

ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА

О.А. Музика-Стефанчук

кандидат юридичних наук, доцент
(Хмельницький університет управління та права)

УДК 342.5 : 336.14

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Розглянуто питання публічного інтересу органів публічної влади у бюджетних правовідносинах. Досліджено його особливості та межі.

Ключові слова: бюджет, правовідносини, публічний інтерес.

Рассматриваются вопросы публичного интереса органов публичной власти в бюджетных правоотношениях. Исследуются его особенности и границы.

Ключевые слова: бюджет, правоотношения, публичный интерес.

The questions of public interest of the public authorities in budgetary legal relations are researched. Its characteristics and boundaries are investigated.

Keywords: budget, legal relations, public interest.

Постановка проблеми. Проблемам правовідносин, що виникають у різних сферах суспільного життя, присвячені численні загальнотеоретичні та спеціальні галузеві правові дослідження. Проте і нині правовідносин завжди знаходяться у центрі уваги, особливо коли йдеться про наукові дослідження. Особливої уваги набувають питання публічного інтересу, яке має місце саме у бюджетних правовідносинах. Зазначимо, що саме у цих правовідносинах публічний інтерес органів публічної влади завжди є законним та водночас охоронюваним законом інтересом.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Порушеним питанням присвячено окремі роботи таких вчених-юристів, як С.В. Михайлов, Р.Є. Гукасян, О.М. Вінник, А.Я. Курбатов, Т.О. Мечетіна, О.С. Іоффе, В.П. Грибанов, Ю.С. Зав'ялов, Є.П. Губін, М.С. Малєїн. Проте з фінансово-правового погляду комплексних досліджень цієї категорії немає, виняток становить робота В.О. Соловійова, присвячена інтересу у податкових пра-

вовідносинах [1], а також є окремі статті [2-4]. Частково питання публічного інтересу у фінансово-правовому аспекті розглядають, наприклад, А.А. Нечай, Н.Ю. Пришва, О.А. Лукашов, А.Т. Ковальчук, Л.В. Трофімова, В.Д. Чернадчук, В.В. Гнатюк. Це, у свою чергу, пояснює актуальність питань публічного інтересу, зокрема органів публічної влади, саме у бюджетних правовідносинах.

Мета нашої статті полягає у тому, щоб на основі загальнотеоретичних та галузевих напрацювань, присвячених публічному інтересу, дослідити його природу у бюджетних правовідносинах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взагалі дії суб'єктів публічного права (реалізація публічних прав) завжди повинні мати своєю основою категорію публічний інтерес, тобто інтерес, що має юридичне значення для всього суспільства [5, с. 69]. Цікавою видається думка І.В. Михеєвої про те, що в якості однієї із інтерпретацій публічного інтересу можна прийняти зацікавленість органів державної влади в реалізації приватного інтересу, інтересів членів суспільства. У такому разі можна говорити про гармонію приватного та публічного інтересу, їх взаємозв'язок та опосередкованість [6, с.83].

Проблема публічного інтересу – це інтерес населення в цілому, інтереси громадян, корпоративні та національні інтереси, інтереси держави, державної безпеки. Вони мають бути збалансовані. І, як слушно зазначає Ю.О. Тихомиров, якщо інтереси одного регіону будуть занадто різко вираженими, то це створить чимало труднощів [7, с. 25]. А в Україні нині склалася подібна ситуація. Це стосується перш за все регіонів із великими містами обласного значення.

В.В. Полянський вважає, що держава має слугувати публічним інтересам, вона не може мати «власні» інтереси – всі вони мають бути інтересами суспільства, індивідів. Іншими словами, державний інтерес не має самостійного значення – це той самий публічний інтерес, спрямований на забезпечення державних функцій, що реалізуються в суспільних інтересах [8, с. 50]. Дійсно, інтерес держави, зокрема у фінансових і бюджетних правовідносинах, – це публічний інтерес, але не просто «той самий публічний інтерес», про який пише В.В. Полянський, це – найвищий рівень (щабель) публічного інтересу, оскільки зачіпає всю територію держави, всіх її громадян, він стосується всіх і кожного.

В.І. Бирледяну пише про суб'єктивний характер публічного інтересу [9, с. 24-25]. Хоча, на наш погляд, суб'єктивний характер у даному випадку не повинен мати місце, оскільки суб'єктивізм, особливо в бюджетних правовідносинах, означає наявність приватного інтересу, що є неприпустимим на практиці.

Взагалі до правових ознак «публічності» в суспільних явищах, на думку А.А. Нечай, можна віднести: 1) право власності на об'єкт дослідження: державна власність або власність комуни, 2) мету викорис-

тання об'єкта дослідження: чи використовується він в інтересах всього людства, всієї держави, усієї нації, всієї комуни, або усього об'єднання людей, що створене не за класовим принципом [10, с. 17-18]. Як вказує О.А. Лукашов, це (ознаки публічності. – О. М.-С.), «безсумнівно, можна застосувати до характеристики фінансових відносин, публічність яких проявляється через закріплення власності адміністративно-територіальних утворень на грошові кошти, що акумулюються в централізованих фондах, та мету їх використання – забезпечення виконання функції та завдань держави і територіальних громад. Такими вихідними положеннями в самому загальному вигляді й характеризуються засади аналізу публічних фінансів» [11, с. 404].

Критерієм розмежування публічного і приватного у праві, як слушно зазначає А.А. Нечай, виступає інтерес: для публічного права переважне значення мають державні інтереси, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин, що відрізняються яскраво вираженим суспільним характером; для приватного права основними є інтереси окремих осіб [10, с. 29].

На думку Е.Д. Соколової, принцип поєднання публічних і приватних інтересів у галузі фінансів проявляється у тому, що держава, встановлюючи «правила загальної гри» у цивільному обороті, передбачає умови участі всіх господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності у створенні централізованих державних фондів грошових коштів. Це зумовлює, у свою чергу, необхідність проведення державного фінансового контролю над фінансовою діяльністю господарюючих суб'єктів незалежно від їх форми власності [12, с.15].

Інтерес має послідовні етапи свого розвитку: 1) об'єктивна необхідність як передумова виникнення інтересу; 2) усвідомлення інтересу як причини діяльності суб'єкта; 3) цілеспрямована діяльність та її результат як реалізований інтерес [13, с. 44]. На думку В.Д. Чернадчука, можна виділити такі послідовні етапи розвитку публічного інтересу у бюджетних правовідносинах [14, с. 196]: 1) об'єктивне існування потреби у бюджетних коштах (бюджетних видатках) як передумова публічного інтересу (наявність об'єктивних публічних потреб); 2) усвідомлення публічного інтересу задоволення потреб як передумови бюджетної діяльності суб'єктів (встановлення публічних потреб); 3) фіксація (закріплення в бюджетно-правовому акті) публічного інтересу нормами бюджетного права (визначення публічних потреб) (тут варто зауважити, що цитований автор дещо звузив фіксацію, оскільки суспільні (публічні) потреби визначаються (або впливають) із норм Основного Закону та інших законів, що не становлять бюджетне законодавство взагалі); 4) бюджетна діяльність та її результат як реалізований (забезпечений бюджетними коштами) публічний інтерес (бюджетне забезпечення публічних потреб).

Отже, публічний інтерес у бюджетному праві (правовідносинах) – це

явище об'єктивно існуюче, яке не залежить від волі органів публічної влади та ухвалених ними загальнообов'язкових нормативно-правових актів. Такі акти лише опосередковують існування публічного інтересу, але їхня відсутність не виключає подальше існування публічного інтересу.

На наш погляд, публічний інтерес органів публічної влади у бюджетних праввідносинах встановлює зв'язок цих органів із фізичними та юридичними особами різних організаційно-правових форм, при цьому такий зв'язок безпосередньо опосередковується бюджетом (як правовою категорією, тобто актом про бюджет, що надає певні повноваження на отримання доходів і здійснення видатків відповідними органами та установами; як економічною категорією, оскільки є фондом коштів, які практично витрачаються, зокрема, на утримання конкретних установ, на виплати заробітних плат, пенсій тощо) та визначає предмет бюджетного права, яким є відносини, пов'язані із бюджетною діяльністю.

Право охороняє об'єктивні бюджетні інтереси і лише в тих межах, які визнані суспільно значущими [15, с. 117]. Виходячи із норм БК України, суспільно значущими інтересами, що охороняються правом, є такі, що відповідають чинному законодавству. Тобто у цьому випадку йдеться конкретно про ст. 116 БК України «Порушення бюджетного законодавства». Отже, бюджетними інтересами органів публічної влади можуть бути такі:

- 1) включення достовірних даних до бюджетних запитів;
- 2) непорушення встановлених термінів подання бюджетних запитів;
- 3) визначення достовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;
- 4) планування тільки тих надходжень та витрат бюджетів, що віднесені до таких БК України чи законом про Державний бюджет України;
- 5) не порушення встановленого порядку або термінів подання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради АРК, місцевої ради);
- 6) непорушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 7) прийняття рішення про місцевий бюджет виключно відповідно до вимог БК України чи закону про Державний бюджет України (в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів);
- 8) непорушення вимог БК України щодо затвердження державного бюджету (місцевого бюджету) з дефіцитом або профіцитом;
- 9) не включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких БК України чи законом про Державний бюджет України;
- 10) незарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка (за винятком коштів, що отримують-

ся установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулюванням їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

11) незарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено БК України чи законом про Державний бюджет України, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів;

12) здійснення державних (місцевих) позик, надання державних (місцевих) гарантій відповідно до вимог БК України;

13) неприйняття рішень, що призводять до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;

14) нерозміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог БК України;

15) заборона створення позабюджетних фондів та відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів;

16) непорушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями;

17) дотримання порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

18) дотримання встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;

19) дотримання порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах Державного казначейства України;

20) взяття зобов'язань із відповідними бюджетними асигнуваннями та відповідно до повноважень, встановлених БК України чи законом про Державний бюджет України;

21) дотримання порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань;

22) непорушення вимог БК України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також дотримання порядку і термінів здійснення такої оплати;

23) нездійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань;

24) цільове використання бюджетних коштів;

25) дотримання вимог БК України при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет);

26) ненадання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету відповідно до вимог БК України;

27) здійснення бюджетними установами позик у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним осо-

бам кредитів з бюджету відповідно до БК України;

28) нездійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету;

29) непорушення вимог БК України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету;

30) непорушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації;

31) включення достовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також дотримання порядку та термінів подання таких звітів;

32) дотримання встановлених вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;

33) дотримання встановлених порядку та термінів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності у повному обсязі;

34) забезпечення відповідності даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку;

35) включення достовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також дотримання порядку та термінів подання таких звітів;

36) видання нормативно-правових актів, що не зменшують надходження до бюджету або збільшують його видаткову частину всупереч закону;

37) здійснення видатків на утримання бюджетної установи;

38) дотримання порядку оприлюднення та доступності інформації про бюджет тощо.

Бюджетні інтереси кожного із суб'єктів посідають певне місце в загальній системі міжбюджетних інтересів. Суть цих інтересів полягає у тому, щоб мати закріплення на якомусь відносно достойному рівні видатки бюджету і належні їм доходи. Якщо бюджетна потреба – це необхідність якихось дій по видатках і отриманню доходів, а об'єктивний бюджетний інтерес – це заходи, здійснення яких веде до задоволення цих потреб [15, с.117].

При правовому регулюванні міжбюджетних відносин одним із способів забезпечення поєднання інтересів всіх суб'єктів цих відносин є побудова ієрархії цих інтересів. При цьому доречним є такий підхід: чим вища зацікавленість суспільства в цілому в реалізації видаткових повноважень суб'єктів міжбюджетних відносин, тим за більш високим рівнем влади при інших рівних умовах вони мають бути закріплені. Основним критерієм для задоволення бюджетних інтересів кожного конкретного суб'єкта бюджетної системи (виникає запитання: хто є суб'єктом бюджетної системи? Остання складається з бюджетів різних рівнів, які є об'єктами бюджетних правовідносин, але не суб'єктами. – *О.М.-С.*) слугують бюджетні інтереси інших суб'єктів, які не мають бути утиснуті [15, с.118]. Виходячи із цього,

основним критерієм для встановлення меж задоволення інтересів держави Україна, що займають, дійсно, вище місце в ієрархії інтересів, є бюджетні інтереси її адміністративно-територіальних одиниць та місцевого самоврядування, які не повинні утискатися.

У бюджетних правовідносинах реалізація публічного інтересу має певні обмеження. Йдеться про обмеженість його реалізації шляхом волевиявлення. Відповідно до ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Так, не допускається проведення референдумів щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74 Конституції України). Сумнівним видається можливість реалізації публічного інтересу у бюджетних правовідносинах шляхом виборів. Отже, залишаються лише «інші форми безпосередньої демократії», до яких традиційно відносять різні мітинги, зібрання, громадські обговорення, демонстрації, звернення громадян, рідше – немирні форми (голодування на знак протесту проти чогось, страйки, пікетування, повстання тощо). Досить проблематично і ці форми віднести до реалізації публічного інтересу у бюджетних правовідносинах. Виникає запитання: як реалізується публічний інтерес у розглядуваних відносинах? На наше переконання, народ (незважаючи на те, що він відповідно до ст. 5 Конституції України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в державі) не здатний реально реалізувати публічний інтерес у бюджетних правовідносинах, отже, його реалізація покладається саме на органи публічної влади.

Висновки. Публічний інтерес органів публічної влади у бюджетних правовідносинах є головною причиною якщо не всіх, то більшості юридично значущих дій у галузі бюджету на загальнодержавному та на місцевому рівнях.

Бібліографічні посилання

1. *Соловьев В.А.* Частный и публичный интерес субъектов налоговых правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
2. *Хошуляк В.В.* Публичный интерес как категория науки финансового права // Наук. вісник Чернів. ун-ту: Зб. наук. праць. – Вип. 236: Правознавство. – Чернівці, 2004. – С. 5-11.
3. *Перепелиця М.* Публичный интерес как мета деятельности субъектов финансового права // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 2(57). – С. 112-119.
4. *Смирникова Ю.Л.* Соотношение частных и публичных интересов в финансовой деятельности // Интерес в публичном и частном праве: Матер. науч. конф. Гос. ун-та – Высшей школы экономики. – М., 2002. – С. 132-135.
5. *Михайлов С.В.* Категория интереса в российском гражданском праве. – М., 2002.
6. *Михеева И.В.* Соотношение частного и публичного интересов и ответственность органов государственного управления // Интерес в публичном и частном праве: Матер. науч. конф. Гос. ун-та – Высшей школы экономики. – М., 2002. – С. 82-87.
7. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. – М., 2001.
8. *Полянский В.В.* Публичные и частные интересы в конституционном праве: проблемы и гармонизация // Интерес в публичном и частном праве: Матер. науч. конф. Гос. ун-та – Высшей школы экономики. – М., 2002. – С. 48-53.
9. *Бырлэдяну В.И.* Публично-правовые интересы населения муниципального образования: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998.

10. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія. – Чернівці, 2004.

11. *Лукашов О.А.* Класифікація публічних фондів коштів у контексті побудови системи фінансового права // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 403-407.

12. *Соколова Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008.

13. *Виноградов В.А.* Некоторые вопросы отражения публичного интереса в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Интерес в публичном и частном праве: Матер. науч. конф. Гос. ун-та – Высшей школы экономики. – М., 2002. – С. 44-48.

14. *Чернадчук В.Д.* Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: Монографія. – Суми, 2008.

15. *Гнатюк В.В.* Выражение интереса при правовом регулировании межбюджетных отношений // Интерес в публичном и частном праве: Матер. науч. конф. Гос. ун-та – Высшей школы экономики. – М., 2002. – С. 117-123.

Надійшла до редакції 26.07.2011

В.О. Рядінська

кандидат юридичних наук
(Державний НДІ МВС України)

УДК 341.223.11

ЗАСТОСУВАННЯ СЕРВІСУ ЕЛЕКТРОННОЇ ПОШТИ ЯК СПОСІБ НАЛЕЖНОГО ПОВІДОМЛЕННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ПРО ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК

Запропоновано для належного повідомлення платників податків про проведення перевірок використовувати можливості сервісу електронної пошти і розроблено основні правові аспекти такого використання.

Ключові слова: *належне повідомлення, платник податків, електронна пошта, органи державної податкової служби.*

Предлагается для надлежащего уведомления плательщиков налогов о проведении проверок использовать возможности сервиса электронной почты и разрабатываются основные правовые аспекты такого использования.

Ключевые слова: *надлежащее уведомление, плательщик налогов, электронная почта, органы государственной налоговой службы.*

In the article an author offers for a reasonable notice the payers of taxes about the leadthrough of verifications to use possibilities of service of e-mail and develops the basic legal aspects of such use.

Keywords: *reasonable notice, payer of taxes, e-mail, organs of government tax service.*

Постановка проблеми. З прийняттям нового Податкового кодексу України (надалі – ПКУ) питання щодо належного повідомлення платників податків про проведення перевірок набуває особливої актуальності.