

УДК 347.73:336.

## ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ ЯК ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

Гнатовська А.І., к. ю. н., доцент  
Чернівецький інститут

Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню поняття публічних доходів через категорію публічних інтересів. Проаналізовані наукові погляди на поняття «публічні інтереси», визначені їх види та пріоритети. Висвітлені способи забезпечення публічних інтересів за допомогою формування та отримання публічних доходів.

**Ключові слова:** публічний інтерес, державний інтерес, територіальний інтерес, публічні доходи, державні доходи, муніципальні доходи.

Статья посвящена исследованию понятия публичных доходов через категорию публичных интересов. Проанализированы научные взгляды на понятие «публичные интересы», описаны их виды и приоритеты. Освещены способы обеспечения публичных интересов при помощи формирования и получения публичных доходов.

**Ключевые слова:** публичный интерес, государственный интерес, территориальный интерес, публичные доходы, государственные доходы, муниципальные доходы.

Gnatovska A.I. FINANCIAL AND LEGAL UNDERSTANDING OF PUBLIC REVENUE AS A PUBLIC INTEREST.

The article is devoted to the research of public revenues through the category of public interest. Scientific opinions about public interests were analyzed. Were described ways to ensure the public interest with the help of forming and producing public revenue.

**Key words:** public interest, state interest, territorial interest, public revenues, state revenues, municipal revenues.

Поняття «публічний інтерес» досліджувалось багатьма вченими протягом ХХ та ХХІ ст. У різних галузях права науковці охарактеризовували термін «публічні інтереси» за допомогою об'єктів, щодо яких ці інтереси виникали, мети задля досягнення якої вони створювались та суб'єктів, які їх реалізовували. Сьогодні публічний інтерес науковці визначають:

- як сукупність суспільних інтересів, визнаних державою, внаслідок усвідомлення їх як об'єктивно існуючих явищ [1, с. 60];

- як життєво необхідний стан великих соціальних груп (включаючи суспільство в цілому), обов'язок щодо реалізації (досягнення, збереження і розвитку) якого покладене на державу [2, с. 25];

- як об'єктивно існуюче явище, яке існує незалежно від волі держави та ухвалених нею загальнообов'язкових юридичних актів [3, с. 341];

- як концентрований вираз загально соціальних потреб та устремлень, що визнані державою, тобто забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою і гарантією її існування та розвитку [4, с. 16];

- як елемент об'єктивно існуючих суспільних відносин, об'єктивною необхідністю, підставою, причиною діяльності суб'єктів правовідносин [5, с. 149].

Характеризуючи питання публічних інтересів слід зазначити, що в наукових працях більшості вчених цей термін використовується у порівнянні та розмежуванні публічного та приватного у суспільних відносинах та праві. Так, А.А. Нечай визначила три теорії такого розмежування: 1) теорія врахування характеру

інтересу, що виявляється у суспільних відносинах, при цьому публічні інтереси регулюються публічним правом, а приватні інтереси – приватним правом; 2) теорія субординації у суспільних відносинах, що базується на характері взаємовідносин учасників, а саме публічне право характеризується відносинами владного підпорядкування, а приватне – відносинами рівності; 3) теорія віднесення за суб'єктами мети виникнення суспільних відносин, відповідно до якої публічне право врегульовує діяльність державно-владних суб'єктів, а приватне право врегульовує всі інші відносини, що виникають серед громадян [6, с. 29].

Публічний інтерес – це визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування та розвитку. У юридичній літературі виділяють три види публічного інтересу: державний, суспільний та територіальний [7, с. 54–55].

Державний інтерес є різновидом публічного інтересу, його носієм виступає держава в особі відповідних державних органів. Державний інтерес здійснюється в результаті державного управління. Державне управління – це організований процес керівництва, регулювання та контролю державних органів за розвитком сфер економіки та культури та інших сфер соціального життя [7, с. 102]. Змістом державного управління є реалізація державних інтересів.

Територіальний інтерес включає в себе інтереси певної адміністративно-територіальної одиниці, його носієм є орган місцевого самоврядування. Територіальний інтерес здійснюється в процесі самоврядного управління,



яке має подібні ознаки до державного, такі як публічність, організаційна спрямованість, визначення у законі меж діяльності. Ці сфери управління відрізняються за суб'єктами та, частково, за джерелами їх правового регулювання. Водночас вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків [8, с. 88–89].

Суспільний інтерес, в свою чергу, не є тожним інтересам державним, він включає в себе спільні інтереси, які узагальнюють особисті та групові інтереси. Саме задоволення та реалізація останніх сприяє забезпеченню цілісності, стабільності та нормальному розвитку організацій, держав, націй, соціальних прошарків та суспільства в цілому [6, с. 31–33]. Задоволення суспільного інтересу здійснюється в процесі соціального управління, яке здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а отже, інтерес людини для досягнення поставленої мети. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їх інтересу як усвідомленої потреби, що обумовлена їх матеріальним буттям, об'єктивно соціально-економічною структурою суспільства, тобто суспільний інтерес є явищем суспільної свідомості як вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп [9, с. 70].

Не всі суспільні інтереси набувають ознак публічності і стають різновидом публічного інтересу, що регулюється публічними галузями права, а лише ті з них, які отримали визнання держави або органів місцевого самоврядування. Визнання державою чи органами місцевого самоврядування тих чи інших суспільних інтересів здійснюється шляхом встановлення у нормативно-правових актах інтересу щодо підтримки та задоволення такого інтересу, а саме при визначенні у нормативно-правових актах джерел та правил фінансування заходів, спрямованих на задоволення відповідного суспільного інтересу.

Держава зобов'язана здійснити безліч завдань та функцій по забезпеченню та реалізації соціальних, оборонних, культурних, адміністративно-політичних інтересів тощо. Для реалізації поставлених завдань обов'язковим є наявність у держави матеріального підґрунтя, тобто фінансових коштів, використовуючи, які державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють управління нашим суспільством. Тому важливим аспектом діяльності держави є акумулювання таких коштів, які в науковій літературі визначаються поняттями «публічні», «державні» та «муніципальні доходи».

Публічні доходи є загальним поняттям і включають в себе державні та муніципальні доходи, оскільки вони є результатом діяльності всіх державно-владних суб'єктів та органів місцевого самоврядування, спрямованої на формування фінансових коштів. Втілення в життя публічного інтересу здійснюється в результаті діяльності органів державної влади, при реалізації ними їхніх повноважень щодо здійснення державних функцій та забезпечується грошовими фондами коштів, які формуються завдяки публічним доходам.

Застосування саме терміна «публічні доходи» дозволяє охопити цим поняттям усю

сукупність суспільно значимих як для країни в цілому, так і для її окремих регіональних доходів. Публічні доходи не прив'язуються до форми власності набувача коштів. Акцент зроблено на аспекті спрямування коштів. Якщо кошти надходять до певного грошового фонду з метою подальшого їх використання для задоволення публічного інтересу, то незалежно від того, чи є вони складовою державного, місцевого бюджетів чи централізованих позабюджетних фондів, кошти розглядаються як публічні доходи [6, с. 12]. Публічні доходи акумулюються задля задоволення публічних інтересів, тобто для забезпечення та реалізації загально-соціальних потреб, які визнані державою. Публічний інтерес є сукупним, узагальненим соціальним інтересом, який стосується будь-якої сфери суспільного життя [6, с. 63].

Публічні доходи треба розглядати як надходження до грошових фондів держави, державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Публічні доходи концентруються переважно у грошових централізованих фондах суб'єктів публічної влади. Вони спрямовуються на покриття витрат, пов'язаних із задоволенням публічного інтересу, що є об'єднуючим фактором усіх публічних доходів, незалежно від того, до фонду якого із суб'єктів вони зараховуються. Поняття «публічні доходи» не потрібно розглядати як тотожне поняттю «державні доходи». На відміну від публічних державні доходи включають і ті види доходів, порядок акумуляції яких не регулюється фінансово-правовими нормами та які надходять не лише на користь суб'єкта публічної влади. Так, складовою державних доходів є доходи державних та казенних підприємств [4, с. 12].

Термін «публічні доходи» визначається науковцями як одержані при розподілі і перерозподілі національного доходу кошти, що на підставі норм фінансового права скеровані до фондів коштів, які використовуються на задоволення публічного інтересу при реалізації завдань і функцій держави, муніципальних органів і органів, яким держава дозволяє представляти публічний фінансовий інтерес [10, с. 202–203]. Н.Ю. Пришва подає публічні доходи як врегульовані нормами фінансового права доходи до грошових фондів суб'єктів публічної влади, які спрямовуються останніми на реалізацію завдань і функцій держави, органів місцевого самоврядування та задоволення публічного інтересу [4, с. 18].

Поділ публічних доходів на державні та муніципальні зумовлений суб'єктами формування фінансових коштів та метою їх використання.

Державні доходи поступають до державного бюджету країни і спрямовані на реалізацію завдань та функцій держави. Державні доходи – це частина національного доходу країни, яка в процесі його розподілення та перерозподілення через різні види грошових надходжень у власність та розпорядженню державою з метою створення фінансової бази необхідної для виконання його задач по здійсненню соціально-економічної політики,

забезпеченню оборони та безпеки країни, а також для функціонування державних органів. Муніципальні доходи надходять до місцевих бюджетів і сприяють реалізації завдань, що стоять перед органами місцевого самоврядування. Муніципальні доходи являють собою частину національного доходу та створюють фінансову основу місцевого самоврядування, використовуються для вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення відповідної території [11, с. 236].

Не дивлячись на відмінність цих трьох категорій, їх об'єднує поняття «доходи». Доходи всіх рівнів бюджетів – це частина внутрішнього валового продукту, що надходить у вигляді платежів та надходжень у бюджет відповідного рівня [12, с. 123]. Для забезпечення реального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування Бюджетним кодексом України чітко визначені, які платежі надходять до бюджету відповідного рівня.

До державних платежів та надходжень, згідно ст. 29 Бюджетного кодексу України, належать: 1) доходи, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі, від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, та інших визначених законодавством джерел, включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, установам та організаціям, а також проценти і дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств; 2) гранти і дарунки у вартісному обрахунку; 3) міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів; 4) 50% надходження адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що накладаються уповноваженими органами (посадовими особами).

До муніципальних платежів ст. ст. 64, 65 Бюджетного кодексу України відносять: 1) податок з доходів фізичних осіб (до доходів бюджетів міст Київ і Севастополь зараховується 100% загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується на цій території; до доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75% від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується на цій території; до доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25% від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується на цій території); 2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; 3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; 4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; 5) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що

справляється виконавчими органами відповідних рад; 6) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; 6-1) 50% надходження адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що накладаються уповноваженими органами (посадовими особами); 7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам [13].

Державні і муніципальні доходи формуються трьома основними способами: 1) податками, тобто передання коштів від кожного окремого громадянина державі, за її захист, охорону та надання гарантії життя; 2) відрахуваннями, тобто перерахування коштів у фонди цільового призначення; 3) платежами, тобто оплата державі за можливість здійснення окремих видів діяльності, користування природними ресурсами тощо [14, с. 25].

Отримання доходів місцевого бюджету є інтересом територіальної громади, так як завдяки ним якісно та своєчасно здійснюється видаткова його частина, тим самим забезпечується фінансування усіх інтересів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Фактично свідомий та визначений інтерес територіальної громади стає метою діяльності органів місцевого самоврядування.

Реалізація публічних інтересів, з одного боку, забезпечує реалізацію приватних інтересів окремих індивідів, а з другого – забезпечує цілісність, стійкість та нормальний розвиток організацій, держави, суспільства, а в нашому випадку – територіальної громади [6, с. 54].

**Висновки.** Отже, публічні доходи є одним з пріоритетних публічних інтересів держави. Розширення джерел публічних доходів, їх вчасне отримання та правильне використання є публічним інтересом, тому що відповідає всім ознакам останнього: по-перше, доходи бюджетів є матеріальною та фінансовою основою існування та розвитку держави, по-друге, держава визнає цей публічний інтерес на найвищому рівні закріплюючи його в Основному Законі держави, і, по-третє, держава гарантує необхідність формування доходної частини бюджетів, оскільки визначає склад доходів бюджетів усіх рівнів у Бюджетному кодексі України та сама бере участь у їх формуванні, контролює їх надходження та розподіл. Від правильного формування доходної частини бюджетів залежить розвиток всієї країни в цілому, оскільки саме вони є основною ланкою соціально-економічного розвитку, росту благополуччя населення та розвитку всієї України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Мамутов В.К. До питання про поняття приватного права / В.К. Мамутов // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2. – С. 58–61.
2. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : [монографія] / О.І. Харитонова. – Одеса : Юридичні література, 2004. – 328 с.



3. Селіванов В., Діденко Н. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні / В. Селіванов, Н. Діденко // Право України. – 2001. – № 11 – С. 341–349.

4. Хошуляк В.В. Співвідношення науки фінансового права і фінансової науки / В.В. Хошуляк // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 62. – С. 146–152.

5. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : [монографія] / А.А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.

6. Тихомиров Ю.А. Публічне право : [учебник] / Ю.А. Тихомиров. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 339 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : в 2 т. Т.1. Загальна частина ; редкол.: В.Б. Авер'янов (гол.). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

8. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійка. – К. :

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 228 с.

9. Пришва Н.Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання : [монографія] / Н.Ю. Пришва. – К. : КНТ, 2008. – 200 с.

10. Воронова Л.К. Фінансове право : [підручник] / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

11. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова ; отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Норма, 2005. – 464 с.

12. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П., Пришва Н.Ю. та ін. Фінансове право України : [навч. посіб.] / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.

13. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С. 572.

14. Фінансове право України / за заг. ред. В.К. Шкарупи, Т.О. Коломоєц. – К. : Істина, 2007. – 256 с.

УДК 342.951:351

## ЗАКОННІСТЬ ТА ПРАВОПОРЯДОК ЯК ОБ'ЄКТ І ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Дем'янчук Ю.В., к. ю. н., докторант  
Національний університет державної податкової служби України

У статті розглянуто обумовленість теоретичної та практичної значимості розробки та реалізації надійного, ефективного механізму забезпечення режиму законності та правопорядку, в рівному ступені здатного забезпечити правомірну поведінку службових осіб державного апарату, діяльність якого в суспільній свідомості все більше асоціюється з некомпетентністю, бюрократизмом, корупцією та адміністративним свавіллям.

**Ключові слова:** *службова особа, корупція, відповідальність, адміністративно-правові заходи.*

У статье рассмотрена обусловленность теоретической и практической значимости разработки и реализации надежного, эффективного механизма обеспечения режима законности и правопорядка, в равной степени способного обеспечить правомерное поведение должностных лиц государственного аппарата, деятельность которого в общественном сознании все больше ассоциируется с некомпетентностью, бюрократизмом, коррупцией и административным произволом.

**Ключевые слова:** *должностное лицо, коррупция, ответственность, административно-правовые меры.*

Demyanchuk Y.V. LEGALITY AND THE RULE OF LAW AS OBJECT AND SUBJECT OF AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL STUDY

In the article the conditionality of theoretical and practical significance of the development and implementation of reliable, efficient mechanism for providing the rule of law, as equally able to ensure good behavior of officials of the state apparatus, whose activities are in the public consciousness increasingly associated with incompetence, bureaucracy, corruption and administrative arbitrariness.

**Key words:** *official corruption, accountability, administrative and legal measures.*

**Постановка проблеми.** Однією з базових умов зміцнення правопорядку і утвердження правової законності в країні стає належна організація діяльності державного апарату, насамперед органів виконавчої влади, що передбачає максимальне обмеження самої можливості адміністративного свавілля, безвідповідальності, невиправданого втручання у сферу приватних інтересів і заснована на чіткому визначенні реалізованих державних функцій, їх оптимальному розподілі між відповідними державними інститутами, уточненні повноважень регіональних структур виконавчої влади, удосконаленні форм і методів їх регулятивно-охоронної діяльності.

**Мета статті** – критичне переосмислення юридичною, у тому числі адміністративно-

правовою, наукою і правовою практикою багатьох сталих догм і стереотипів у розумінні юридичної природи законності і правопорядку, форм і методів їх забезпечення в сучасних умовах, пов'язаних як із об'єктивною необхідністю посилення регулятивного впливу держави на всю сукупність суспільних процесів, так і зміцнення юридичних гарантій безперешкодного здійснення учасниками суспільних відносин своєї правосуб'єктності.

**Виклад основного матеріалу.** При всій корисності та продуктивності традиційних для адміністративного права підходів до дослідження правопорядку, форм і методів його охорони, зміцнення законності і дисципліни в діяльності державної адміністрації у даний час гостро відчувається необхідність наукових