

ПУБЛІЧНІ І ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

У статті проаналізовано наукові позиції на практику Європейського суду з прав людини щодо змісту приватних і публічного інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин, встановлення співвідношення приватних і публічних інтересів у сфері фінансів. Констатовано, що, незважаючи на домінування публічного інтересу, притаманного фінансовому праву, у фінансово-правовому регулюванні принципово важливим є поєднання, досягнення балансу публічного та приватного інтересів.

Ключові слова: фінансово-правове регулювання, публічний інтерес, приватний інтерес, баланс публічних і приватних інтересів.

Розкриття змісту приватного й публічного інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин, а також встановлення їх співвідношення – це проблеми, до розгляду яких вдавалися правники у всі часи. Так, А. Вагнер розмірковував над тим, що наука про фінанси повинна правильно співвідносити дійсну цінність державних послуг для народного життя й те, чого вони коштують приватним господарствам. За справедливими словами цього вченого, цей основний принцип перетворює ведення державного господарства на вкрай важке завдання, успішність якого зумовлена тільки великою обережністю й суворою обміркованістю заходів. Розвиваючи такі думки, І. І. Янжул наголошував, що державна діяльність передбачає не тільки матеріальні цілі фіску, а й постійний розвиток народного добробуту, а тому повинна поступатися своїми матеріальними вигодами, коли вони перебувають у колізії з вищими інтересами, що є складовими основної мети буття держави [23, с. 49].

В умовах сучасності ці питання також є актуальними, вони перебувають у центрі уваги численних учених-фінансистів, зокрема Д. О. Білінського, Д. В. Вінницького, Д. О. Гетманцева, С. В. Запольського, М. П. Кучерявенка, Є. В. Лакушевої, О. А. Лукашева, А. А. Нечай та ін. Так, Д. О. Гетманцев пише, що громадянське суспільство та правову державу не можна ототожнювати із ситуаціями, за яких інтереси приватні поглинаються публічними. Разом з тим, приватні інтереси не можуть бути повністю поза публічними інтересами, протиставлятися їм як "єдино правильні", відкидати необхідність існування публічних інтересів як соціальної та правової дійсності, адже в демократичній державі публічне право спрямовує свої зусилля, врешті-решт, на забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина [5, с. 90].

Отже, **метою статті** є аналіз наукових позицій учених-фінансистів щодо змісту і співвідношення публічних і приватних інтересів у фінансово-правовому регулюванні.

Зауважимо, що особлива актуальність розробки позначених проблем пояснюється тим, що категорія "публічний інтерес" у фінансовому праві на сьогодні є недостатньо дослідженою. Так, у правовій науці склалася думка, що публічне право захищає інтереси публічні, загальні, приватне право – особисті, приватні інтереси окремих осіб [2, с. 77]. Водночас ми цілком погоджуємося із Ю. О. Тихомировим, що визначити зміст і межі дії публічного інтересу досить важко. По-перше, важко забезпечити вичерпну повноту й точність його вираження з погляду суто пізнавального. По-друге, суперечливість і динаміка розвитку політичної й економічної сфер, наявність багатьох чинників впливу, мінливість суспільної поведінки також ускладнюють виявлення параметрів публічного інтересу. При цьому фаза усвідомлення та свого роду структурування публічного інтересу значно складніша, ніж у сфері приватного інтересу. Доводиться "відбирати" й оцінювати безліч соціальних інтересів [21, с. 56]. Цілком погоджуючись із такими словами О. Ю. Тихомирова додамо, що термін "публічний інтерес" є оціночним. Тут треба звернутися до практики Європейського Суду з прав людини. Зокрема, у п. 38 його рішення від 09.01.2007 р. у справі "Інтерсплав проти України" підкреслено, що держави мають широку межі самостійного оцінювання щодо визначення публічного інтересу, оскільки національний законодавчий орган, реалізуючи соціальну та економічну політику, має широке коло повноважень. Однак такі межі оцінювання не є абсолютними, і їх застосування підлягає перегляду органами Конвенції [16]. Окрім того, можна навести й рішення Конституційного Суду України у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від

08.04.1999 р. № 3-рп/99 [17], у якому висловлено правову позицію стосовно характеристики державних інтересів, що становлять різновид публічних інтересів. Зокрема, Конституційний Суд України зауважив, що "інтереси держави" є оціночною категорією. При цьому Суд констатував, що інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо. Таким чином, наведені правові позиції підкреслюють той факт, що зміст поняття "публічні інтереси" може суттєво змінюватися.

Отже, для того, аби встановити, яким має бути взаємозв'язок приватного й публічного інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин, необхідно з'ясувати зміст категорій "приватний інтерес" та "публічний інтерес". Приватний інтерес у правовій науці зазвичай визначають як інтерес конкретних осіб і соціальних груп, який охороняється державою. При розгляді категорії публічного інтересу ми стикаємося з відсутністю однозначного підходу до її трактування. Вчені висловлюють різні думки: від ототожнення публічного з державним або публічного із суспільним чи сукупністю приватних інтересів до поєднання у змісті категорії "публічний інтерес" інтересів громадян, держави, суспільства. Так, на думку І. В. Спасиво-Фатєєвої, публічний інтерес – це інтерес сукупності, тобто населення, людей тощо [20]. Схожа думка у В. О. Горбунова, який зазначає, що публічним інтересом може бути визнана проста значуща сукупність приватних інтересів. Виключно кількісний склад одиничних інтересів переводить їх у категорію публічного інтересу [6, с. 17, 18]. На наше переконання, такий підхід до визначення змісту публічного інтересу є нелогічним, адже залишаються поза увагою безпосередньо державні інтереси, що неодмінно є публічними за своєю природою. Окрім того, навряд чи публічний інтерес має ототожнюватися із сукупністю приватних інтересів.

Занадто широко визначає публічний інтерес О. А. Музыка-Стефанчук, яка стверджує, що такий інтерес є інтересом населення в цілому, інтересами громадян, корпоративними й національними інтересами, інтересами держави, державної безпеки [10, с. 338]. На наш погляд, навряд чи доцільно виокремлювати національні інтереси, інтереси державної безпеки у складі публічних інтересів, оскільки з огляду на положення Конституції України забезпеченням їх реалізації "займається" саме держава. Отже, такі інтереси органічно входять до складу державних інтересів. Окрім того, викликає певні сумніви характеристи-

ка корпоративних інтересів як публічних. Так, корпоративні інтереси, на думку вчених, становлять поєднання загальних та індивідуальних інтересів. Зокрема, В. І. Франчук зауважує, що до індивідуальних корпоративних інтересів належать інтереси учасників, засновників, акціонерів; до загальнокорпоративних – інтереси самого підприємства як самостійного суб'єкта правовідносин. Необхідність розмежування зазначених видів приватних інтересів зумовлена можливістю їх незбігу. Як зазначає В. І. Франчук, ця обставина зумовила формування теорії держателів інтересу, відповідно до якої товариство (корпорація) розглядається як згусток різноманітних інтересів, що не лише збігаються, а й конкурують. Подібне їх розмаїття може вживатися в господарському товаристві завдяки механізмам: а) стримання негативних їх сторін; б) противаг щодо протилежних або інтересів, що конкурують; в) сприяння спільним інтересам (інтересам більшості), у результаті чого утворюється певна система інтересів. В її основі лежать збалансовані інтереси цих категорій осіб, у результаті чого викристалізовується інтерес товариства, що значною мірою відображає інтереси його засновників та учасників як основних дійових осіб у долі товариства, однак повністю не збігається з ними. Це стосується, зокрема, питання щодо використання отриманого прибутку: якщо учасники зазвичай зацікавлені в його розподілі у формі дивідендів, то товариство як суб'єкт господарських відносин – у поповненні за рахунок прибутку своєї майнової бази (відповідних фондів) для розширення, модернізації виробництва, застосування новітньої техніки і технології [22, с. 12]. Отже, без сумніву, корпоративні інтереси за своєю природою є приватними інтересами.

Інший погляд відстоює Ю. О. Тихомиров. Учений доводить, що публічні інтереси є суспільними інтересами, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, з іншого – забезпечити цілісність, сталість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків, суспільства в цілому. Це – офіційно визнані інтереси, що мають підтримку держави і правовий захист. Таким чином, публічний інтерес – це визнаний державою й забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування й розвитку. При цьому вчений слушно наголошує, що його не можна розуміти лише як інтерес держави, відокремлений від інтересів громадян, суспільства. Публічний інтерес є загальносоціальним, що відображає в концентрованій формі увесь спектр інтересів у суспільстві [21, с. 55]. Аналізуючи запропонований підхід, зауважимо, що публічний інтерес не варто розглядати відокремлено від інтересів суспільства. Дійсно, ці аспекти потребують розгляду у єдності.

Іншої думки С. Б. Жиліна й О. В. Кряжков. Зокрема, С. Б. Жиліна визначає публі-

чний інтерес як суспільний інтерес, але визнаний державою [7, с. 27]. Так само говорить і О. В. Кряжков, визначаючи публічні інтереси як суспільні інтереси, що визнаються державою та врегульовані (забезпечені) правом [8, с. 92]. Так, ототожнюючи публічне із суспільним, правники залишають осторонь такі інтереси, як державні. Тут доречно навести слова П. П. Вострикова. Він зазначає, що публічний інтерес – це інтерес великих соціальних груп, а поняття “публічний” використовується в контексті публічно-владної природи відносин. Під публічними необхідно розуміти, передусім, інтереси, пов’язані зі сферою формування і здійснення державної влади, з найбільш важливими потребами суспільства, які не можна задовольнити нічим, окрім державної форми його організації. Дослідник зауважує, що публічними інтересами є й інтереси населення муніципальних утворень, які виражаються та реалізуються через інститути безпосередньої демократії [4].

Конструктивною є думка Є. В. Лакушевої, яка публічні інтереси визначає, як закріплені в нормах права й забезпечені примусовою силою держави державні та суспільні інтереси, що є необхідними для нормального існування, збереження цілісності та розвитку суспільства й держави [9, с. 57, 58]. У цілому, погоджуючись із такою позицією, відзначимо, що інтерес територіальних громад також необхідно визнавати публічним.

Підсумовуючи наведене, констатуємо, що у фінансовому праві публічний інтерес має розглядати як симбіоз державних інтересів, суспільних інтересів та інтересів територіальних громад, що забезпечують збереження цілісності та розвитку суспільства й держави та пов’язані зі сферою формування і здійснення державної влади, з найбільш важливими потребами суспільства й держави, які можна задовольнити лише державною формою організації.

Незважаючи на те, що “державна є публічно-правовим утворенням, головною метою якого є забезпечення інтересів народу, здійснення заходів, спрямованих на позитивний розвиток суспільства” [18, с. 23, 24], необхідність у встановленні певної моделі співвідношення приватних і публічних інтересів при урегулюванні відносин у сфері мобілізації, розподілу й використання грошових фондів коштів є очевидною. Це пов’язано із тим, що такі інтереси не існують ізольовано, а тісно взаємодіють. Як наголошує О. Підпригора, у чинному законодавстві України “визнається і забезпечується (за даних матеріальних і духовно-інтелектуальних умов) не тільки відносна автономія, розмежування приватних і публічних інтересів, а й їх справедлива взаємодія” [13, с. 79]. За слушним висловленням Д. О. Білінського, “зіткнення інтересів індивідів, суспільства й держави у фінансовій системі неминуче, ... однак завдання держави – досягти відповідного балансу, максимально задовольняючи публічний інтерес у сфері фінансів, мінімізува-

ти при цьому негативні наслідки для приватних інтересів” [1, с. 158, 159].

Показово, що про необхідність дотримання при врегулюванні фінансових відносин балансу приватних і публічних інтересів говорять усе більше вчених. Так, на думку Е. Д. Соколової, принцип поєднання приватних та публічних інтересів у галузі фінансів виявляється в тому, що держава, встановлюючи “правила загальної гри” в цивільному обороті, передбачає умови участі всіх господарюючих суб’єктів незалежно від форм власності у створенні централізованих державних фондів грошових коштів. Це зумовлює необхідність фінансового контролю над фінансовою діяльністю господарюючих суб’єктів незалежно від їх форм власності [19, с. 15].

М. К. Паюшин, розмірковуючи про реалізацію публічного інтересу в податковій сфері, зазначає, що це має здійснюватися із дотриманням балансу між публічними і приватними інтересами. Спрямованість податкового регулювання на задоволення, насамперед, публічного фіскального інтересу не передбачає ігнорування інтересів платників податків, порушення їх основних прав і свобод. Баланс публічних і приватних інтересів відображає постійне прагнення до досягнення певної рівноваги між метою держави (зібрати якомога більше податків на виконання своїх функцій) і створенням такої податкової системи, яка не була б надмірно обтяжливою для платників податків. Таким чином, баланс між публічними і приватними інтересами суб’єктів конституційних правовідносин у податковій сфері на практиці повинен виражатися в тому, що вимоги податкового законодавства до платників податків повинні бути здійсненними, втрачувати фактичну спроможність до сплати податку, не притискати без необхідності їх права. Іншими словами, обмеження прав і свобод громадян має бути пропорційним соціально значущим інтересам і цілям [12, с. 19].

Так, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово зауважував про необхідність дотримання балансу приватних і публічних інтересів. Наприклад, Судом при розгляді справи “Соєрін проти Сполученого Королівства” (“Soering v. United Kingdom”) в рішенні від 07.07.1989 р. зазначено, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. “спрямована на пошук справедливого співвідношення між потребами, пов’язаними з інтересами суспільства загалом, і вимогами захисту основних прав людини” [15]. При вирішенні справи “Ріс проти Сполученого Королівства” (“Rees v. United Kingdom”) у рішенні від 17.10.1986 р. Суд підкреслив, що, з’ясовуючи, чи існує позитивне зобов’язання держави стосовно людини, “необхідно врахувати справедливий баланс, який має бути встановлений між інтересами всього суспільства й інтересами окремої людини” [14]. Можна також посилатися й

на рішення від 09.01.2007 р. "Інтерсплав проти України" (заява № 803/02), у якому Суд, перевіряючи відповідність позбавлення права на податковий кредит та бюджетне відшкодування вимогам ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, застосував принцип пропорційності. Останній принцип є складовою принципу верховенства права й вимагає дотримання "справедливого балансу" між вимогами публічного інтересу та захистом прав приватних осіб, у реалізацію яких втручається держава [16].

Як справедливо стверджує Т. Н. Нешатаєва, "загальний (публічний) інтерес здатний слугувати меті обмеження прав власності лише в тому випадку, коли цей інтерес набув позитивного відображення в національному законі. Однак наявність законодавчо оформленого загального інтересу не є панацеєю від порушення ст. 1 Протоколу 1 Конвенції. Такий закон має відрізнятися певними якостями, що висуваються до нього міжнародним принципом верховенства права: закон повинен бути ясним, визначеним, без зворотної сили, що не допускає двозначного тлумачення" [11, с. 25].

Висновки. Таким чином, у фінансово-правовому регулюванні принципово важливим є врахування, поєднання публічного та приватного інтересів. Зрозуміло, що з огляду на той факт, що такі інтереси не збігаються за своїм напрямом (ідеться про домінування публічного інтересу, притаманного фінансовому праву, що не є порушенням приватних інтересів суб'єктів фінансових правовідносин, їх безпідставним обмеженням), узгодження приватних і публічних інтересів – це вкрай складне завдання. Однак, для уникнення конфліктів, особливо на стадії реалізації фінансово-правових норм, необхідно прагнути до його досягнення. Саме такий підхід стане запорукою гармонійного розвитку суспільства, ефективності функціонування держави. Отже, збалансований підхід до врахування у фінансово-правовому регулюванні публічних інтересів має ґрунтуватися на дії суспільного закону взаємності або еквівалентності. Як слушно зауважує О. М. Вінник, згідно із цим законом приватні інтереси визнаються суспільством як законні та набувають відповідного захисту з боку держави за умови врахування тією чи іншою мірою публічних інтересів носіями приватних інтересів. У свою чергу, успішність реалізації публічних інтересів значною мірою залежить від того, наскільки в них повно враховано найтипівіші приватні інтереси [3, с. 6].

Отже, проблема визначення публічного інтересу у фінансово-правовому регулюванні, а також проблема щодо встановлення балансу публічних та приватних інтересів у сфері фінансів постає досить гостро і все більше набуває своєї актуальності та потребує широкої накової дискусії.

Список використаної літератури

1. Білінський Д. О. Публічний інтерес як вихідна засада структуризування фінансової системи / Д. О. Білінський // Вісник Націон. акад. правових наук України. – 2013. – № 3 (74). – С. 157–161.
2. Виконавча влада і адміністративне право / під ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Ін Юре, 2002. – 668 с.
3. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. М. Вінник ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2004.
4. Востриков П. П. Публічний інтерес и функции государства: логика взаимосвязи [Электронный ресурс] / П. П. Востриков // Вестник ВВАГС : электронное научное издание. – Режим доступа: <http://www.nauka.vvags.ru>.
5. Гетманцев Д. О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : монографія / Д. О. Гетманцев. – Київ : Юрінком Інтер, 2011. – 368 с.
6. Горбунов В. А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Горбунов. – Тюмень, 2007.
7. Жилина С. Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. Б. Жилина. – Волгоград, 2006.
8. Кряжков А. В. Публічний інтерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 92.
9. Лакушева Є. В. Публічні та приватні інтереси у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Лакушева. – Ірпінь, 2013. – 212 с.
10. Музика-Стефанчук О. А. Публічний інтерес у бюджетних правовідносинах / О. А. Музика-Стефанчук // Наук. вісник Дніпропетр. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 338.
11. Нешатаєва Т. Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт / Т. Н. Нешатаєва. – Москва : Городец, 2007.
12. Паюшин М. К. Конституционно-правовые основы реализации обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. К. Паюшин. – Москва, 2011.
13. Підпригора О. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права як методологічна проблема вітчизняного правознавства / О. Підпригора // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 4. – С. 77–87.

14. Рішення Європейського суду з прав людини "Ріс проти Сполученого Королівства" від 17.10.1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurocourt.org.ua>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини "Сорін проти Сполученого Королівства" від 07.07.1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurocourt.org.ua>.
16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Інтерсплав проти України" від 09.01.2007 р. № 803/02 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawua.info/jurdata/dir131/dk131248.htm>.
17. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
18. Семчик О. О. Держава і фінанси: правовий зв'язок : монографія / О. О. Семчик ; [відп. ред. Л. К. Воронова]. – Київ : Юридична думка, 2010. – 204 с.
19. Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Э. Д. Соколова. – Москва, 2008.
20. Спасибо-Фатеева І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / Інна Спасибо-Фатеева // Юридична газета. – 2005. – № 22 (58).
21. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – Москва : БЕК, 1995. – 496 с.
22. Франчук В. І. Корпоративна безпека: теоретичні засади : монографія / В. І. Франчук. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2009. – 176 с.
23. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. – Москва : Статут, 2002. – 555 с.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2014.

Макух О. В. Публичные и частные интересы в финансово-правовом регулировании: проблемы определения и соотношения

В статье проведен анализ научных позиций и практики Европейского суда по правам человека в отношении определения содержания частных и публичного интересов при урегулировании финансовых отношений, а также установления соотношения частных и публичных интересов в сфере финансов. Констатируется, что, несмотря на доминирование публичного интереса, присущего финансовому праву, в финансово-правовом регулировании принципиально важно сочетание, достижение баланса публичного и частного интересов.

Ключевые слова: финансово-правовое регулирование, публичный интерес, частный интерес, баланс публичных и частных интересов.

Makukh O. Public and Private Interests in Financial and Legal Regulation: Problems in Determination and Relations

Scientific positions of scientists and financiers and practices of the European Court of Human Rights with respect to the content determination of private and public interests in the resolution of financial relations are analyzed in the article as well as relation of private and public interests in the field of finance is considered. It is stated that in financial law public interest should be considered as symbiosis of public interests and interests of territorial communities that ensure the preservation of the integrity and the development of society and state and are connected with the field of formation and state power, with the most important needs of the society and state which can be satisfied nothing but the state form of its organization. However, the term "public interest" is evaluative one, and its content can change considerably at each of state and society development.

It is stated that considering, association of public and private interests in financial and legal regulation are fundamentally important. It is obvious that taking into account the fact that such interests do not coincide on their direction (it comes to prevailing of public interest characteristic of financial law but it does not mean violation of private interests of the subjects of financial and legal relations and their groundless restriction), harmonization of private and public interests is an extremely difficult task. However, to avoid conflicts especially at the stage of implementation of financial and legal norms it is necessary to strive for its achievement. This very approach will be key to harmonious development of society, the performance of the state. As seen, balanced approach to considering in financial and legal regulation of private interests should be based on action of the public law of reciprocity or equivalence.

Eventually, it is stated that despite public interests characteristic of financial law prevails association of public and private interests in financial and legal regulation, achievement of public and private interests balance are fundamentally important.

Key words: financial and legal regulation, public interest, private interest, balance of public and private interests.