

УДК 34:93

Л. О. Золотухіна
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ України

ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Постановка проблеми. Визначення у Конституції України 1996 року найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь та гідність стало вирішальним поштовхом до активізації процесів розбудови публічно-сервісної держави. Досягнення результату побудови функціонування держави на засадах «служіння людині» є неможливим без перегляду концептуальних засад адміністративного права як галузі права, норми якої спрямовані на врегулювання управлінські відносини в країні. Саме адміністративне право здатне своїми засобами нормативно-правового регулювання побудувати ефективну модель взаємодії держави та людини, визначити ефективні механізми виконання функцій та завдань системи публічного управління. Отже, беззаперечним є факт того, що адміністративно-правові відносини мають публічно-правовий характер. Реалізація адміністративно-правових відносин нерозривно пов'язано з категорією публічного інтересу, при цьому сутність останнього залишається невизначеною.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження категорії публічного інтересу залишається питанням надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. І. Васильєва, О. В. Гончарук, Б. М. Дронів, С. П. Погребняк, Р. В. Сивий, В. М. Селіванов, В. В. Галунько, Р. А. Калюжний, М. П. Кунцевич, Ю. О. Легеза, С. В. Савченко, О. М. Вінник, Є. В. Курінний, В. К. Колпаков, Т. О. Коломонець, А. Я. Курбатов, С. Т. Гончарук та ін. Однак в дослідженнях представників адміністративної науки однозначності підходів до встановлення сутності категорії публічного інтересу не простежується. При цьому категорія «публічний інтерес» постійно використовується у практичній діяльності, є підставою для розмежування юрисдикцій спеціалізованих судів з розгляду публічно-правових та приватно-правових спорів, застосовується як підстава для прийняття управлінських рішень тощо. Отже, існуюча наукова полемічна дискусія щодо визначення змісту категорії «публічний інтерес» не сприяє удосконалення нормативно-правового регулювання її використання. Отже, з'ясування змісту публічного інтересу як адміністративно-правової категорії є метою даного статті, досягнення якої вбачається

шляхом встановлення критеріїв класифікації публічних інтересів та характеристики основних існуючих наукових підходів до вирішення такої теоретико-правової проблеми

Виклад основного матеріалу. Поділ соціальних інтересів на публічні та приватні обумовлюється передусім наявністю в його змісті такої складової як суспільна значущість, соціальна обумовленість певної поведінки уповноваженої особи. Отже, в основу розуміння сутності публічного інтересу передусім має бути покладено з'ясування чи відбувається задоволення потреб більшості суб'єктів правовідносин у наслідок його реалізації чи ні. Зокрема, використання земель природо-заповідного фонду завжди має спрямовуватись на задоволення інтересів соціальної більшості, і тому, вбачається, що розгляд та вирішення спорів, що можуть виникати між землекористувачами такої категорії земель повинні розглядатися у порядку адміністративного судочинства, незалежно від суб'єкта оскарження.

Якщо певна тотожність між категоріями публічний і соціальний інтереси не викликає сумнівів, то встановлення співвідношення понять «публічний інтерес» та «державний інтерес» вимагає наведення певних міркувань. Вважаємо, що державний інтерес не завжди може співпадати з публічним, тоді як формування публічного інтересу завжди має стати державною потребою, на задоволення якої має спрямовуватись здійснення внутрішньої та зовнішньої державної політики. В ідеальному уявленні про правову соціальну державу категорії публічного та державного інтересу мають бути тотожними, однак, на жаль, практична їх реалізація не завжди є такою [1, с. 115]. Розуміння такого підходу найбільш доречним є розглянути на ряді прикладів. Наприклад, реалізація публічного інтересу у поширенні інформації про результати діяльності органів публічної адміністрації може обмежуватися вимогами дотримання режиму державної таємниці. І у такій ситуації публічний інтерес перебуває у певному протиріччі з державним інтересом захисту певних даних від їх оприлюднення. Іншим прикладом може бути здійснення політики державної підтримки та забезпечення прав біженців, що може протирічити публічному інтересу. Так само дотримання прав ув'язнених на гідне утримання може не знаходити підтримки з боку соціальної біль-

шості суспільства. Таких прикладів, насправді, є безліч, і їх існування є підтвердженням неможливості ототожнення державного та публічного інтересу, однак при цьому варто наголосити, що рівень правової ефективності функціонування органів публічного управління, передусім, має відзначатися наявністю усвідомленої підтримки суспільства проявам діяльності органів публічного управління.

Такий авторський висновок обґрунтовується аргументованим науковим підходом Ю. О. Тихомирова, який відзначив, що сутність публічного інтересу має зводитися до сукупності потреб соціальної більшості, задоволення яких має здійснюватися засобами механізму держави. Вчений підкреслює, що рівень забезпечення публічного інтересу є показником ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [2, с. 55]. Підсумовуючи дослідження сутності публічного інтересу, Ю. О. Тихомиров формулює його авторську дефініцію як сукупність загальних інтересів, без задоволення яких неможливо задовольняти інтереси приватні, з одного боку, з іншого – забезпечити цілісність, сталість у нормальному розвитку організацій, держав, націй, соціальних верств і суспільства загалом [2, с. 55].

М. О. Перепелиця, досліджуючи прояв публічного інтересу у фінансовому праві, деталізує науковий підхід, запропонований Ю. О. Тихомировим, визначаючи, що задоволення публічного інтересу має бути визначено як «об'єктивна потреба» взаємодії учасників фінансових правовідносин [1, с. 116].

На такій обов'язковій ознаці публічного інтересу, як його кількісна складова наполягає у своїх дослідженнях і В. В. Галунько, який визначає, що публічним інтересом є «важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією» [3, с. 181].

Крім врахування кількісної характеристики формування публічного інтересу, його сутність відображається у необхідності реалізації управлінських функцій у відносинах, що передували виникненню юридичного конфлікту. У сфері здійснення публічного управління мова йде про виконання делегованих повноважень, які необхідно відмежовувати від повноважень з реалізації законодавчої діяльності, а також діяльності зі справляння правосуддя.

Так, авторський колектив практичного посібника «Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади» [4, с. 15], не претендуючи на абсолютну істинність твердження, зазначається, що зміст публічного інтересу полягає в «пропорційному врахуванні інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальної громади, держави та

суспільства» [4, с. 15]. Варто погодитися з таким запропонованим підходом, що в основу розмежування приватноправового й публічно-правового спорів має бути покладено вирішення питання чи в результаті прийнятого управлінського рішення особою досягається отримання бажаного для неї матеріального або нематеріального блага, що є характерним для першої групи правових конфліктів, тоді як основою розуміння сутності публічно-правових спорів є наявність в них проявів управлінсько-владного впливу на учасників правовідносин [4, с. 17].

Таким чином, категорія «публічний інтерес» є критерієм здійснення класифікації правових конфліктів і покладається в основу розмежування юрисдикцій спеціалізованих судів. З врахуванням зазначеного постає актуальним питання визначення категорії «публічний інтерес», яка має покладатися в основу відмежування юрисдикції адміністративних судів від інших видів судової юрисдикції.

З'ясування сутності публічного інтересу М. О. Перепелицею розглядається через запровадження його класифікації за сферою реалізації. Так, вченою встановлюється доцільність виділення матеріальних (економічних), політичних та духовних інтересів [1, с. 117]. Наведений підхід до класифікації публічних інтересів корелюється з висновком російського вченого О. В. Кряжнова, який визначив, що реалізація матеріальних інтересів відбувається у сфері товарного виробництва, пов'язується з розподілом та використанням матеріальних благ; реалізація політичних інтересів перебуває у площині процесів оволодіння та використання державної влади; площиною впровадження духовних інтересів є сфера культурного, наукового, освітнього життя суспільства [5, с. 96].

Однак необхідно підкреслити, що кількісний показник не може бути основою для визначення категорії публічного інтересу. Підтвердженням такого висновку є підхід, запропонований Р. А. Калюжним та С. В. П'ятковим, які виділяють дві категорії суб'єктивних прав – суб'єктивні права приватного характеру та суб'єктивні права публічного характеру. Вченими обґрунтовується підхід, що реалізація першої групи права є можливою особою особисто без допомоги органу публічного управління, тоді друга група права вимагає участі органу публічного управління як зобов'язаного суб'єкта, від ефективності діяльності якого безпосередньо залежить забезпечення їх реалізації. І саме в межах реалізації другої групи прав відбувається задоволення публічного інтересу [6, с. 4-5]. Такий підхід, запропонований Р. А. Калюжним та С. В. П'ятковим, був свого часу підтриманий рядом вчених, зокрема, В. В. Галунько на підставі нього обґрунтував, що в основу визначення змісту публічного інтересу не

може бути покладена лише кількісна ознака як обов'язковий елемент розуміння такої адміністративно-правової категорії [7, с. 181-182]. При цьому В. В. Галунько наполягає на тому, що належна реалізація публічного інтересу, його задоволення є неможливим без активних форм діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 182].

Публічний інтерес не можливо також визначити лише через сукупність об'єктивних сфер застосування правового регулювання суспільних відносин; задоволення публічного інтересу може мати характер тимчасовий, і характеризувати розвиток суспільства у конкретний проміжок часу. Саме тому пошук ефективних моделей співвідношення приватних та публічних інтересів є гарантією належного рівня забезпечення прав і свобод людини, виконання завдань, що стоять перед сучасною державою.

Таким чином, сутність розуміння публічного інтересу має охоплюватись встановленням кола існуючих об'єктивних потреб, задоволення яких має забезпечуватись засобами публічної влади. Досягнення ототожнення публічного та державного інтересів є ідеальною перспективою розвитку суспільства, і є критерієм визначення рівня правової ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Досягнення усвідомленого ототожнення публічного та державного інтересів, публічного та приватного інтересів, на думку В. В. Галунька, безпосередньо залежить від рівня правової культури та правової свідомості населення [3, с. 181].

В умовах існуючої наукової дискусії з питань визначення змісту публічного інтересу доцільним було встановлення нормативно-правового визначення публічного інтересу, яке є фактично відсутнім, на жаль. В окремих нормативно-правових актах зустрічаються згадування про визначення публічного інтересу, однак концептуального фундаментального розуміння такої категорії, яку покладено в основу розмежування юрисдикцій цивільного, господарського та адміністративного суду, немає.

Наприклад, у Постанові Центральної виборчої комісії України від 3 вересня 2012 року № 733 зазначається, що до рішень, які мають *публічний інтерес*, належать рішення в тому числі щодо «заслуховування інформації дільничних виборчих комісій, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підготовки і проведення виборів; утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі» тощо, тобто рішення, які приймаються у сфері забезпечення законності виборчого процесу [7].

В цілому погоджуючись з можливістю та доцільністю для з'ясування сутності публічного інтересу його класифікації за сферами реалізації,

виявляється доцільним в межах даного дослідження запровадження власного розуміння такого підходу.

Так, *за сферами реалізації публічного інтересу* як критерію класифікації його проявів в межах даного дослідження буде приділено увагу встановленню особливостей задоволення публічного інтересу: *у сфері національної безпеки* (до складових якої віднесено інформаційну безпеку, забезпечення вимог обороноздатності країни та безпеки її кордонів, запровадження стандартів дотримання вимог екологічної безпеки, ефективності та доцільності застосування таких адміністративно-правових режимів, режим воєнного та надзвичайного стану); *у сфері економічної безпеки* (до складових якої віднесено досягнення високого рівня здійснення державної податкової політики, забезпечення фінансової стабільності розвитку економіки, досягнення вимог раціонального використання природних ресурсів як базису здійснення окремих видів господарської діяльності, здійснення антимонопольної політики на належному рівні, в результаті якої вирішуються задачі створення конкурентоспроможної економіки, створення сприятливих інвестиційних умов та активізації зовнішньоекономічних зв'язків, створення прозорого режиму здійснення дозвільно-ліцензійного провадження, вирішення задач здійснення державного та громадського контролю та нагляду у сфері економіки); *у сфері соціальної безпеки* (до складових якої віднесено здійснення належного рівня соціального та пенсійного забезпечення населення, надання якісних освітніх, медичних послуг, державна підтримка розвитку спорту, культури тощо). Детальна характеристика проявів публічного інтересу у зазначених сферах буде здійснена у межах наступного розділу цього дослідження.

За територіальною сферою поширення публічні інтереси поділяються на загальнонаціональні та місцеві (регіональні). Варто підкреслити, що загальнонаціональні інтереси не завжди співпадають з місцевими (регіональними). Крім того забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів має здійснюватись державними засобами, а місцеві – на рівні засобів органів муніципальної влади. Наприклад, публічний інтерес у забезпеченні культурного розвитку населення, підвищення рівня знання української мови має забезпечуватись відповідними державними засобами публічного управління, зокрема, шляхом встановлення загальнообов'язкової вимоги використання української мови у діловодстві органами державної влади та місцевого самоврядування. Втім на рівні окремих місцевостей (наприклад, Закарпатської області) щодо створення умов для розвитку мов національних меншин. І вже реалізації такого публічного інтересу мають сприяти

застосування засобів муніципальної влади (створення освітніх закладів, де освітній процес здійснюється мовою національної меншини; створення інформаційних продуктів мовою національної меншини тощо).

Варто відзначити, що сучасний етап розвитку науки адміністративного права характеризується активізацією процесів інтеграції західноєвропейської адміністративної доктрини в цілому, і зокрема, німецького публічного права. Зокрема, німецький вчений Е. Форстхоф запровадив у своїх дослідженнях інститут позитивного адміністративного управління, зміст якого полягає у пріоритетності забезпечення інтересів населення та суспільства, тобто публічних інтересів [8, с. 27-28].

Висновок. Отже, доцільним зробити висновок, що під публічним інтересом необхідно розуміти сукупність потреб, що визнаються державою, реалізація яких гарантуються засобами публічного управління та сприяє забезпеченню прав і свобод людини. Належне забезпечення реалізації публічного інтересу визначає рівень ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, характеризує рівень розвитку суспільства. Задоволення публічного інтересу визначає пріоритет діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, і саме ця ознака є безумовним свідченням адміністративно-правового характеру такої категорії як складової правової системи будь-якої країни.

Література

1. Перепелица М. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права // М. Перепелица // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 2. – С. 112–119.
2. Тихомиров Ю. А. Публичное право. – М., Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
3. Галунько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178–182.
4. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник / Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик. – Дрогобич: Коло, 2009. – 112 с.
5. Кряжнов А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 96–101.
6. Адміністративне право України : законодавчі визначення : словник-довідник / укладачі Р. А. Калюжний, С. В. Петков. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 220 с.
7. Про Порядок надсилання до Центральної виборчої комісії постанов округних виборчих комісій з виборів народних депутатів України, що становлять публічний інтерес, для оприлюднення: Постанова Центральної виборчої комісії України від 03.09. р. № 733. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0733359-12>.
8. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Галлиган Д., Полянський В. В., Стариков Ю. Н. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.

Анотація

Золотухіна Л. О. Зміст публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. – Стаття.

У науковій статті автором встановлено співвідношення категорій публічного, суспільного та державного інтересів. Автором зроблено висновок, що сутність розуміння публічного інтересу має охоплюватись встановленням кола існуючих об'єктивних потреб, задоволення яких має забезпечуватися засобами публічної влади. Автором обґрунтовано, що ототожнення публічного та державного інтересів є ідеальною перспективою розвитку суспільства, і є критерієм визначення рівня правової ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Автором зроблено висновок, що під публічним інтересом необхідно розуміти сукупність потреб, що визнаються державою, реалізація яких гарантуються засобами публічного управління та сприяє забезпеченню прав і свобод людини. Автором підкреслено, що належне забезпечення реалізації публічного інтересу визначає рівень ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, характеризує рівень розвитку суспільства. Автором акцентовано увагу на тому, що задоволення публічного інтересу визначає пріоритет діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: зміст, публічний інтерес, публічне право, приватне право, сфера реалізації, суспільний інтерес, цінність.

Аннотация

Золотухина Л. А. Содержание публичного интереса как административно-правовой категории. – Статья.

В научной статье автором установлено соотношение категорий публичного, общественного и государственного интересов. Автором сделан вывод, что сущность понимания публичного интереса состоит в установлении круга существующих объективных потребностей, удовлетворение которых должно обеспечиваться средствами публичной власти. Автором обосновано, что отождествление публичного и государственного интересов является идеальной перспективой развития общества, и является критерием определения уровня правовой эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Автором сделан вывод, что под публичным интересом необходимо понимать совокупность потребностей, которые признаются государством, реализация которых гарантируются средствами публичного управления и способствует обеспечению прав и свобод человека. Автором подчеркивается, что надлежащее обеспечение реализации публичного интереса определяет уровень эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, характеризует уровень развития общества. Автором акцентировано внимание на том, что удовлетворение публичного интереса определяет приоритет деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: содержание, публичный интерес, публичное право, частное право, сфера реализации, общественный интерес, ценность.

Summary

Zolotukhina L. O. Content of public interest as an administrative and legal category. – Article.

In the scientific article, the author established the ratio of categories of public, public and state interests.

The author concluded that the essence of public interest understanding is to establish a range of existing objective needs, the satisfaction of which should be provided by means of public authority. The author substantiates that the identification of public and state interests is an ideal prospect for the development of society, and is a criterion for determining the level of legal effectiveness of the functioning of public authorities and local self-government. The author concludes that by public interest it is necessary to understand the totality of needs recognized by the state, the realization of which is guaranteed by means of public administration and

contributes to ensuring human rights and freedoms. The author emphasizes that the proper provision of the realization of public interest determines the level of efficiency of functioning of public authorities and local self-government, characterizes the level of development of society. The author focuses on the fact that the satisfaction of public interest determines the priority of the activities of public authorities and local self-government.

Key words: content, public interest, public law, private law, the scope of implementation, public interest value.