів членів громадянського суспільства. На це орієнтує й Конституція України, яка проголосила необхідність переходу від панівної в минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними до ідеології служіння держави інтересам людини, гарантування забезпечення і захисту державою основних прав та свобод людини і громадянина².

Конституція України передбачає, наприклад, право на охорону здоров'я, яка забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм (ст. 49); право на освіту – держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам (ст. 53); право на соціальний захист – це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46) і т.д.

Так, у ст. 49 Конституції України записано, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Дія останнього положення поширюється на всі такі заклади, які перебувають у державній (незалежно від відомчого підпорядкування) або комунальній власності й фінансуються з бюджетів різних рівнів. Таких висновків дійшов Конституційний Суд України, який окрім цього вирішив, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична

¹ Перепелиця, М. (2009). Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права. *Вісник Академії правових наук України*, 2(57), 116.

² Авер'янов, В.Б. (2007). *Адміністративне право України. Академічний курс*. Київ: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 130.

допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або подальшого їх розрахунку за надання такої допомоги¹.

Виходячи з положень частин другої, третьої ст. 53 Конституції України, за якими повна загальна середня освіта є обов'язковою і безоплатною, витрати на забезпечення навчально-виховного процесу в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах здійснюються на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі² тощо.

Загалом конституційні норми стосовно прав та свобод людини і громадянина в сучасній Україні займають вагомий нішу в системі права. Демократичне суспільство третього тисячоліття немислимо без використання його членами своїх прав і свобод.

Аксіомою є те, що держава повинна забезпечувати конституційні права і свободи не тільки правовими, але й іншими засобами, серед яких провідне місце належить засобам фінансового характеру³.

В реальному житті українського суспільства так сталося, що права і свободи людини і громадянина ніколи не були пріоритетними. Пояснити можна це тим, що суспільство завжди поглиналося державою, було, так би мовити, її складовою частиною, хоча формально, особливо з часів здобуття Україною незалежності, все начебто було й не так.

Однак тепер уже є розуміння того, що за нинішніх умов будь-яка політика, програма або модель розвитку держави, суспільства втрачають свій сенс, якщо не мають людського виміру, не спрямовані на потреби конкретної особи⁴.

Саме конституційні права і свободи людини є одними з передумов отримання останньою матеріальних і духовних потреб, які у свою чергу зумовлюють певні інтереси.

¹ Рішення щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) 2002 (Конституційний Суд України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02> від 29.05.2002 №10-рп/2002> (2014, вересень, 8).

² Рішення про офіційне тлумачення положень частини 3 статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) 2004 (Конституційний Суд України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04>> (2014, вересень, 8).

³ Перощук, З.І. (2012). Бюджетна система як один з інструментів забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. *Конституція України: питання теорії та практики*, 141–144.

⁴ Магновський, І. (2005). Демократична, соціальна, правова держава і громадянське суспільство: єдність та обумовленість. *Право України*, 7, 25–29.

Інтереси завжди вважалися тією рушійною силою, що сприяє виникненню, зміні та розвитку суспільних відносин.

На думку О. А. Музики-Стефанчук, інтерес є тим, що поєднує всіх членів громадянського суспільства між собою, з державою та з органами публічної влади. Інтерес є тією об'єктивною категорією, яка за формою становить собою суспільні відносини; змістом цих відносин є потреба, яка має соціальний характер (значення), що, власне, й робить її інтересом. Об'єктивність інтересів полягає в їх первинності стосовно свідомості та волі законодавця¹. Саме інтерес, як вважає А. А. Нечай, є критерієм розмежування публічного і приватного у праві².

Проаналізувавши законодавство України, що регулює бюджетні відносини, В. Д. Чернадчук виділяє три групи інтересів: державні, суспільні та місцеві (територіальні), які, у свою чергу, об'єднуються в одну категорію – “публічний інтерес”³. На думку автора, носієм державного інтересу виступає держава в особі відповідних державних органів, а місцевого (територіального) – територіальна громада (адміністративно-територіальна одиниця) в особі органів місцевого самоврядування. На перший погляд здається, що під суспільним інтересом розуміються спільні інтереси, які можна розглядати як узагальнення особистих та групових інтересів, без задоволення і реалізації яких неможливо реалізувати приватні інтереси та забезпечити цілісність, стабільність і нормальний розвиток організацій, спільнот, соціальних прошарків держави і суспільства в цілому.

Однак, як слушно звертає увагу А. А. Нечай, не всі суспільні інтереси стають публічними, а лише ті з них, які отримали визнання держави або її адміністративно-територіальних одиниць в особі відповідних органів⁴.

Доречно згадати, що саме такі різновиди публічного інтересу (державний, територіальний та суспільний) запропонувала А. А. Нечай⁵, на думку якої фінансовою основою реалізації та задоволення перших двох фактично виступають державний та місцеві бюджети.

¹ Музика-Стефанчук, О.А. (2011). *Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики*. Ірпінь, 99, 101.

² Нечай, А.А. (2006). *Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків*. Чернівці: Рута, 29.

³ Чернадчук, В.Д. (2008). *Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні*. Суми: ВТД “Університетська книга”, 107.

⁴ Чернадчук, В.Д. (2008). *Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні*. Суми: ВТД “Університетська книга”, 107-108.

⁵ Нечай, А.А. (2004). *Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів*. Чернівці: Рута, 34-36.

Варто погодитися з Д. О. Гетманцевим, що розмежування державного, територіального та суспільного інтересу в контексті фінансово-правового регулювання виглядає дещо утилітарним. Адже якщо говорити, що призначенням державного бюджету є задоволення інтересів держави, а місцевих бюджетів – інтересів місцевих громад (територіальних общин), то ми недалеко відходимо від розуміння ролі й завдань фінансового права, яке склалося за радянських часів, коли дійсно все публічне було ототожнено з державним. На думку вченого, саме публічний суспільний інтерес повинен стояти в центрі й бути вихідним при визначенні питань стосовно доцільності чи недоцільності, ефективності чи неефективності витрачання фінансових ресурсів на виконання завдань держави чи органів місцевого самоврядування. Щонайменше це повинно бути однією з вихідних засад побудови фінансових правовідносин¹.

У цілому, погоджуючись з висловленою думкою, виходячи з позицій вищезгаданих учених щодо розуміння публічного інтересу саме як визнаного суспільством чи державою інтересу і водночас державою задоволеного, особливо важливим у контексті даного дослідження постає розмежування публічних та приватних інтересів.

Ті самі перелічені вище права на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення тощо, з одного боку, є, так би мовити, передумовами відповідних потреб, які зумовлюють певні інтереси конкретних осіб, оскільки залежать від їхньої волі, а отже, належать до приватних інтересів. З іншого боку, як слушно, на прикладі забезпечення права людини на освіту, зазначає О. Ф. Мельничук, у контексті задоволення цього права виражаються та поєднуються як приватні, так і публічні інтереси. Таке сполучення інтересів є явищем закономірним. Воно пояснюється цінністю самої освіти як для окремої людини, так і держави та суспільства загалом. Так, конкретна людина зацікавлена в реалізації права на освіту, бо вона забезпечує формування її як культурної особистості. Здійснюючи право на освіту, особа залучається до навчально-виховного процесу, оволодіває систематизованими знаннями, вміннями та навичками тощо. Автор зауважила, що в забезпеченні якісної освіти виражається інтерес усього суспільства, а в гарантуванні права на освіту кожному зацікавлена і держава, а також з'ясувала, що публічні інтереси мають характер загальнолюдський, доступний і притаманний усім незалежно від соціального статусу, тоді як приватні інтереси – індивідуальні, відображають особисті смаки, погляди, звички. Реалізація публічних інтересів є умовою реалізації приватних.

¹ Гетманцев, Д.О. (2011). Щодо забезпечення публічного інтересу для фінансового права. *Часопис Київського університету права*, 4, 151-152.

Отже, у забезпеченні права людини на освіту виражаються й поєднуються приватний та публічний інтереси, які дають змогу, з одного боку, визнавати і захищати право кожного на реалізацію такої можливості, а з іншого – гарантувати її належність усім, усьому суспільству¹.

У такому ключі можна пояснити поєднання приватних та публічних інтересів і щодо інших прав та свобод людини. Зауважимо, що йдеться виключно про поєднання приватних та публічних інтересів, певний зв'язок між ними, їх залежність один від одного, вірогідну трансформацію.

Конституційні норми діалектично синтезують публічні та приватні інтереси, коли захист приватного інтересу відповідає публічним цілям збереження балансу суспільного та особистого. Ця обставина, наприклад, відображена в категорії “обов’язок”, оскільки через неї реалізується відповідальність перед суспільством, у чому й полягає публічний інтерес, оскільки відповідальність дозволяє запобігати порушенню публічних інтересів або відновлювати баланс порушених публічних і приватних інтересів².

На нашу думку, конституційні норми щодо прав і свобод людини є правовою основою суспільних потреб, що формують публічний інтерес, проте зовсім не єдиними. Коло суспільних потреб є надзвичайно різноманітним: починаючи від національної, економічної та інформаційної безпеки, закінчуючи духовним та культурним розвитком суспільства, чистим довкіллям, громадським порядком, транспортом і т.д.

Як вище уже зазначалося, саме усвідомлені суспільством потреби, які визнані державою (забезпечені правом), стають підставою виникнення публічного інтересу. Їх задоволення здійснюється за рахунок публічних фінансових ресурсів, у тому числі коштів бюджетів (бюджетних коштів), що становлять бюджетну систему України.

Через публічний інтерес бюджетні правовідносини “прив’язуються” до системи реальних життєвих правовідносин, до матеріальних і духовних цінностей суспільства.

Публічний інтерес у бюджетних правовідносинах є явищем об’єктивно зафіксованим, яке не залежить від волі органів публічної влади та ухвалених ними загальнообов’язкових нормативно-правових актів³.

¹ Мельничук, О. (2011). Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту. *Публічне право*, 1, 118-120.

² Музика-Стефанчук, О.А. (2011). *Органи публічної влади як суб’єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики*. Ірпінь, 103-104.

³ Музика-Стефанчук, О.А. (2011). *Органи публічної влади як суб’єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики*. Ірпінь, 118.