

ГАЛАЙ

Михайло Михайлович
m.m.galay@nlu.edu.ua

УДК 342.92

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

PUBLIC INTEREST
IN ADMINISTRATIVE LAW

DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2021.5\(1\).8](https://doi.org/10.37634/efp.2021.5(1).8)

КОСЯК

Ігор Васильович
i.v.kosyak@nlu.edu.ua

студент, Інститут
прокуратури та кримінальної
юстиції Національного
юридичного університету ім.
Ярослава Мудрого

студент, Інститут
прокуратури та кримінальної
юстиції Національного
юридичного університету ім.
Ярослава Мудрого

HALAI Mykhailo – student, Yaroslav Mudryi National Law University, Institute of Prosecution and Criminal Justice

KOSIAK Ihor – student, Yaroslav Mudryi National Law University, Institute of Prosecution and Criminal Justice

Стаття присвячена аналізу дефініції «публічний інтерес». Констатується невизначеність поняття у законодавстві. Розглянуто: питання генези поняття «інтерес» у праві; поділ права на приватне та публічне; поділу інтересу на приватний та публічний. Визначений зміст публічного інтересу. Визначено види публічного інтересу. Сформовано особливості публічного інтересу. За допомогою повноважень місцевих державних адміністрацій було розглянуто ознаки публічного інтересу. У висновку визначено поняття публічного інтересу в адміністративному праві.

* * *

Today the concept of “public interest” plays a significant role in public law. It would then be important to define the concept for better understanding and application in administrative law.

The paper is devoted to the analysis of the definition of «public interest».

The uncertainty of the concept in the legislation is noted. The questions of genesis of concept of «interest» in law; division of right into private and public; division of interest into private and public interest. Considered views on the definition of interest in law. The exercise of public interest by organs of public administration by issuing administrative acts is specified. The meaning of public interest has been defined. The role of public interest in the activities of public administration bodies has been established. The importance of balancing individual and collective interests was emphasized. The types of public interest are defined, and the concept of public interest in administrative law is enshrined in domestic legislation. The ambiguity of the legal acts defining the types of public interest that are laid down in the legislation is indicated. Special features of public interest have been formed. It is further stated that the public interest is the content of the legal relationship between citizens and the public administration. The importance of State guarantees for the possibility of realizing a public interest has been established. With the help of the powers of the local State administrations, signs of public interest were examined. It has been established that it is possible for public authorities to define the concept of public interest. The use of types of public interest in legal proceedings, the safeguarding and realization of public interest by administrative law and the importance of a legislative definition of public interest have been proved.

The opinion defines the concept of public interest in administrative law as a set of private interests in administrative legal relations which (aggregate) It is provided by appropriate legal means and is implemented through executive administrative acts. In addition, the report indicates the main features of public interest.

Ключові слова: публічний інтерес, адміністративне право, інтерес, поняття, публічне право

Keywords: public interest, administrative law, interest, concept, public law

ВСТУП

Складовою предмета адміністративного права є його публічна спрямованість, адже адміністративне право врегульовує публічні правовідносини, змістом яких завжди є публічний інтерес, поняття якого виникло у вітчизняній юриспруденції порівняно нещодавно. Підходи до визначення правової природи інтересу можна охарактеризувати як одну з основних проблем адміністративного права, оскільки законодавець не дає визначення категорії «інтерес» у суто правовому полі.

Через невизначеність у нормативно-правових актах дефініції терміну «публічний інтерес», у науковому аспекті це питання було розглянуто багатьма вченими. Серед них варто виділити: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.В. Галуцько, В.М. Гарашука, С.Т. Гончарука, А.І. Слістратова, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, Т.О. Коломойця, Є.О. Курінного, С.В. Петкова, В.К. Шкарупа.

МЕТА статті – аналіз та дослідження правової дефініції «публічний інтерес» в адміністративно-правовому полі.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У процесі дослідження застосовані методи логічного узагальнення інформації, порівняння та формалізації, аналізу та вивчення наукових праць учених та судової практики, групування джерел інформації, уточнення дослідженої інформації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В українському законодавстві існує велика кількість термінів, що не мають законодавчого визначення. Одним із таких є «публічний інтерес». Надання цьому терміну дефініції дозволить використовувати його більш широко у практиці, особливо органами публічного адміністрування, а також громадянам під час звернення. Відсутність законодавчого визначення терміну «публічний інтерес» створює прогалину у законодавстві. Особливо відчутною ця прогалина є для адміністративного права, в якому публічний інтерес відіграє важ-

ливу роль під час прийняття рішень органами публічного адміністрування.

На початку звернемося до поділу права на публічне та приватне. У Великій українській юридичній енциклопедії зазначається, що приватне право – це сукупність правил, що регулюють такі відносини між суб'єктами права, що прямо не стосуються публічної влади насамперед пов'язані з реалізацією інтересів окремих осіб, які визнаються та захищаються правом [1]. Якщо мова йде про публічне право, то варто вказати, що це сукупність правил, що регулюють відносини, пов'язані з діяльністю публічної влади. Відносини, що виникають у сфері публічного права, пов'язані з реалізацією загального інтересу суспільства [2]. Отже, різниця між приватним та публічним правом буде полягати саме в інтересі, який буде реалізовуватися під час правовідносин між суб'єктами.

У разі визначення публічного інтересу в адміністративному праві варто звернути увагу на визначення поняття «інтерес» та генезу цього поняття у праві. У Великій українській юридичній енциклопедії під інтересом розуміється вид соціального інтересу, що має суб'єктивно-об'єктивну сутність, відображається в правовій формі та реалізується у правових відносинах [3]. Аналізуючи цей термін, можна визначити, що інтерес насамперед є поєднанням об'єктивної та суб'єктивної сторони, а його реалізація можлива лише у правовідносинах.

Одним із перших, хто почав досліджувати поняття «інтерес» у праві, є Р. Іерінг. Свою теорію він розвивав у таких працях: «Інтерес і право», «Боротьба за право», «Мета в праві». У них він вказував: що само собою суб'єктивне право вже є охоронюваним законом інтересом; інтерес є матеріальною основою права, а право зі свого боку існує для того, щоб зрівнювати інтереси у суспільстві та знаходити баланс між ними; співвідношення інтересів особи та суспільства має такий вигляд: «... якщо перший вид опікується тим, щоб як можна більше взяти, то другий усі свої зусилля спрямовує на те, щоб по змозі менше дати...» [4, с.16].

Нині думка стосовно інтересу у праві дещо змінилася. Особливо помітною буде різниця відносно розуміння самого поняття інтересу в праві або інтересу правового. Можна виокремити суб'єктивний підхід, об'єктивний підхід та підхід, в якому відбувається поєднання суб'єктивного та об'єктивного підходів. Водночас оптимальним визнається саме третій підхід, тому що за його допомогою більш повно розкривається природа інтересу та відображається його діалектичність, а саме: поєднання суб'єктивних та об'єктивних ознак. У випадку використання лише одного із перших двох зазначених підходів, не будуть розкриті такі важливі аспекти інтересу як індивідуальність або спільність інтересів [4].

Раніше доволі поширеною була думка з приводу впливу не лише правової системи, а й державної ідеології на реалізацію інтересу. Прикладом цього може бути позиція Р.А. Калюжного, який вважає, що державна ідеологія набуває великого значення під час встановлення пріоритету інтересів, тому що саме вона визначає модель правової системи [5].

Н.Ю. Пришва під публічним інтересом розуміє визнаний державою й забезпечений правом інтерес соці-

альної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування й розвитку [4, с. 44]. Так, у змісті публічного інтересу виражається соціальна спрямованість, яка виступає, як сила, що змінює об'єктивні та суб'єктивні умови забезпечення та реалізації цього поняття.

На сьогодні існує класифікація публічного інтересу на державний, територіальний, суспільний. В основі цього поділу лежить суб'єкт, що є носієм інтересу. Під територіальним інтересом розуміють власні уявлення територіальної спільноти щодо питань, які є важливими на територіальному рівні. Водночас територіальний інтерес має два рівні: регіональний та місцевий. Суспільний інтерес визначають як інтерес суспільства або інтерес репрезентативного представника цього суспільства, пов'язаного із забезпеченням його добробуту, стабільності, безпеки та його розвитку. Правовий інтерес є видом соціального інтересу, реалізація якого здійснюється в межах правовідносин. Одним з обов'язкових елементів правовідносин є суб'єкти. Публічному та приватному суб'єкту притаманний відповідний інтерес. У залежності який це суб'єкт визначається його інтерес, публічний чи приватний. У державі завжди буде існувати різниця між публічним і приватним інтересом.

Державний інтерес є різновидом публічного інтересу, носієм якого є держава в особі відповідних державних органів.

Постає питання, що буде складати публічний інтерес? А також, що буде забезпечуватися у реалізації публічного інтересу? Науковці схильні вважати, що зміст публічного інтересу складає сукупність приватних інтересів. Однак залишається відкритим питання, який саме обсяг приватних інтересів необхідний для перетворення їх на публічний.

Так, наприклад, на думку В.В. Галунько, поняття «публічний інтерес» можна розкрити через розуміння того, що публічний інтерес є сукупністю приватних інтересів, але за цих обставин варто зазначити, що не має значення кількість осіб, що утворюють публічний інтерес, важливим буде лише законність забезпечення суб'єктом публічної адміністрації їх інтересу та чи не підмінений він корпоративним чи приватним інтересом. Отже, публічний інтерес можна визначити як важливий для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [6]. Т.О. Коломєць також вважає, що публічний інтерес є ні чим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів. Тобто публічним інтересом виступатиме будь-який приватний інтерес, під час реалізації якого будуть задіяні певні права та свободи, стосовно забезпечення яких держава має зобов'язання. За такої умови суб'єкт правовідносин вправі діяти самостійно доти, доки це не зачіпає публічний інтерес [6].

Р.А. Калюжный зі свого боку виділяє баланс індивідуального й колективного інтересів, позаяк тільки за цієї умови може бути правильне застосування, реалізація, забезпечення та розуміння публічного інтересу на дистанції.

Професор А.І. Єлістратов вважав, що змістом адміністративно-правових відносин між представником

державної влади і громадянами завжди є публічний інтерес. Бачення держави та суспільства стосовно загального блага можуть розрізнятися. Проте в усякому разі вимоги влади висуваються до громадян не як приватний інтерес окремих носіїв влади, а в ім'я загального блага. Саме така ситуація і склалася за часів соціалізму через дисбаланс співвідношення індивідуального й колективного інтересів [8].

Отже, для кращого розуміння публічного інтересу слід визначити його особливості: 1) публічним інтересом повинна забезпечуватися та сукупність потреб, яких реально потребують індивіди; 2) права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави та як наслідок публічний або ж державний інтерес [7]; 3) публічність інтересів визначають такі обставини, що відповідні суб'єкти адміністративного права здійснюють владні повноваження, функції публічної влади; 4) публічні інтереси забезпечуються адміністративними засобами.

Реалізація публічного інтересу учасників адміністративно-правових відносин здійснюється через видання адміністративних актів. Ознаками адміністративного акта є його основні якості, які характеризують його сутність і призначення. Адміністративні акти спрямовуються на реалізацію інтересів суб'єктів адміністративного права. Тобто з огляду на зміст таких актів управління можна говорити про реалізацію функцій забезпечення публічних інтересів органами публічної адміністрації.

Слід визначити ознаки публічного інтересу та розглянути їх на прикладі конкретних повноважень місцевих державних адміністрацій, які відповідно входять до системи органів виконавчої влади.

Однією з ознак публічного інтересу є те, що він є невід'ємною складовою інтересів держави. За цих обставин інтерес публічний може не співпадати з інтересами приватними. Цю ознаку можна віднайти в ст. 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка визначає повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі соціального забезпечення та соціального захисту [9]. У результаті аналізу положень статті можна зазначити, що вони задовольняють публічний інтерес, який, крім цього, визначений як інтереси держави в інших нормативно-правових актах, оскільки спрямовані на покращення життєвого рівня соціально незахищених громадян.

У п. 3 ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» можна виділити таку ознаку публічного інтересу як його визначення сукупністю приватних інтересів. Згідно з цим пунктом, місцева державна адміністрація отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства, для складання і виконання бюджету, ось це і є тою сукупністю приватних інтересів. Приватний інтерес у цьому випадку слід розкрити через повноваження закріплене п. 5 ст. 19, згідно з яким місцева державна адміністрація сприяє розвитку малого бізнесу. Потрібно зазначити, що ці ознаки притаманні кожному повноваженню, оскільки визначають поняття публічного інтересу. Проте у відповідному повноваженні, якась ознака більш явна та більш чітко виражена, ніж інші.

Поняття «публічний інтерес» на сьогодні ніяк не

закріплено у законодавстві. Натомість законодавець закріплює його різновиди – «суспільний інтерес» у Законах України № 2939–VI «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011, № 580–VIII «Про національну безпеку України» від 02.07.2015, «державний інтерес» у Законі України № 2704–VIII «Про функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 та територіальний інтерес у вигляді «інтереси відповідної територіальної громади» в Законі України № 155–IX «Про концесію» від 03.10.2019 [10–13]. Водночас усі зазначені вище різновиди публічного інтересу не мають законодавчої дефініції. Не зважаючи на невизначеність поняття «суспільний інтерес», воно доволі широко застосовується у судочинстві. Застосування цього терміну здійснюється судами всіх інстанцій, що робить важливість його законодавчого регулювання надзвичайно важливим питанням.

Якщо звернутися до практики адміністративних судів, то під час вирішення публічно-правових спорів важливе значення відіграє Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2019 р. за справою № 810/2763/17. У справі, що розглядається, Державіаслужба (публічна адміністрація) звернулася до адміністративного суду з позовом про зобов'язання ТОВ «Будгенконтракт» виконати рішення про припинення будівництва, маючи на меті захист публічного інтересу певного кола осіб (членів екіпажів повітряних суден та їх пасажирів, а також людей, які проживатимуть або перебуватимуть поруч), оскільки порушення норм чинного законодавства під час будівництва вказаних об'єктів впливають на безпеку цивільної авіації, створюючи загрозу життю і здоров'ю невизначеного кола людей. Велика Палата Верховного Суду у постанові зазначає про наявність «публічного інтересу» такого спору [14]. Також надає визначення цьому поняттю і вказує, що це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [14].

Не зважаючи на визначення Верховним Судом поняття «суспільний інтерес», його застосування можливе лише у разі здійснення судочинства. Так, визначення поняття «суспільного інтересу» є обов'язковим лише для органів судової влади. Під час здійснення своєї діяльності інші органи державної влади не можуть використовувати позицію Верховного Суду, викладену у справі № 810/2763/17 [14]. Тобто питання з надання терміну «публічний інтерес» законодавчої дефініції залишається відкритим. Отже, для застосування терміну «публічний інтерес» іншими органами державної влади потрібно видати необхідний нормативно-правовий акт, в якому було б визначено поняття «публічний інтерес» та визначено випадки його застосування.

ВИСНОВКИ

Слід визначити декілька важливих ознак:

1. Публічний інтерес є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними.

2. Зміна вектора приватного інтересу повинна знаходити своє відображення в зміні публічного інтересу й навпаки.

3. Публічність інтересу визначається сукупністю приватних інтересів.

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

Отже, на основі таких ознак та механізму реалізації та забезпечення, можна визначити публічний інтерес в адміністративному праві як сукупність приватних інтересів у адміністративних правовідносинах, яка (сукупність) забезпечується відповідними правовими засобами та реалізується за допомогою адміністративних актів виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Погребняк С.П. Приватне право. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / редкол. О.В. Петришин та ін.* Харків: Право, 2017. Т. 3: Загальна теорія права. С. 612–616.
2. Погребняк С.П. Публічне право. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / редкол. О.В. Петришин та ін.* Харків: Право, 2017. Т. 3: Загальна теорія права. С. 651–654.
3. Наливайко Л.Р. Інтерес публічний. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / редкол. О.В. Петришин та ін.* Харків: Право, 2017. Т. 3: Загальна теорія права. С. 193–195.
4. Кармаліта М.В. Приватний і публічний інтерес у системі податкових правовідносин: монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А.А., 2019. 328 с.
5. Каложний Р.А. Публічний інтерес в адміністративному праві. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1/Публічний%20інтерес%20у%20адміністративному%20праві.pdf>
6. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум Права*. 2010. № 4. С. 178–182.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.
8. Елистратов А. Административное право: лекции. Москва: типография Т-ва И. Сытина, 1911. 235 с.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586–XIV: станом на 6 груд. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939–VI: станом на 24 жовт. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469–VIII: станом на 23 квіт. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
12. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704–VIII: станом на 11 верес. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>
13. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 р. № 155–IX: станом на 20 груд. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>
14. Постанова Верховного Суду: Постанова від 13.02.2019 № 810/2763/17. *База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. Судова влада України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>
15. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>
16. Виконавча влада й адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін. К.: «Ін Юре», 2002. 668 с.
17. Кунцевич М. Публічні і приватні інтереси як цінності, що охороняються адміністративним правом. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 2. С. 11–14.
18. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова Держава*. 2014. № 24. С. 100–104.

References

1. Pohrebniak S.P. Private law. *Great Ukrainian legal encyclopedia: in 20 vol. / O.V. Petryshyn, et.al.* Kharkiv: Law, 2017. Vol. 3: General theory of law. pp. 612–616. (in Ukrainian).
2. Pohrebniak S.P. Public law. *Great Ukrainian legal encyclopedia: in 20 vol. / O.V. Petryshyn, et.al.* Kharkiv: Law, 2017. Vol. 3: General theory of law. pp. 651–654. (in Ukrainian).
3. Nalyvaiko L.R. Public interest. *Great Ukrainian legal encyclopedia: in 20 vol. / O.V. Petryshyn, et.al.* Kharkiv: Law, 2017. Vol. 3: General theory of law. pp. 193–195. (in Ukrainian).
4. Karmalita M.V. Private and public interest in the system of tax relations: monograph. Khmelnytsky: Melnyk A.A., 2019. 328 p. (in Ukrainian).
5. Kaliuzhnyi R.A. Public interest in administrative law. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1/Public%20interest%20in%20administrative%20law.pdf> (in Ukrainian).
6. Halunko V.V. Public interest in administrative law. *Forum Law*. 2010. № 4. pp. 178–182. (in Ukrainian).
7. Kolomoiets T.O. Administrative coercion in public law of Ukraine: theory, experience and practice of implementation: monograph. Zaporizhzhia: Polihraf, 2004. 404 p. (in Ukrainian).
8. Elistratov A. Administrative law: lectures. Moscow: I. Sytin's printing house, 1911. 235 p. (in Russian).
9. On local state administrations: Law of Ukraine of April 9, 1999 № 586–XIV: on December 6, 2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (in Ukrainian).
10. On access to public information: Law of Ukraine of 13.01.2011 № 2939–VI: on October 24, 2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (in Ukrainian).
11. On the national security of Ukraine: Law of Ukraine of June 21, 2018 № 2469–VIII: on April 23, 2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (in Ukrainian).
12. On ensuring the functioning of the Ukrainian language as the state language: Law of Ukraine of April 25, 2019 № 2704–VIII: on September 11, 2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (in Ukrainian).
13. About the concession: Law of Ukraine of October 3, 2019 № 155–IX: as of December 20, 2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20> (in Ukrainian).
14. Resolution of the Supreme Court: Resolution of 13.02.2019 № 810/2763/17. *Database "Unified State Register of Court Decisions"*. *Judiciary of Ukraine*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398> (in Ukrainian).
15. The Constitution of Ukraine: dated June 28, 1996 № 254k / 96–VR: on January 1, 2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (in Ukrainian).
16. Executive power and administrative law / V.B. Averianov, et.al. Kyiv: In Yure, 2002. 668 p. (in Ukrainian).
17. Kuntsevich M. Public and private interests as values protected by administrative law. *Legal Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking*. 2014. № 2. pp. 11–14. (in Ukrainian).
18. Mykolenko O.I. Public and private interest in administrative law. *Constitutional state*. 2014. № 24. pp. 100–104. (in Ukrainian).