

М. Перепелиця, кандидат юридичних наук, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права

У науці фінансового права досить цікавим є питання щодо поняття та змісту категорії «публічний інтерес». Вченими приділялася певна увага цій проблемі¹, але як базова категорія фінансового права публічний інтерес так і не увійшов до її апарату. Можливо, його дослідження у рамках іншої проблеми — функціонування суб'єктів фінансового права — знову приверне до себе увагу вчених. Адже поняття публічного інтересу, як взагалі будь-яке правове явище, існує не окремо, а у зв'язку з іншими правовими поняттями. Взаємозв'язок суб'єктів фінансового права з публічним інтересом виявляється в тому, що саме в результаті здійснення ними відповідних, встановлених законодавством дій, можлива реалізація публічного інтересу в суспільстві. Тобто всі дії учасників фінансових правовідносин певною мірою спрямовані на виконання публічного інтересу в цілому.

Враховуючи зазначене, автор ставить за мету провести аналіз категорії публічного інтересу у фінансовому праві; виділити його особливості та види як фінансово-правового поняття; дослідити зв'язок між діями учасників фінансових правовідносин та публічним інтересом як метою їх існування взагалі.

У правовій науці виділяють поняття публічного та приватного інтересу². Сама ж категорія інтересу не є виключно правовою і досліджується також філософією, соціологією, педагогікою, психологією, іншими

¹ Див.: *Ходский Л. В.* Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке. – Спб., 1894. – С. 16–18; *Боголепов М. И.* Финансы, правительство и общественные интересы. – Спб., 1907. – С. 7–8; *Соловьёв В. А.* Частный и публичный интересы субъектов налоговых правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002; *Хошуляк В. В.* Публічний інтерес як категорія науки фінансового права // Наук. вісн. Чернівецьк. ун-ту. – 2004. – Вип. 236. Правознавство. – С. 5–10.

² Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. – М.: 1995. – С. 55; *Кряжнов А. В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита // Гос-во и право. – 1999. – № 10. – С. 92; *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журн. рос. права. – 2001. – № 5. – С. 5.

науками¹. У кожній науці це поняття характеризується своїм специфічним змістом, обумовленим її предметом. Перш ніж визначитися з поняттям та особливостями публічного інтересу в науці фінансового права, необхідно проаналізувати основні положення та висновки, які вже розроблені іншими науками у цілому щодо його поняття, його поділу на види.

У філософії та соціології під інтересом розуміють об'єктивне ставлення соціальних суб'єктів (індивіда, групи, суспільства) до явищ та предметів навколишнього середовища, обумовлених становищем цих суб'єктів, і таке, що включає їх об'єктивно існуючі соціальні потреби та шляхи їх задоволення².

У гуманітарних науках підходи щодо визначення інтересу класифікуються за трьома головними напрямками: 1) теорія зовнішніх обставин; 2) теорія внутрішнього фактора; 3) теорія взаємодії³. Немає можливості у межах цієї статті досить глибоко розглядати ці напрями, але коротко на суті кожного з них необхідно зупинитися, для того щоб визначитися з поняттям публічного інтересу як фінансово-правовим явищем.

Основне значення теорії зовнішніх обставин виражається в тому, що джерелом інтересу завжди виступає відповідна потреба. Як цілком логічно зазначав К. Ю. Тот'єв, «у такій трактовці інтерес постає як зосередженість особи на відповідному зовнішньому предметі»⁴. Далі вчений виділяє кілька ознак інтересу: 1) спрямованість на визначений предмет; 2) усвідомлена значущість та емоційна зацікавленість предмета; 3) проявом інтересу служить увага; 4) інтерес пов'язаний з потребою, але не збігається з нею.

Теорія внутрішнього фактора при визначенні інтересу робить акцент на єдності об'єктивної та суб'єктивної сторін інтересу. Інтерес — це «мотив або мотиваційне становище, що підштовхує до пізнавальної діяльності»⁵. Він виникає на основі внутрішнього бажання пізнати дійсність. У такому разі виділяється вольовий момент інтересу. У рамках цієї теорії дослідники намагаються поєднати об'єктивне та

¹ Див.: Энциклопедический социологический словарь. – М., 1995. – С. 242–243; Чесноков Д. И. Общественный интерес и механизм действия социального закона // Вопросы философии. – 1966. – № 9. – С. 5.

² Там само.

³ Тот'єв К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Гос-во и право. – 2002. – № 9. – С. 19–25.

⁴ Там само. – С. 19–20.

⁵ Психологический словарь / Под ред. В. П. Зинченко, Б. Г. Мещерякова. – М., 1998. – С. 140.

суб'єктивне, тобто інтерес служить сполучною ланкою між суб'єктом та об'єктом діяльності.

Суть теорії взаємодії полягає в тому, що інтерес може виявитися тільки у разі якщо суб'єкт бере участь у різних суспільних відносинах і взаємодіє з іншими особами. «Інтерес являє собою особливий прояв потреби у суспільних відносинах, який спрямовує діяльність кожного так, щоб зробити можливим реальне використання предмета»¹.

Розглянувши коротко головні підходи до визначення інтересу, слід зазначити, що вони не суперечать один одному, а скоріше, доповнюють та виступають як етапи послідовного його розвитку. Спочатку (теорія зовнішніх обставин), йдеться про існування об'єктивної потреби, що не залежить від волі суб'єкта, потім (теорія внутрішнього фактора), виникає зв'язок між цією об'єктивною потребою, яка виражена відповідним предметом та внутрішнім усвідомленням суб'єкта, що зрештою спонукає останнього до здійснення пізнавальної діяльності, і у підсумку (теорія взаємодії), кристалізація самого інтересу та конкретна діяльність щодо його здійснення.

Ці положення виглядають загальними, тобто стосуються як поняття приватного, так і публічного інтересу. Спираючись на них, можна, наприклад, простежити еволюцію інтересу суб'єкта (суб'єктів) щодо сплати обов'язкових платежів. У цьому випадку матиме місце прояв публічного інтересу особи. На першому етапі сплата загально-обов'язкових платежів є об'єктивною потребою, що не залежить від волі особи. У подальшому виникає зв'язок між об'єктивною потребою сплати платежу та внутрішнім розумінням суб'єкта щодо необхідності здійснення цієї дії; і в підсумку, вступаючи в податкові правовідносини і взаємодіючи таким чином з іншими суб'єктами, особа конкретно реалізує даний інтерес.

Як правильно, на наш погляд, зазначав К. Ю. Тот'єв, публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і у багатьох обумовлюються необхідністю соціального розвитку. Дійсно, при дослідженні публічного інтересу перш за все слід виходити з того, що поєднуючим моментом тут завжди виступатимуть існуючі зовні життєво важливі для всього суспільства потреби.

¹ *Бернацкий В. О. Интересы и их роль в обществе. – Омск, 1990. – С. 21.*

Якщо розмірковувати у цьому ракурсі у межах фінансової сфери життєдіяльності суспільства, то стрижневим моментом тут будуть виступати об'єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації (створення), розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені у різній предметній формі (кошти, інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за даними процесами. Саме це положення є головним при обґрунтуванні необхідності існування публічного інтересу у фінансових правовідносинах. Навряд чи щось інше у фінансовій сфері може мати настільки важливе значення, щоб об'єднати навколо себе все суспільство та спрямувати його зусилля в одне русло.

У правовій науці при розгляді поняття публічного інтересу одним із ключових постає таке запитання: чи збігаються інтереси суспільства і держави та чи можна їх розуміти як тотожні? Не торкаючись цілком цієї проблеми, як вона того заслуговує, тобто не вникаючи в інші галузі права, що займаються цим (загальна теорія держави та права, конституційне право), повернемося у русло нашого питання. А саме: чи є тотожними інтереси суспільства та держави у фінансових правовідносинах, чи становлять вони єдине поняття?

Безумовно, публічні інтереси держави та суспільства зобов'язані становити єдине ціле. Інакше, як показує дійсність, все суспільство буде «обслуговувати» фінансові потреби олігархічної держави. Інтереси держави та суспільства щодо питань, пов'язаних із створенням, розподілом та використанням фінансових ресурсів на своїй території, мають збігатися і таким чином становити єдиний цільний інтерес. Втім цього положення не завжди дотримуються у фінансовому праві, навіть коли мова йде про його законодавче оформлення. Так, одним із принципів фінансової діяльності держави є принцип гласності, що фактично також розуміється як публічність (відкритість для публіки). Він виражається у процедурі доведення до відома суб'єктів за допомогою різних засобів масової інформації, електронних систем і т. ін. змісту фінансово-правових актів з усіх питань, що стосуються фінансової діяльності держави, починаючи від проектів і закінчуючи звітами щодо виконання цих актів. Це положення стосується перш за все Закону про Державний бюджет України на поточний календарний рік. Але не завжди у цьому Законі висвітлюються секретні витрати держави, необхідність яких встановлена на рівні Бюджетного кодексу України. Інакше кажучи, виникає ситуація, коли у держави є свої секретні фінансо-

ві інтереси, які б вона бажала приховати від суспільства. Ні спрямованість цих витрат, ні тим більше їх обсяг — суспільство не має можливості знати. У такому разі виникає досить закономірне питання: може держава отримувати кошти, що розподіляються на такі цілі, іншим шляхом, що не пов'язаний взагалі з функціонуванням у суспільстві національного доходу? Навряд чи. А якщо це так — то і права на створення так званих секретних видатків у держави не повинно бути. У такій ситуації має місце явний розрив між інтересами суспільства та держави на стадіях розподілу та використання фінансових ресурсів і ні про який загальний суспільний інтерес мова тут не йде.

У цілому під публічним інтересом розуміють життєво необхідне становище великих соціальних груп (включаючи суспільство взагалі), обов'язок щодо реалізації (досягнення, розвитку) якого лежить на державі¹; або визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить гарантією її існування та розвитку².

Таким чином, під публічним інтересом у фінансовому праві логічно розуміти 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 у різній предметній формі (кошти, інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за даними процесами, задоволення яких служить гарантією його існування та розвитку.

На підставі наведеного можна зробити такий висновок. Оскільки від реалізації даних потреб залежать існування і розвиток всього суспільства, саме тому і всі дії учасників фінансових правовідносин спрямовані на їх виконання. Будь-який суб'єкт фінансового права (незалежно від організаційно-правового устрою, виду діяльності, форми власності, правового статусу в цілому) в суспільстві так чи інакше бере безпосередню участь або на стадії формування, або розподілу, або використання публічних коштів (одночасно на декількох стадіях). Це є об'єктивною потребою і причиною діяльності суб'єктів фінансового права. Тому що саме у здійсненні публічного інтересу у фінансовій сфері і виражається сенс існування учасників фінансових правовідносин. Реалізація публічного інтересу суб'єктами фінан-

¹ Див.: *Тотьєв К. Ю.* Публічний інтерес в правовій доктрині і законодавстві // *Гос-во и право.* – 2002. – № 9. – С. 25.

² Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публічне право. – М., 1995. – С. 55.

сового права виступає як об'єктивна потреба, що обумовлена законами життя.

При розгляді категорії публічного інтересу хотілося б звернути увагу на наступне положення. У різних науках, зокрема у правовій, можливо класифікувати це поняття на види відповідно до різних підстав. Так, за сферою дії інтереси поділяють на матеріальні (економічні), політичні та духовні. Такий поділ можна застосувати і до поняття публічного інтересу.

Матеріальні інтереси пов'язані з виробництвом, розподілом та використанням матеріальних благ, політичні лежать у сфері державної влади, а духовні пов'язані з духовними цінностями, продуктами духовного мистецтва¹. Виходячи з цього, публічний інтерес у фінансовому праві можна охарактеризувати як матеріальний (економічний), тому що виявляє він себе у сфері виробництва, розподілу та використання матеріальних благ. У цьому випадку мова буде йти не про всі матеріальні блага, що концентруються у суспільстві, а тільки про їх частину, що є за своєю сутністю публічною.

За спрямованістю дії інтереси (у тому числі й публічний) поділяють на внутрішні та зовнішні. При цьому обидві групи одночасно належать до економічної, політичної та духовної сфер життя². Публічний інтерес у фінансовому праві виражається як через внутрішнє, так і зовнішнє регулювання фінансовою політикою.

До внутрішнього публічного інтересу у фінансовому праві можна віднести різні питання, які встановлюють та регулюють процеси мобілізації, розподілу та використання публічних коштів, здійсненні контролю за цим на внутрішньому ринку країни. Сюди можна віднести, наприклад, положення, що міститься у Конституції України (ст. 95) стосовно того, що виключно законами України встановлюються Державний бюджет України, бюджетна система, система оподаткування, податки та збори; основи створення та функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти; порядок створення та погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів.

Зовнішнім проявом публічного інтересу у фінансовому праві будуть також виступати питання, що встановлюють та регулюють про-

¹ Див.: *Кряжнов А. В.* Публічний інтерес: поняття, види и защита // *Гос-во и право.* – 1999. – № 10. – С. 96.

² Там само. – С. 96.

цеси мобілізації, розподілу та використання публічних коштів, а також контролю, але такі, що виникають на зовнішньому міжнародному фінансовому ринку. Сюди належатимуть, наприклад, положення, які регулюють ситуації щодо одержання та використання Україною міжнародної фінансової допомоги або надання такої допомоги; ситуації щодо вирішення проблем у сфері подвійного оподаткування; ведення митної політики. Зовнішньоекономічні публічні інтереси України будуть відображатися у міжнародних договорах, що визнаються частиною внутрішнього національного законодавства.

За рівнем своєї дії публічний інтерес можна поділити залежно від державного устрою країни. Якщо це федерація, наприклад Російська Федерація, тоді будуть виокремлюватися публічні інтереси всієї держави, окремих суб'єктів федерації та територіальних громад. Якщо країна є унітарною — Україна, можливо виділити два рівні, на яких реалізуються публічний інтерес — державний та муніципальний. Хотілося б звернути увагу, що проблема, яка стосується цих видів публічного інтересу (державний, муніципальний і т. ін., тобто залежно від територіальної спрямованості), розглядалася ще у дореволюційній фінансово-правовій науці. Одним із відомих дослідників у цій галузі був Р. Кауфман, що поставив питання про співвідношення понять інтересу держави, провінцій та громади. Він зазначав, що загальний суспільний інтерес є за своєю суттю диференційованим і може виражатися і забезпечуватися не тільки державою, а і безпосередньо громадами¹.

Державний публічний інтерес виражається у рішенні важливих, вже вищезазначених питань у сфері публічних фінансів, що охоплює об'єктивні потреби всього суспільства як єдиного суб'єкта. Муніципальний публічний інтерес (або інтерес територіальних громад) спрямований на задоволення аналогічних з державними потреб, але вже у меншому обсязі, та буде стосуватися суб'єктів, що мешкають на окремій відповідній території з урахуванням специфіки її розвитку. Фактично, муніципальний публічний інтерес являє собою вирішення питань щодо мобілізації, розподілу та використання публічних фондів, необхідних для реалізації соціально-економічних завдань місцевого значення.

Отже, з огляду на викладене, можна зазначити, що під публічним інтересом у фінансовому праві логічно розуміти визнані державою та забезпечені правом об'єктивні потреби суспільства щодо організова-

¹ Кауфман Р. Государственные и местные расходы европейских стран по их назначению: Пер. с нем. изд. А. Гурьева. — СПб., 1895. — С. 28.

ної та цілеспрямованої мобілізації (створення), розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені у різній предметній формі (кошти, інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за цими процесами, задоволення яких служить гарантією його існування та розвитку. Від реалізації даних потреб залежать існування й розвиток всього суспільства, саме тому всі дії учасників фінансових правовідносин спрямовані на їх виконання. Будь-який суб'єкт фінансового права (незалежно від організаційно-правового устрою, виду діяльності, форми власності, правового статусу в цілому) у суспільстві, так чи інакше, бере участь або на стадії формування, або розподілу, або використання публічних коштів (одночасно на декількох стадіях). Це є об'єктивною потребою і причиною діяльності суб'єктів фінансового права. Реалізація публічного інтересу суб'єктами фінансового права виступає як об'єктивна потреба, що обумовлена законами життя.