

УДК 342.951:351.82

Р.І. Раїмов,

аспірант кафедри міжнародного, європейського права
та цивільно-правових дисциплін Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ, ЯК ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Анотація. Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права щодо питання забезпечення публічного інтересу, як принципу адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Проаналізовано визначення поняття публічного інтересу. Встановлено ознаки адміністративно-правового принципу в понятті публічного інтересу. Принцип забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, прямо не визначений законодавством.

Ключові слова: публічний інтерес, принцип адміністративного права, приватний інтерес, суспільний інтерес.

Постановка проблеми. Принцип забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, прямо не визначений законодавством. Органи державної влади мотивують свої рішення забезпеченням публічного інтересу все частіше. Європейський суд з прав людини також використовує зазначене поняття. Суб'єкти природних монополій у своїй діяльності впливають на публічний інтерес. Для належного здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій необхідно визначити забезпечення публічного інтересу, як адміністративно-правового принцип.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження поняття публічного інтересу виступило основним

або додатковим предметом досліджень наступних науковців: О.П. Подцерковний, С.І. Бевз, А.Я. Курбатов, Т.О. Коломієць, Ю.А. Тихомиров, В.В. Галуцько та інші.

Дослідження адміністративно-правових принципів виступило основним або додатковим предметом досліджень наступних науковців: В.Б. Авер'янов, В.В. Галуцько, А.А. Пухтецька та інші.

Дослідження, що безпосередньо були б направлені на вивчення публічного інтересу у якості принципу адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій поки відсутні.

Мета статті. Визначити забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Виклад основного матеріалу. В.Б. Авер'янов зазначив, що під принципами адміністративного права розуміють засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [1, с. 80].

Загальними для адміністративно-правового регулювання, на нашу думку, також з поміж інших можна виділити такі принципи, як: принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип визначеності; принцип співрозмірності (пропорційності); принцип деконцентрації; принцип забезпечення публічного інтересу.

На думку В.В. Галуцького, першим принципом адміністративного права є принцип пріоритету прав і свободи людини і громадянина [2, с. 16].

У юридичній літературі така позиція обґрунтовується наступними чинниками: з погляду теорії природного права, право — справедливе та гуманне. Основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини і громадянина — життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо; виходячи з цього, будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може вважатися правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним; основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини [3, с. 34].

Точка зору щодо правової визначеності як складової верховенства права

була запропонована Ф. Гайеком: верховенство права передбачає, що органи державної влади повинні бути обмежені у своїх діях заздалегідь встановленими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити з великою точністю примусові заходи, що будуть застосовані представниками влади в тій чи іншій ситуації. Беручи це до уваги, індивід може впевнено планувати свої дії [4, с. 90].

Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія) у Доповіді щодо верховенства права зазначила, що однією з складових верховенства права є правова визначеність; вона вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій правовідносин, що виникають [5].

Згідно з принципом співрозмірності (пропорційності) органи влади, зокрема, не можуть покладати на громадян зобов'язання, які перевищують межі необхідності, що впливають із публічного інтересу, для досягнення цілей, яких вимагається досягнути за допомогою за допомогою застосовуваної міри (або дій владних органів) [6, с. 48].

Принцип деконцентрації виступає особливим виявом централізації, проте в європейських адміністративно-правових джерелах йому надається самостійне значення поряд з іншими основними принципами організації публічної адміністрації [7, с. 255].

За своїм змістом принцип деконцентрації розкривається через потребу «підвищення ефективності виконання окремих повноважень, для чого їх здійснення доручається агентам (особам), призначеним у відповідних адміністративних округах, які вони виконують від імені держави» [8, с. 43].

Зміст принципу деконцентрації не достатньо досліджений вітчизняною наукою адміністративного права, тому можливості його застосування у діяльності органів публічної адміністрації потребують проведення додаткових юридичних досліджень. На думку В.Б. Авер'янова та А.А. Пухтецької, узагальнено можна підсумувати, що для формулювання науково обґрунтованого розуміння змісту та значення цього принципу для потреб удосконалення засад організації виконавчої влади в Україні необхідний новий підхід до розуміння вже встановленого поняття «делегування повноважень», його відмежування від інших принципів організації публічної адміністрації, зокрема деволуції та низки похідних інституційних принципів, а також нормативне закріплення їх змісту та основних вимог у відповідних актах законодавства України [9, с. 110].

Принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій базуються на ряді принципів, які безпосередньо визначені законом. Нормативне закріплення основних принципів сприяє правовій визначеності.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про природні монополії», державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється на основі таких принципів: гласності та відкритості процедур регулювання; адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупності суб'єктів природних монополій; стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних

ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання [10].

Зазначені принципи дозволяють зробити ряд висновків щодо державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Принцип гласності та відкритості процедур регулювання унеможлиблює віднесення будь-яких прийнятих рішень під час державного регулювання до інформації з обмеженим доступом. Регулятор не вправі посилатися на будь-які таємні нормативно-правові акти у своїй діяльності. Така позиція має унеможливити зловживання службовим становищем посадових осіб регулятора без притягнення до відповідальності, передбаченої законодавством.

Принцип адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії вказує, що є недопустимим узагальнення методів та інструментів регулювання. Оскільки визначення статусу ринку, як природної монополії є процесом індивідуальним, то й самі суб'єкти природних монополій не можуть отримувати статус лише через відповідність певним критеріям.

Принцип самоокупності суб'єктів природних монополій вказує на те, що набуття відповідного статусу не є підставою для надання пільг або субсидій. Надання суб'єкту підприємницької діяльності статусу суб'єкта природних монополій покращує його становище на відповідному ринку. Отже суб'єкт природної монополії є перш за все підприємством, а отже самоокупність має бути прямим результатом його економічної активності.

Принцип стимулювання підвищення якості товарів і задоволення

попиту на них спонукає до такого державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в результаті якого не лише підтримується певний рівень забезпечення товарами, а й забезпечується розвиток та удосконалення такого ринку.

Принцип забезпечення захисту прав споживачів вказує на те, що суб'єкти природних монополій в першу чергу забезпечують товарами споживчий ринок. Отже, законодавець вважає, що суб'єкти природних монополій прямо або опосередковано забезпечують особисті потреби фізичних осіб.

Принцип підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання. Особливістю даного принципу є те, що він застосовується лише в окремій сфері економічної діяльності. Такий підхід скоріш за все пов'язаний з тим, що виробництво електричної та теплової енергії є стратегічним напрямком економіки в сучасних реаліях. Вказаний принцип передбачає, що підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій має бути досягнуто шляхом заохочення (стимулювання), а не шляхом примусу та контролю.

Принцип забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, прямо не визначений законодавством. Однак вказані вище принципи є складовими принципами забезпечення публічного інтересу.

Поєднання врахування інтересів держави і суспільства та забезпечення незалежності приватного сектору економіки є досить складним питанням.

Зазначені інтереси в римському праві поділяються на публічні та приватні.

О.П. Подцерковний зауважив «попри всю різноманітність чинників суспільного господарського порядку погодження публічних та приватних інтересів є одним з найбільш суттєвих з них» [11, с. 83]. 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.

На думку С.І. Бевз, суб'єкти підприємництва в своїй стратегії розвитку діяльності мають постійно шукати для себе баланс публічних і приватних інтересів. Якщо вони мають намір задовольняти свій приватний інтерес, то це не є можливим без паралельного задоволення ними ж публічного інтересу [12, с. 9]. Таким чином, забезпечення публічного інтересу є не тільки функцією держави, а й певним обов'язком приватних осіб.

А.Я. Курбатов вказує, що взаємозв'язок приватних і публічних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності зумовлює необхідність узгодження інтересів усіх 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 [13, 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.

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.

Т.О. Коломієць вказує, що публічний інтерес є не чим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів [14, с. 12]. Однак лишається відкритим питання яка саме кількість приватних інтересів необхідна для перетворення їх на публічний.

На думку Ю.О. Тихомирова, публічний інтерес — це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування та розвитку [15, с. 55]. У даному випадку публічний інтерес відокремлено від приватного інтересу тим, що перший формується організованою сукупністю людей, об'єднаних характерними для них відносинами. Але для визначення публічності також є обов'язковим визнання державою, що проявляється у законотворчій діяльності.

В.В. Галуцько зазначає, що публічний інтерес — це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються публічною адміністрацією [16, с. 181]. Відповідно до зазначеної точки зору публічність інтересу визначається сукупністю приватних інтересів. Основою при-

ватних інтересів виступають певні потреби, отже у випадку, якщо такі потреби виникають у значній кількості сторін, то вони стають значимі. Для визнання значимих потреб публічними необхідним є забезпечення реалізації таких потреб виконавчою владою.

С.В. Савченко 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 державовладні інститути, а його реалізація завжди відбувається в інституційних формах [17, с. 522]. Зазначене визначення співвідносить з поняттям держави та реалізацією виконавчої влади. Тобто публічний інтерес по суті є відображенням інтересу державного, як особливої форми організації суспільства, який націлений в першу чергу на самозбереження.

На слушну думку Р.А. Калюжного та С.В. П'яткова, 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'єктивні 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 [18, 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.

Висновки та перспективи досліджень. Природна монополія є певним станом ринку, при якому тільки суб'єкти природних монополій здатні задовольнити попит споживачів. Сфери, які відносяться до природних монополій є вкрай важливими для суспільства та держави в цілому. Існують певні сфери господарської діяльності, у яких унеможливується забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави. Господарські правовідносини можуть породжувати або припиняти інші правовідносини, які в свою чергу напряду впливають на забезпечення прав громадян, благополуччя населення, стабільність державного устрою та інше.

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 унеможливується 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 напряду забезпечує не тільки приватний, а й публічний інтерес.
6. Публічність інтересу визначається

сукупністю приватних інтересів.

7. Публічний інтерес по суті є відображенням інтересу державного, як особливої форми організації суспільства, який націлений в 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 у розріз з публічним інтересом, а отже вони не є ані основою ані частиною такого інтересу.

Нерозкритим лишається питання коли і за яких обставин публічний інтерес виникає і, відповідно, коли і за яких обставин він припиняється. Зазначені питання можуть бути предметом майбутніх досліджень.

Принцип забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, прямо не визначений законодавством. Однак забезпечення публічного інтересу має всі ознаки адміністративно-правового принципу.

На нашу думку, забезпечення публічного інтересу є однією з основних ідей та вимог, які характеризують зміст регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, відображають тенденцію розвитку такої діяльності та визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері.

Отже, виходячи з вищезазначеного принцип забезпечення публічного інтересу є принципом адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упорядники: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін.; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2011. 448 с.
2. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: Київ, 2009. 34 с.
3. Адміністративне право України: навчальний посібник. / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін. Київ: Інститут публічного права, 2015. Т.1: Загальне адміністративне право / за ред. В.В. Галуцька. 180 с.
4. Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики; пер. с англ. Москва: ИРИСЭН, 2006. 644 с.
5. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» №512/2009 від 04.05.2011 «Про верховенство права». URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
6. Майданік Р.А. Принцип пропорційності (співрозмірності) в цивільному праві України: поняття, межі, умови застосування. Юридична Україна, 2009. № 11
7. Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А. Європейські принципи і стандарти в побудові та діяльності системи органів виконавчої влади України. Правова держава, 2011. № 22.
8. Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Пухтецька А.А. Організація виконавчої влади потребує реформування. Право України, 2009. № 12.
9. Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. Часопис Київського університету права, 2010. № 4.
10. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. Видання друге. Київ: «Юстініан», 2007. 424 с.
11. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 №1682-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-III>.
12. Бевз С.І. Реалізація публічних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності. 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. Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2013. 256 с.
13. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. Москва: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. 212 с.
14. Коломієць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія; за ред. В.К. Шкарупи. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.
15. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. Москва: БЕК, 1995. 496 с.
16. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права, 2010. № 4.
17. Савченко С.В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. Форум права, 2013. № 3.
18. Адміністративне право України: законодавчі визначення: словник-довідник / укладачі: Р.А. Калужний, С.В. Петков. Запоріжжя: КПУ, 2009. 220 с.

Раимов Р.

Обеспечение публичного интереса, как принцип административно-правового регулирования деятельности субъектов природных монополий.

Аннотация. Статья посвящена освещению одной из актуальных теоретико-методологических проблем административного права по вопросу обеспечения публичного интереса, как принципа административно-правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий. Проанализированы определение понятия публичного интереса. Установлены признаки административно-правового принципа в понятии публичного интереса. Принцип обеспечения публичного интереса, как принцип административно-правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий, прямо не определен законодательством.

Ключевые слова: публичный интерес, принцип административного права, частный интерес, общественный интерес.

R. Raimov

The principle of securing public interest as the principle of administrative and legal regulation of the activities of natural monopolies.

Summary. The article is devoted to the coverage of one of the most relevant theoretical and methodological problems of administrative law on the issue of public interest, as a principle of administrative and legal regulation of the activities of subjects of natural monopolies. Analyzed the definition of the concept of public interest. The signs of the administrative-legal principle in the concept of public interest are established. The principle of ensuring public interest, as the principle of administrative and legal regulation of activities of subjects of natural monopolies, is not directly defined by law.

Keywords: public interest, principle of administrative law, private interest, public interest.

