

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-3-37-42>

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

ПРОЯВ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ В ОКРЕМИХ РІЗНОВИДАХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті автором здійснюється аналіз проявів публічного інтересу в окремих різновидах адміністративно-правових відносин. Автором зроблено висновок про доцільність оптимізації системи нормативно-правового регулювання реалізації публічного інтересу в адміністративних правових відносинах. Наголошено, що реалізація публічного інтересу в адміністративних правовідносинах вимагає удосконалення адміністративно-процедурного законодавства. Обґрунтовано, що ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу досягається на нормативно-правовому, організаційно-управлінському та правозахисному рівнях. Розглянуто особливості прояву та реалізації окремих видів публічного інтересу у сфері охорони та захисту громадської моралі, визначення ефективності функціонування державної служби, захисту економічної конкуренції тощо. Підкреслено, що в законах сфери публічного права визначається мета їх прийняття, пов'язана із реалізацією та захистом публічних інтересів. З'ясовано, що в Україні відбувся поступовий перехід від домінування державних інтересів в нормативних приписах до встановлення пріоритету приватних інтересів, починаючи з Конституції України і продовжуючи гуманізацією законодавства, зміною підходів до правового розуміння, що проявилось навіть у термінологічному підході до розуміння державних та громадських інтересів як інтересів публічних. Обґрунтовано, що трансформація законодавства України в новітній історії зумовлена євроінтеграційними процесами, прагненням України набути повноправного членства в Європейському Союзі, в рамках якого досягається оптимальний баланс між публічними та приватними інтересами. Зроблено висновок, що в останні роки на заміну концепції неолібералізму приходить доктрина посилення державного контролю за різними суспільними процесами і захисту публічних інтересів всього суспільства (що своєю чергою потребує обмеження інтересів приватних).

Ключові слова: адміністративний порядок, адміністративні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес.

L. O. Zolotukhina. Public interest in certain types of administrative legal relationships

The author analyzes the manifestations of public interest in certain types of administrative and legal relations. The author concludes that it is advisable to optimize the system of legal regulation of public interest in administrative legal relations. It is emphasized that realization of public interest in administrative legal relations requires improvement of administrative and procedural legislation. It is substantiated that the effectiveness of the administrative and legal mechanism of ensuring the realization of public interest is achieved at the regulatory, organizational, managerial and human rights levels. The peculiarities of manifestation and realization of certain types of public interest in the field of protection and protection of public morals, determination of efficiency of functioning of the civil service, protection of economic competition, etc. are considered. It is emphasized that the laws of the field of public law determine the purpose of their adoption, related to the implementation and protection of public interests. It has been found out that in Ukraine there has been a gradual transition from dominance of state interests in normative prescriptions to priority setting of private interests, beginning with the Constitution of Ukraine and continuing humanization of legislation, change of approaches to legal understanding, which was manifested even in the terminological approach to public understanding as a public interest. It is substantiated that the transformation of the legislation of Ukraine in the recent history is conditioned by the European integration processes, the desire of Ukraine to acquire full membership in the

© Л. О. Золотухіна, 2019

European Union, within which an optimal balance between public and private interests is reached. It has been concluded that in recent years, the doctrine of strengthening state control over various social processes and protecting the public interests of the whole society (which, in turn, requires the restriction of private interests) has been replaced by the concept of neoliberalism.

Key words: administrative order, administrative legal relations, signs, concepts, public administration, public interest.

Постановка проблеми. Визначення у Конституції України 1996 року найвищою соціальною цінністю людини, її життя і здоров'я, честі та гідності 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 управлінських відносин 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'язана з категорією публічного інтересу, при цьому сутність останнього залишається невизначеною.

Через особливості соціально-історичного розвитку українська адміністративно-правова наука довгі роки не була причетною до дослідження поняття та сутності публічного інтересу, зосереджуючись на суто державних інтересах. Ситуація поступово змінюється з прийняттям Концепції адміністративної реформи в Україні [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження адміністративно-правової категорії «публічний інтерес» є 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. Коломоєць, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та інші. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки встановленню особливостей прояву публічного інтересу у національному законодавстві України присвячено надзвичайно незначну увагу.

Мета статті. Все вищезазначене зумовило мету нашого дослідження, яка полягає у здійсненні проявів публічного інтересу в адміністративно-правових відносинах.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сфері адміністративно-правових відносин реалізація «публічного інтересу» в національному законодавстві знайшла своє відображення в Законах України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р., «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (наразі це оновлений Закон від 10.12.2015 р.), «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII (колишній Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р. № 1490-III), «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI, «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII тощо.

Так, наприклад, одним із принципів державної служби, які визначені у ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, є принцип доброчесності, який визначається в законі як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [2].

Вказані закони належать до підсистеми публічного права і покликані забезпечити нормальне та ефективне функціонування державного апарату, взаємодію між його структурними елементами, взаємовідносини між державою та особою, знизити корупційні ризики і в кінцевому результаті призвести до задоволення приватних інтересів громадян, що відбувається в процесі реалізації та захисту прав і свобод людини за участю суб'єктів публічної адміністрації. Таким чином, реалізація публічного інтересу, закріпленого у зазначених законах, має неодмінно призвести до покращення механізму реалізації та захисту прав і свобод громадян, тобто задоволення їх приватних інтересів.

Особливе значення для нормативного закріплення та практичної реалізації публічних інтересів українського суспільства має прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, яким було розпочато епоху становлення та розвитку адміністративного судочинства, завданням якого, відповідно до ст. 2 КАС України, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [3].

Тобто завданням адміністративних судів є встановлення межі між приватними інтересами особи та публічними інтересами суспільства і держави в особі органів публічної адміністрації – суб'єктів владних повноважень.

Не менш важливою для забезпечення реалізації публічних інтересів в адміністративно-правових відносинах стала судова реформа: внесення змін до Конституції України (Розділ VIII «Правосуддя») та прийняття оновленого Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [4].

Зокрема, новим суб'єктом правотворення став Верховний Суд, правові висновки якого по суті мають прецедентний характер, і в кожній правовій позиції Верховного Суду встановлюється межа між публічними і приватними інтересами, зокрема і в сфері адміністративно-правових відносин. Правові висновки Верховного Суду обов'язкові для всіх нижчих судів, тому їх прецедентний характер і нормативне значення не викликають сумнівів.

У деяких нормативно-правових актах національного законодавства містяться нормативні визначення приватного та публічного інтересів.

Так, в Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII у ст. 1 «приватний інтерес» визначається як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

А реальний конфлікт інтересів визначений як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [5].

Таким чином, реальний конфлікт інтересів згідно із Законом України «Про запобігання корупції» це фактично конфлікт між приватними інтересами особи та публічними інтересами всього суспільства та держави в цілому, які ця особа зобов'язана захищати та реалізовувати (задовольняти), використовуючи надані їй повноваження згідно із чинним законодавством.

Непряме визначення публічного (суспільного) інтересу знаходимо в суміжних галузях права. Так, відповідно до ст. 470 Кримінального процесуального кодексу України прокурор під час вирішення питання про укладення угоди про визнання винуватості зобов'язаний враховувати, зокрема, такі обставини: наявність суспільного інтересу в забезпеченні швидкого досудового розслідування і судового провадження; викриття більшої кількості кримінальних

правопорушень; наявність суспільного інтересу в запобіганні, виявленні чи припиненні більшої кількості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень [6].

Показово, що відповідно до ч. 4 ст. 469 Кримінального процесуального кодексу України угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості, тяжких злочинів, внаслідок яких шкода завдана лише державним чи суспільним інтересам [6].

Тобто законодавець у кримінальному процесі чітко розрізняє та розділяє державний та суспільний інтерес.

Разом із тим в сучасній доктрині адміністративного права та чинному адміністративному законодавстві поняття «публічні інтереси» охоплює зміст понять «державні інтереси» та «суспільні інтереси».

Так, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічно-правовий спір – це спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. А згідно із п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Отже, в КАС України «публічна(ий)» означає державний, в той же час «публічний» за своєю етимологією означає «суспільний» (public (англ.) – суспільний, суспільство, відкритий).

Використання категорії «публічний інтерес» в національному законодавстві відповідає європейській моделі, в якій держава та її структурні елементи мають сервісний характер, представляють та реалізують інтереси всього суспільства, тому більшою мірою використовується термінологія «органи публічної влади», «органи публічної адміністрації».

Отже, в Україні за результатами реформування національного законодавства в контексті євроінтеграційних процесів відбулася термінологічна еволюція – перехід від «державницького» підходу (коли держава є відокремленим владним механізмом, який керує та наглядає за суспільством, і використовується термінологія «державні органи», «державна влада», «державні інтереси») до європейського соціоцентричного підходу, коли держава перебуває на службі у суспільства, захищає та забезпечує реалізацію суспільних інтересів, тому використовується термінологія «публічна служба», «публічні інтереси» тощо.

Серед законів України, в яких домінують публічні інтереси, слід зазначити: Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. (регламентує забезпечення демократичного цивільного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони за допомогою запровадження всеосяжного підходу у сферах національної безпеки і оборони); Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V; Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV; Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 р. № 3674-VI; Закон України «Про пробацію» від 05.02.2015 р. № 160-VIII; Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20.11.2003 р. № 1296-IV; Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III та інші закони, які віднесені до галузей публічного права і в яких реалізуються та захищаються публічні інтереси всього суспільства та держави.

Так, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V зазначається, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [7].

У ст. 4 Закону України «Про пробацію» зазначено, що метою пробації є забезпечення безпеки суспільства шляхом виправлення засуджених, запобігання вчиненню ними повторних кримінальних правопорушень та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинувачених, з метою прийняття судом рішення про міру їхньої відповідальності [8]. Таким чином, у вказаному законі чітко визначений публічний інтерес – забезпечення безпеки суспільства, запобігання вчиненню засудженими повторних кримінальних правопорушень та забезпечення суду інформацією щодо обвинувачених.

У Законі України «Про захист суспільної моралі» зазначено, що цей Закон встановлює правові основи захисту суспільства від розповсюдження продукції, що негативно впливає на суспільну мораль [9]. В цьому законі публічний інтерес полягає у захисті суспільства від розповсюдження порнографії, пропаганди фашизму та неонацизму, творів, які принижують особистість, тощо. З цією метою обмежуються приватні інтереси громадян, встановлюється адміністративна та кримінальна відповідальність за вчинення правопорушень у вказаній сфері суспільних відносин. Особливо актуальною є реалізація даного публічного інтересу в умовах тотальної інформатизації суспільного життя та фактичної відсутності адміністративно-правового регулювання в мережі Інтернет. Незважаючи на наявність вказаного закону та адміністративної і кримінальної відповідальності за відповідні правопорушення, в мережі Інтернет легко знайти твори, відеопродукцію, які негативно впливають на суспільну мораль. Таким чином, публічний інтерес як адміністративно-правова категорія в такому разі не реалізується належним чином, що є суттєвою прогалиною національного законодавства та юридичної практики. Отже, є нагальна потреба врегулювання публічно-правових відносин у мережі Інтернет, встановлення чітких правил надання доступу до інтернет-ресурсів провайдером, з дотриманням вимог Закону України «Про захист суспільної моралі». Дотримання зазначених правил має контролюватися уповноваженими органами публічної адміністрації, на які буде покладено обов'язок забезпечити реалізацію та захист публічних інтересів у цій сфері.

Преамбула до Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III проголошує, що цей Закон визначає правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності і спрямований на забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин [10]. В такому випадку очевидним є публічний інтерес українського суспільства та держави щодо забезпечення ефективного функціонування економіки України, протидії монополізації господарської діяльності. Такий публічний інтерес реалізує Антимонопольний комітет України, який має для цього достатньо ефективний інструментарій – заходи адміністративної та кримінальної відповідальності.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, у законах сфери публічного права зазвичай визначається мета їх прийняття, пов'язана із реалізацією та захистом публічних інтересів. В Україні відбувся поступовий перехід від домінування державних інтересів в нормативних приписах до встановлення пріоритету при-

ватних інтересів, починаючи з Конституції України і продовжуючи гуманізацією законодавства, зміною підходів до праворозуміння, що проявилось навіть у термінологічному підході до розуміння державних та громадських інтересів як інтересів публічних. Трансформація законодавства України в новітній історії зумовлена євроінтеграційними процесами, прагненням України набути повноправного членства в Європейському Союзі, в рамках якого досягається оптимальний баланс між публічними та приватними інтересами. В останні роки на заміну концепції неолібералізму приходить доктрина посилення державного контролю за різними суспільними процесами і захисту публічних інтересів всього суспільства (що своєю чергою потребує обмеження інтересів приватних). Саме цим зумовлена необхідність доктринального дослідження публічного інтересу як адміністративно-правової категорії.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 04.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 05.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 06.06.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Дата оновлення: 13.06.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарській діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
8. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19>.
9. Про захист суспільної моралі: Закон України від 20.11.2003 р. № 1296-IV. Дата оновлення: 09.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>.
10. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. Дата оновлення: 07.03.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.