

УДК 342.9

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПУБЛІЧНИЙ І ПРИВАТНИЙ ІНТЕРЕС В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

В статті розглядаються різні підходи, які склалися в правознавстві, стосовно визначення понять «публічний інтерес» і «приватний інтерес», називаються інші класифікації інтересу в праві, розкриваються недоліки використання в адміністративному праві України категорій «публічний інтерес» і «приватний інтерес».

Ключові слова: публічне право, приватне право, публічний інтерес, приватний інтерес, адміністративне право.

Постановка проблеми. В Україні продовжується пошук ефективних правових механізмів взаємодії держави і приватного бізнесу, а також гармонійного поєднання публічних і приватних інтересів у різних сферах суспільного життя [1, с. 41].

В таких умовах особливої актуальності набувають дослідження публічного та приватного права як двох рівнозначних і однаково важливих складових частин національного права України. Разом з тим, запозичення в категоріальний апарат адміністративного права України термінології, яка є притаманною правничим наукам країн Європейського Союзу, повинно відбуватись поступово з урахуванням, по-перше, рівня вітчизняної юридичної науки, який існує на даний момент (категоріальний апарат, позиції різних наукових шкіл з права, тощо), по-друге, рівня загальної та правової культури населення нашої країни, і, по-третє, національних традицій, які виступають додатковими регуляторами суспільних відносин в державі. Ігнорування цих простих на перший погляд вимог, призводить до того, що юридична наука починає втрачати свою цілісність і стійкість. З єдиної і монолітної системи знань юридична наука починає перетворюватися в окремі острівці знань інформативного характеру, які позбавлені прогностичної функції. Неконтрольований та неаргументований процес запозичення у національну юридичну науку термінології інших правових систем руйнує вітчизняну юридичну науку.

Знайдуться читачі, які заперечать вище висловленим думкам і назвуть достатній перелік науковців, які починаючи з кінця ІХХ століття з певною періодичністю досліджували на теренах нашої держави особливості публічно-правового і приватноправового регулювання, публічні і приватні правовідносини, а також приділяли увагу публічному і приватному інтересам як критеріям поділу права на публічне і приватне право. Тобто поняття «публічне і приватне право», а також поняття «публічний і приватний інтереси» не є зовсім новими поняттями для науки адміністративного права як радянського, так і сучасного періоду. Дійсно такі дослідження достойно представлені в юридичній літературі та підкреслювали певні особливості адміністративного права як публічної галузі права. Але всі ці дослідження мали певне науково-методологічне значення у межах теорії права та філософії права, де представлені теоретичні узагальнення без врахування конкретики, яка притаманна кожній галузі права. Наприклад, в теорії права дається вчення про склад правопорушення, запозичене з кримінального права, і ігноруються здобутки цивільного права щодо умов притягнення до цивільно-правової відповідальності). На жаль, цінність таких досліджень суттєво зменшується на рівні галузевих наук, серед яких особливе місце займає наука адміністративного права. Тобто поняття «публічний інтерес» і «приватний інтерес», хоча і не є новими для вітчизняної юридичної науки, останнім часом ними безпідставно почали зловживати, в тому числі, і в межах адміністративного права.

Чому сучасних науковців не задовольняє поділ інтересів в праві на приватні, громадські та державні інтереси і вони постійно намагаються розглядати інтереси в адміністративному

праві через призму публічного і приватного права? Вважаємо, що перш ніж відмовитись від старих конструкцій, термінів та класифікацій, які були запропоновані ще в радянські часи, необхідно, по-перше, довести неспроможність старих підходів давати позитивний ефект в нових умовах, по-друге, запропонувати переконливі аргументи щодо необхідності використання нових конструкцій, термінів та класифікацій в адміністративному праві. Взв'язавши на озброєння один із міфів, який є розповсюдженим в правничих школах країн Європейського Союзу, наші науковці намагаються відмежуватись від поняття «державний інтерес», замінивши його нечітким за змістом поняттям «публічний інтерес». Зміст такого міфу полягає у наступному: *«Державних інтересів не існує, є лише загальнонаціональні інтереси. Державні інтереси були видумані тоталітарними режимами для виправдання своїх злочинних дій».*

Україна ще в 90-х роках минулого століття здійснила перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління. Зрозуміло, що такий перехід не був раптовим і певні процеси щодо запровадження в Україні демократичних механізмів продовжується і сьогодні. Чому ж тоді у більшості науковців України залишається острах визнання того факту, що держава як суб'єкт правовідносин теж має свої «державні інтереси»? Отже існує певна ідеологічна забарвленість проштовхування термінів «публічний інтерес» та «приватний інтерес» у адміністративне право України, що завжди мало руйнівні наслідки для науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теоретичного обґрунтування поділу права на дві рівнозначні підсистеми публічного і приватного права активно дискутується в сучасній юридичній літературі. Авторське розуміння приватного і публічного права представлено у працях О. А. Банчука, О. В. Батанова, С. О. Борисевич, В. О. Котюка, Т. О. Мацелик, В. М. Селіванова, О. Ф. Скакун та інших науковців. Разом з тим, в наукових працях в основному акцентується увага на великому теоретичному значенні поділу національного права на підсистеми публічного і приватного права, тоді як осторонь залишається розгляд питань, присвячених визначенню змісту публічного і приватного інтересів в адміністративному праві.

Метою написання статті є розкриття змісту понять «публічний інтерес» і «приватний інтерес», а також визначення їх ролі у подальшому розвитку адміністративного права як галузі права України.

Виклад основного матеріалу. Приватне і публічне право дозволяє досліджувати різні правові феномени, та й саме право, під різним кутом зору. Однак в будь-якому випадку дослідження, яке опирається виключно на вказаний поділ, буде досить відносним, так як сама сфера публічного і приватного права не має чітких меж. Дана класифікація, як і будь-яка класифікація – явище відносне [2, с. 197].

Існує безліч визначень публічного і приватного інтересів:

- 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);
- публічний інтерес – це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку (Н. Ю. Пришва);
- публічним є все, що стосується благ та інтересів спільноти, а приватним – усе, що стосується благ та інтересів кожного з її учасників (А. С. Рабинович) [3, с. 172; 1, с. 42].

Разом з тим, запропоновані вище визначення не дають чіткого розмежування між публічним і приватним інтересами та не розкривають змістовне наповнення цих термінів.

Більш розгорнуту характеристику публічного і приватного інтересів запропонували Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко. Вони вважають, що приватні інтереси – це ті, що задовольняються власними, винятково інтелектуальними діями і операціями (наприклад, внутрішнє, необ'єктивоване сповідання певної віри), а також ті, що задовольняються власними фізичними діями, але такими, що не оприлюднюються (наприклад, веден-

ня «інтимного щоденника»). При цьому, 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) [4, с. 36].

Такий підхід до співвідношення публічного і приватного інтересів породжує певні запитання.

По-перше, при такому підході втрачається сенс виділення в межах національного права і юридичної науки поняття «приватний інтерес». Якщо такий інтерес не потребує державно-юридичного регулювання, то навіщо його виділяти в юридичній науці? Приватний інтерес в такому значенні не є ні об'єктом наукового пізнання, ні об'єктом правового регулювання;

По-друге, при такому підході цивільне право, яке традиційно розглядалося у вітчизняній науці як галузь приватного права, перетворюється в галузь публічного права, адже цивільне право задовольняє реалізацію певних інтересів фізичних і юридичних осіб.

По-третє, при такому підході одним терміном – «публічні інтереси», намагаються визначати і державні інтереси, і громадські інтереси, і, навіть, інтереси, окремої особи, які вона захоче реалізувати назовні, тобто через здійснення певних фізичних дій.

Разом з тим, і традиційні визначення публічного інтересу як загального інтересу суспільства, визнаного державою, а приватного інтересу як інтересу окремої особи, який визнається і захищається державою, вважаємо сьогодні методологічно застарілими і такими, що потребують нових науково обґрунтованих підходів.

Також хочемо звернути 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 займаної 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. До того ж повне ігнорування існування державних інтересів, як це сьогодні намагаються подати правознавці України, призводить до того, що держава, як політико-територіальна організація суспільства, позбавлена власних інтересів, хоча, при цьому, визнається суб'єктом правовідносин (наприклад, у США та країнах ЄС держава є відповідачем у публічно-правових спорах, коли громадянин судиться з державою).

При розгляді публічного інтересу науковці України чомусь ототожнюють інтереси держави та інтереси суспільства, що, на нашу думку, є помилковим підходом. Держава дійсно захищає та реалізує інтереси суспільства, але це не означає, що у держави не повинно бути своїх інтересів.

Наприклад, введення надзвичайного стану допускає тимчасове, обумовлене загрозою обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [5, ст. 1]. Тобто акцентується увага на обмеженні приватних інтересів осіб. Але хочемо звернути увагу на те, як можуть змінюватися пріоритети між державними, суспільними і приватними інтересами в залежності від того, що стало причиною введення надзвичайного стану. Якщо введення надзвичайного стану пов'язано із виникненням надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, то бачимо, що за рахунок обмеження приватних інтересів держава намагається захистити суспільні інтереси, тобто забезпечити безпеку і здоров'я громадян. Коли ж введення надзвичайного стану пов'язано із спробою захоплення державної влади, то бачимо, що за рахунок обмеження приватних інтересів та тимчасового ігнорування інтересів суспільства держава намагається захистити свої інтереси, тобто відвернути загрози та захистити конституційний лад. Таким чином, інтереси суб'єктів правовідносин можна поділити на три види:

- інтереси окремої особи чи невеликої групи осіб, які визнаються і захищаються державою (матеріальний достаток, гідно оплачувана робота і ін.);
- інтереси суспільства, які визнаються більшою частиною суспільства і забезпечуються державою (зниження рівня криміногенної обстановки шляхом забезпечення громадського порядку, захист здоров'я і життя людей через ліквідацію наслідків аварій, катастроф і ін.);
- інтереси держави, які визнаються всім суспільством і які є важливими для нормального функціонування держави як політико-територіальної організації суспільства (збереження державного режиму та форми правління в країні шляхом захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості України, тощо).

Інтереси окремої особи можуть суперечити інтересам суспільства чи держави, але їх реалізація не повинна входити в супереч встановленим вимогам законодавства.

Інтереси суспільства можуть не співпадати з інтересами окремої особи, що ніяким чином не відображається на реалізації як перших, так і других, якщо така реалізація не суперечить вимогам чинного законодавства. Наприклад, створення і існування неформальних молодіжних об'єднань не відображає загальні інтереси суспільства, але і не порушує вимоги чинного законодавства (рокери, готи і ін.). Інтереси суспільства можуть, навіть, суперечити окремим інтересам держави. Якщо задля поповнення бюджету в державі буде прийняте рішення про утилізацію на території України радіоактивних відходів сусідньої держави за відповідну грошову компенсацію, то таке рішення буде свідчити про те, що держава намагається задовольнити свої інтереси за рахунок ігнорування інтересів суспільства. При вирішенні конфлікту інтересів суспільства і держави, перевага повинна надаватись інтересам суспільства, окрім випадків коли на законодавчому рівні встановлено пріоритет державних інтересів над громадськими. Так ст. 74 Конституції України закріплює, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Це яскравий приклад, коли державні інтереси не співпадають з громадськими інтересами, тому що громадяни України зацікавлені платити якомога менші податки, більше отримувати від держави соціальної допомоги та жадають від держави суворого покарання злочинців, тоді як держава навпаки зацікавлена у фінансуванні всіх державних інституцій шляхом збирання податків, у формуванні збалансованого бюджету та розвантаженні діяльності установ пенітенціарної служби України, якщо вони функціонують на межі своїх можливостей. Вважаємо, що пріоритет інтересам суспільства над державними інтересами повинен надаватись завжди при виникненні бажання у суспільства змінити законним способом конституційний лад в країні. Наприклад, ст. 5 Конституції України закріплює, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Тобто Конституція України чітко вказує на те, що суспільство і держава мають суперечливі інтереси з цього питання. Держава це завжди певна група людей, яку влаштовує існуючий в країні конституційний лад, а тому державні інтереси завжди будуть полягати в збереженні і захисті цього ладу.

Інтереси держави теж не завжди співпадають з інтересами окремої особи, але якщо реалізація інтересу держави підкріплена відповідним законодавством, то пріоритет в таких випадках завжди надається державному інтересу. Коли в країні з більшості питань встановлюється пріоритет державних інтересів над суспільними інтересами, то слід констатувати, що за формою державного режиму така країна є тоталітарною чи авторитарною.

Отже в суспільних відносинах можуть реалізовуватись приватні інтереси, інтереси великої частини суспільства (населення країни, територіальної громади) та інтереси держави. Тому запропонований поділ національного права на публічне і приватне право на підставі врахування реалізації, так званих, публічного і приватного інтересів, є доволі штучним утворенням, яке не враховує суспільство (населення країни, народ) та державу як самостійних суб'єктів суспільних відносин, що мають свої інтереси.

Висновки. Теорія поділу права на публічне і приватне право допомагає сьогодні визначити роль держави як публічної інституції в житті суспільства та встановити межі її

втручання в економіку, культуру та інші сфери суспільного життя. Разом з тим, вважаємо, що в межах адміністративного права методологічно не вірним є використання лише терміну «публічний інтерес», який одночасно характеризує і державні інтереси, і громадські інтереси. Якщо в адміністративному праві будуть чітко розмежовані між собою державні і громадські інтереси, це дозволить відкрити і звернути увагу на нові особливості адміністративно-правового регулювання України в сучасних умовах.

Список літератури

1. Білоус В. Т. Формування поняття «публічний інтерес» на сучасному етапі в сфері оподаткування [Текст] / В. Т. Білоус, О. О. Кузьменко // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. – Ч. I. – С. 40-45.
2. Малько А. В. Законные интересы как правовая категория [Текст]: монография / А. В. Малько, В. В. Субочев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 359 с.
3. Трофімова Л. В. Податкова політика в контексті дихотомії «публічний інтерес – приватний інтерес» [Текст] / Л. В. Трофімова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – № 4 (47). – С. 170-178.
4. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право [Текст]: Навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
5. Про правовий режим надзвичайного стану [Текст]: Закон України від 28.12.2015 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 23. – Ст. 176.

Стаття надійшла 25.11.2016 р.

А. И. Миколенко, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПУБЛИЧНЫЙ И ЧАСТНЫЙ ИНТЕРЕС В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Резюме

В статье рассматриваются различные подходы, которые сложились в правоведении, относительно понятий «публичный интерес» и «частный интерес», называются другие классификации интереса в праве, раскрываются недостатки использования в административном праве Украины категорий «публичный интерес» и «частный интерес».

Ключевые слова: публичное право, частное право, публичный интерес, частный интерес, административное право.

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I.I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

This article discusses the different approaches that have been established in the jurisprudence regarding the concepts of “public interest” and “private interest”, referred to other classifications of interest in the law, the use of the shortcomings revealed in the administrative law of Ukraine the categories of “public interest” and “private interest”.

Key words: public law, private law, public interest, private interest, administrative law.