

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ PECULIARITIES OF PUBLIC INTEREST

Раїмов Р.І.,
аспірант кафедри міжнародного,
європейського та екологічного права
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Пасічник А.В.,
к.ю.н., доцент,
доцент кафедри міжнародного, європейського
та екологічного права
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

У статті проводиться аналіз наукових підходів у сучасній юриспруденції щодо визначення поняття публічного інтересу. Досліджується застосування поняття публічного інтересу в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Однією з проблем юридичної науки є розмежування публічних та приватних інтересів. З метою вирішення цієї проблеми авторами визначено специфічні ознаки публічного інтересу.

Ключові слова: ознаки публічного інтересу, публічний інтерес, приватний інтерес, Європейська конвенція з прав людини, інтерес держави.

В статье проводится анализ научных подходов в современной юриспруденции относительно определения понятия публичного интереса. Исследуется применение понятия публичного интереса в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Одной из проблем юридической науки является разграничение публичных и частных интересов. С целью решения этой проблемы авторами определены особенности публичного интереса.

Ключевые слова: признаки публичного интереса, публичный интерес, частный интерес, Европейская конвенция по правам человека, интерес государства.

The article analyzes the scientific approaches in modern jurisprudence regarding the definition of the notion of public interest. The application of the notion of public interest in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is being investigated. One of the problems of legal science is the delimitation of public and private interests. In order to solve this problem, the authors have determined the characteristics of the public interest.

The concept of public interest is often used in modern Ukrainian jurisprudence. However, there is currently no unified approach to its definition. In our time the boundary between the public and private interests is negligible. Separation of public interest from private interests will be necessary for the state and society.

It is determined that public interest is necessarily broad and may concern issues that are not directly related to the society itself. "Public interest" and "general interests" may differ, but the difference between them is not significant.

Taking into account the interests of the state and society and ensuring the independence of the private sector is a difficult issue. These interests in Roman law are divided into public and private. The state acts as an arbiter between private interests and public interests.

Peculiarities of public interest: 1. Public interest is inseparable from the interests of the state, but may not coincide with the interests of the private. 2. The change of the vector of private interest should be reflected in the change of the public. 3. Certain areas of economic activity require state intervention to ensure public interest. 4. Public interest is determined by a set of private interests. 5. Public interest is a reflection of the interest of the state. 6. Human rights can, under certain conditions, go against the public interest.

Key words: signs of public interest, public interest, private interest, European Convention on Human Rights, state interest.

Поняття публічного інтересу все частіше використовується в сучасній українській юриспруденції. Однак наразі відсутній уніфікований підхід щодо його визначення. У сучасних умовах межа між публічними та приватними інтересами стає менш помітною. Чітке відокремлення публічного інтересу від приватного дозволить державі належно їх захищати.

Визначення поняття публічного інтересу мали предметом вивчення науковці: В.Б. Авер'янов, О.П. Подцерковний, С.І. Бевз, А.Я. Курбатов, О.В. Безух, А.Г. Бобкова, Т.В. Бондар, Т.О. Коломієць, Ю.А. Тихомиров, В.В. Галунько, С.В. Савченко, Є.О. Заруднев та інші.

На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає у визначенні особливостей публічного інтересу.

Поєднання врахування інтересів держави та суспільства та забезпечення незалежності приватного сектору є досить складним питанням. Зазначені інтереси в римському праві поділяються на публічні та приватні.

Подцерковний О.П. зауважив, що попри всю різноманітність чинників суспільного господарського порядку, погодження публічних та приватних інтересів є одним із найбільш суттєвих із них [1, с. 84].

Саме питання погодження викликає найбільше дискусій в юриспруденції, адже врахування взаємних інтересів потребує досить гнучкої моделі взаємовідносин. Можливість правового регулювання взаємодії публічного та приватного інтересу постійно досліджується науковцями.

Курбатов А.Я. вказує, що взаємозв'язок приватних і публічних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності зумовлює необхідність узгодження інтересів всіх суб'єктів, в основу якого повинен бути покладений основний принцип: держава в особі правотворчих органів повинна прагнути того, щоб дотримання інтересів суспільства та держави (публічних інтересів) було вигідно кожному носію приватного інтересу [2, с. 158].

У даному ж випадку держава розглядається, як джерело врегулювання співвідношення публічного та приватного інтересів. Простежується певний антагонізм зазначених понять, при якому дотримання інтересів суспільства та держави може завдати шкоди інтересам приватним. Саме для збереження вигідного положення носіїв приватного інтересу держава має виступити певним арбітром. Тобто публічний інтерес є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними.

Поняття балансу інтересів учасників ринку є досить складною категорією, оскільки включає в себе співвідношення будь-якої зацікавленості кожного учасника ринку в тому чи іншому результаті. Баланс передбачає собою приведення в рівновагу всіх інтересів, що, відповідно до зазначеної позиції, неможливо реалізувати одночасно. Аналогічно може бути розглянута можливість забезпечення балансу інтересів публічних та приватних. У даному випадку виникає складність відокремлення публічного від приватного інтересу, оскільки публічний інтерес включає в себе сукупність приватних інтересів. Саме ж поняття балансу не може розглядатися як щось монументальне, оскільки для дотримання рівноваги будь-яка зміна вектору приватного інтересу повинна знаходити своє відображення в зміні публічного інтересу і навпаки.

Бобкова А.Г. зауважує, що слід зазначити також, що об'єктивною передумовою необхідності присутності держави в регулюванні сферою екологічного підприємництва є те, що їй притаманні проблеми, які не вирішуються автоматично за допомогою ринкових механізмів чи вирішуються лише в далекому майбутньому, водночас, як позбавлення таких проблем, є необхідним для нормального функціонування економіки та підтримання соціальної стабільності [3, с. 20].

Отже, існують певні сфери господарської діяльності, в даному випадку екологічна сфера, в яких унеможливується забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави. Тобто дотримання виключно приватних інтересів може призвести до незадоволення інтересів суспільства і держави та призвести до погіршення функціонування економіки та соціальної нестабільності.

Особисті права громадян та економічні права суб'єктів господарювання знаходять своє співвідношення в Конституції України. Зокрема, йдеться про статтю 3 Конституції України, за якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Відповідно до статті 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. У статті 16 Конституції України закріплено такий обов'язок держави, як забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу [4].

Чітко зазначено пріоритетність прав передбачених в статті 3 Конституції України. Також передбачена відповідальність держави за свою діяльність перед людиною, однак нерозкритим лишається питання віднесення людини лише до біологічного поняття, в якості біологічного виду, чи й до поняття соціального, в якості індивідууму або приватної особи. З наведених положень Конституції виходить, що обов'язок забезпечення прав та інтересів людини, громадянина а також суб'єктів господарювання покладено на державу.

Бобкова А.Г. вказує, що зазначені вище обов'язки мають складати основу змісту державного регулювання екологічним підприємництвом, проте зазначених норм Конституції України недостатньо для забезпечення належного рівня розвитку екологічного підприємництва, а інші нормативно-правові акти фактично не конкретизують обов'язки держави щодо забезпечення публічного інтересу при державному регулюванні цією сферою економіки [3, с. 19].

Виходячи зі вказаного, основні права, свободи та обов'язки, що закріплені в Конституції, можуть визначати публічний інтерес, який складатиме зміст державного регулювання. Тобто під обов'язком держави щодо забез-

печення публічного інтересу також слід розуміти забезпечення конституційних прав і свобод.

Боднар Т.В. розглянув питання публічного інтересу на прикладі захисту прав споживачів, оскільки згідно зі статтею 42 Конституції України держава захищає права споживачів, законодавець, з метою захисту приватних інтересів зазначених осіб, не лише прийняв спеціальний нормативно-правовий акт – Закон України «Про захист прав споживачів», а й включив до Цивільного кодексу України низку норм, які стосуються саме захисту прав споживачів державою, і за своїм характером є публічно-правовими нормами [5, с. 22].

Зазначений приклад слушно демонструє, як в питаннях цивільно-правового характеру має місце публічний інтерес. Держава конкретизує загальні права громадян та заздалегідь передбачає відповідальність за їх порушення. Отже, суб'єкт господарювання має забезпечити дотримання законодавства у сфері захисту прав споживачів, тим самим реалізуючи державний обов'язок щодо захисту певних прав, визначених Конституцією. Суб'єкт господарювання напругу забезпечує не тільки приватний, а й публічний інтерес.

Важливість питання визначення поняття публічного інтересу для вітчизняної правової науки підкреслюється значною кількістю публікацій на вказану тематику. Ряд українських правознавців у своїх працях надавали визначення публічного інтересу.

Коломієць Т.О. вказує, що публічний інтерес є не чим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів [6, с. 12].

Однак лишається відкритим питання, який саме обсяг приватних інтересів необхідний для перетворення їх на публічний.

Галуцько В.В. зазначає, що публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [7, с. 181].

Відповідно до зазначеної точки зору публічність інтересу визначається сукупністю приватних інтересів. Основою приватних інтересів виступають певні потреби, отже, у випадку, якщо такі потреби виникають у значної кількості сторін, то вони стають значимі. Для визнання значимих потреб публічними необхідне забезпечення реалізації таких потреб виконавчою владою.

Савченко С.В. зазначає, що в узагальненому вигляді публічний інтерес слугує меті забезпечення цілісності і стійкого функціонування суспільства має особливий порядок реалізації, носить імперативний характер, на його захисті стоять різні державно-владні інститути, а його реалізація завжди відбувається в інституційних формах [8, с. 522].

Зазначене визначення співвідносить з поняттям держави та реалізацією виконавчої влади. Тобто публічний інтерес є відображенням інтересу державного як особливої форми організації суспільства, який націлений, у першу чергу, на самозбереження.

На думку Калюжного Р.А. та П'яtkова С.В., в основі суб'єктивних публічних прав нескладно побачити гарантії використання особою певної можливості здійснювати юридично-значимі дії на власний розсуд у гарантованих відповідними нормами сферах організації та реалізації суспільно-важливих людських відносин. Від приватних суб'єктивних права публічного характеру відрізняє те, що у відносинах, в яких вони формуються і реалізуються, зобов'язальною стороною, крім самого носія цих прав, як правило, виступає носій публічного влади – суб'єкт владних повноважень [9, с. 4].

Подібну аналогію можна провести щодо публічного і приватного інтересу. Тобто публічним інтересом виступатиме будь-який приватний інтерес, під час реалізації якого

будуть задіяні певні права та свободи, щодо забезпечення яких держава має зобов'язання. При цьому суб'єкт правовідносин вправі діяти самостійно до тих пір, доки це не зачіпає публічний інтерес.

Для європейського права присутня ідея про те, що публічний інтерес у визнанні і захисті прав лежить в основі самого існування Європейської конвенції з прав людини [10] та, власне, фундаментальних прав людини. Цей аргумент полягає в тому, що суспільство в цілому виграє, коли люди захищені від надмірної державної влади і здатні жити і функціонувати як автономні люди.

У тексті Європейської конвенції з прав людини в значній мірі формуються різні публічні інтереси задля виправдання обмеження індивідуальних прав. Сам термін прямо використовується тільки в статті 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини (про права власності), але пов'язані з ним умови поширюються на інші частини, які гарантують ряд прав. Ці частини зазвичай регулюють так звані «кваліфіковані права», які слід відрізнити від «абсолютних прав», які не можуть бути обмежені (наприклад, свобода від катувань відповідно до статті 3 Європейської конвенції з прав людини або право на віросповідання згідно зі статтею 9 (1) Європейської конвенції з прав людини). Деякі з основних кваліфікованих прав і відповідні підстави для обмеження:

1. Стаття 6 Європейської конвенції з прав людини та право на справедливий судовий розгляд. Ця стаття гарантує особам права доступу до судів, які є публічними, незалежними і неупередженими. Проте правила доведення можуть допускати утримання певної інформації в стороні, яка має обґрунтування публічних інтересів. У законодавстві Великобританії це є так званою областю імунітету публічних інтересів.

Стаття 8 Європейської конвенції з прав людини та право на повагу до приватного і сімейного життя, житла і листування. Це одне з найбільш відомих з кваліфікованих прав, і воно може бути обмежене по одному або декільком із підстав: національна безпека; громадська безпека; економічний добробут країни; запобігання заворушенням чи злочинам; захист здоров'я чи моралі; і захист прав і свобод інших осіб.

Стаття 9 Європейської конвенції з прав людини та свобода думки, совісті і релігії. Ця стаття містить дві взаємопов'язані гарантії, які можуть бути проілюстровані посиланням на релігію. По-перше, в індивіда є «абсолютне» право дотримуватися релігійної віри і міняти це переконання на свій розсуд. По-друге, в індивіда є кваліфіковане право проявляти свої релігійні переконання, наприклад, дотримуючись певного релігійного вбрання. Однак це кваліфіковане право може бути обмежене за будь-якої з наступних причин, які становлять публічний інтерес: громадська безпека; захист громадського порядку, здоров'я чи моральності; захист прав і свобод інших осіб.

Стаття 10 Європейської конвенції з прав людини та свобода вираження. Це право грає центральну роль в демократичному підкріпленні Конвенції, і суперечки із цього приводу часто виникають в Європейському суді з прав людини. Спори про це також поширені у Великобританії, де в центрі уваги прецедентного права, серед іншого, накладницькі заяви або публікації, які, як стверджується, являють собою зловживання приватною інформацією. Хоча суди часто підкреслюють особливе значення свободи вираження думок, це не абсолютне право, і на нього можуть бути накладені обмеження по одній або декільком із таких причин: національна безпека; територіальна цілісність або громадська безпека; запобігання заворушенням чи злочинам; захист здоров'я чи моралі; захист репутації або прав інших осіб; запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; збереження авторитету і неупередженості судових органів.

Стаття 1, Протокол 1 Європейської конвенції з прав людини та захист власності. Згідно із цією статтею

«кожна фізична або юридична особа має право на мирне користування своїм майном». Однак ця гарантія кваліфікується двома способами. По-перше, в тексті статті передбачається, що окремі особи можуть бути позбавлені своїх прав на підставі публічного інтересу. По-друге, в статті стверджується, що ніщо в ній «жодним чином не завдає шкоди праву держави забезпечувати дотримання таких законів, які вона вважає необхідними для контролю за використанням майна відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків або інших внесків або штрафів» [11].

Положення Європейської конвенції з прав людини могли б виступити суттєвим підґрунтям для визначення публічного інтересу. Фундаментом слугують основні права людини, які є недоторкані та незмінні. Однак у самій Європейській конвенції з прав людини допускається відступ від дотримання ряду так званих «кваліфікованих» прав задля задоволення публічного інтересу. Права людини можуть за певних умов йти в розріз з публічним інтересом, а отже, вони не є ані основою, ані частиною такого інтересу.

Існує велика кількість визначень публічного і приватного інтересів, наприклад: 1) публічний інтерес складається з інтересів держави, її органів і посадових осіб, а також інтересів суспільства, тоді як приватний інтерес це завжди інтереси окремих осіб (А.А. Нечай); 2) публічний інтерес – це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку (Н.Ю. Пришва); 3) публічним є все, що стосується благ та інтересів спільноти, а приватним – усе, що стосується благ та інтересів кожного з її учасників (А. С. Рабинович) [12, с. 42].

Більш розгорнуту характеристику публічного і приватного інтересів запропонували Мельник Р.С. та Бевзенко В.М. Вони вважають, що приватні інтереси – це ті, що задовольняються власними, винятково інтелектуальними діями і операціями (наприклад, внутрішні, необ'єктивне сповідання певної віри), а також ті, що задовольняються власними фізичними діями, але такими, що не оприлюднюються (наприклад, ведення «інтимного щоденника»). При цьому, як продовжують вчені, такі інтереси не піддаються державно-юридичному регулюванню. На противагу приватним інтересам публічні інтереси поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (наприклад, інтерес дихати чистим повітрям) [13, с. 36].

Миколенко О.І. звертає увагу на те, що завжди на практично-прикладному рівні виникнення, зміни та зникнення суспільних відносин існує небезпека підміни публічних інтересів приватними і, навпаки, приватних інтересів публічними. У першому випадку мова йде про задоволення особистих інтересів одного чи групи публічних службовців за рахунок займаной посади і владних повноважень, коли приватні інтереси репрезентуються суспільству під виглядом публічних інтересів. У другому випадку мова йде про результат ідеологічної обробки окремого індивіда чи групи осіб, які на певному етапі починають публічний інтерес репрезентувати як свій особистий приватний інтерес. Наприклад, представники громадської організації самовільно і на свій власний розсуд починають реалізовувати державно-владні повноваження, підміняючи таким чином собою державні органи і органи місцевого самоврядування [14, с. 102].

Таким чином, публічний інтерес має певні специфічні ознаки, які відокремлюють його від інтересу приватного:

1. Публічний інтерес є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними.
2. Зміна вектору приватного інтересу повинна знаходити своє відображення в зміні публічного інтересу і навпаки.

3. Існують певні сфери господарської діяльності в яких унеможлиблюється забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави.

4. Під обов'язком держави щодо забезпечення публічного інтересу також слід розуміти забезпечення конституційних прав і свобод.

5. У певних сферах економіки суб'єкт господарювання на пряму забезпечує не тільки приватний а й публічний інтерес.

6. Публічність інтересу визначається сукупністю приватних інтересів.

7. Публічний інтерес є відображенням інтересу державного, як особливої форми організації суспільства, який націлений у першу чергу на самозбереження.

8. Публічним інтересом виступатиме будь-який приватний інтерес, під час реалізації якого, будуть задіяні певні права та свободи, щодо забезпечення яких держава має зобов'язання.

9. Права людини можуть за певних умов йти в розріз із публічним інтересом, а отже, вони не є ані основою, ані частиною такого інтересу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. К.: «Юстініан», 2007. 424 с.
2. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М.: АО «Центр ЮрИнфоР». 2001. 212 с.
3. Бобкова А.Г. Забезпечення публічних інтересів у державному регулюванні екологічним підприємством. Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки: Зб. матеріалів «Круглого столу» «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки», м. Київ, 8 листопада 2013 р. / Ред. кол.: В.С. Щербина (голова), Т.В. Боднар та ін. К.: НДІ приватного права і підприємства імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2013. 256 с.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Боднар Т.В. Забезпечення приватних та публічних інтересів в договірних відносинах у сфері підприємства. Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки: Зб. матеріалів «Круглого столу» «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки», м. Київ, 8 листопада 2013 р. / Ред. кол.: В.С. Щербина (голова), Т.В. Боднар та ін. К.: НДІ приватного права і підприємства імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2013. 256 с.
6. Коломієць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації; за ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.
7. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178–182. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf> (дата звернення: 19.03.2018).
8. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. Форум права. 2013. № 3. С. 520–528. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_87.pdf (дата звернення: 19.03.2018).
9. Адміністративне право України: законодавчі визначення : словник-довідник / укладачі Р.А. Калюжний, С.В. Петков. Запоріжжя: КПУ, 2009. 220 с.
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Україною 17.07.1997 // база даних «Законодавство України». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 19.03.2018).
11. Gordon A. The place of the “public interest” in the ECHR. The project Public interest in UK Courts. URL: <http://publicinterest.info/?q=echr/place-“public-interest”-echr> (дата звернення: 19.03.2018).
12. Трофімова Л.В. Податкова політика в контексті дихотомії «публічний інтерес – приватний інтерес» [Текст]. Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2009. № 4(47). С. 170.
13. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право [Текст]: Навчальний посібник. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
14. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. Правова держава. 2016. № 24. С. 100–104.