

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

BASIC APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ESSENCE OF THE PUBLIC INTEREST AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL CATEGORY

Мельниченко Б.Б., д.ю.н., професор,
професор кафедри теорії права та конституціоналізму

*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті висвітлено основні підходи до розуміння сутності публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. З'ясовано, що правова категорія «публічний інтерес» – одна з найскладніших для розуміння, адже: по-перше, сутність публічних правових відносин є суб'єктивно-об'єктивною: об'єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб'єктивно закріплюється законодавцем у правових нормах; по-друге, публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів. Наголошено, що публічні інтереси не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини. Вони є своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою важливі для кожного члена суспільства. Підкреслено, що публічним інтересом можна вважати все те, що стосується благ та інтересів суспільства. Зазначено, що в останні десятиліття у демократичному світі сформувалося чітке розуміння, що збалансування різнорідних публічних і приватних інтересів є необхідною умовою гармонійного розвитку як суспільства, так і окремої особи, а також основою ефективності функціонування держави. Зроблено висновок про те, що публічний інтерес доцільно сприймати як об'єктивно існуючу сукупність взаємообумовлених інтересів суспільства і держави, що забезпечує задоволення домінуючих потреб пересічних громадян та відповідає стану розвитку суспільства. Констатовано, що в Україні продовжується пошук ефективних правових механізмів взаємодії держави і суспільства, а також гармонійного поєднання публічних і приватних інтересів у різних сферах суспільного життя. В таких умовах особливої значущості набуває розумний баланс публічних та приватних інтересів; прийняття та реалізація ефективних управлінських рішень; сприйняття життя і здоров'я людини як базових пріоритетів управлінської діяльності.

Ключові слова: публічний інтерес, приватний інтерес, публічна влада, управлінська діяльність.

The article highlights the main approaches to understanding the essence of public interest as an administrative-legal category. It was found that the legal category «public interest» is one of the most difficult to understand, because: firstly, the essence of public legal relations is subjective-objective: it is objectively described by the legal nature of this phenomenon and subjectively fixed legislator in legal norms; secondly, the public interest is nothing more than a certain set of private interests. It is emphasized that public interests are not a simple set of individual interests of members of society or its part. They are a kind of quintessence (combination) of the interests of members of society, that is, they combine only those interests that are equally important for each member of society. Therefore, public interest can be considered to be all that concerns the welfare and interests of society. It is noted that in the last decades in the democratic world, a clear understanding was formed that the balancing of various public and private interests is a necessary condition for the harmonious development of both society and an individual, as well as the basis of the effectiveness of the functioning of the state. It was concluded that the public interest should be perceived as an objectively existing set of mutually determined interests of society and the state, which ensures the satisfaction of the dominant needs of ordinary citizens and corresponds to the state of development of society. It was established that Ukraine continues to search for effective legal mechanisms of interaction between the state and society, as well as a harmonious combination of public and private interests in various spheres of public life. In such conditions, a reasonable balance of public and private interests becomes especially important; adoption and implementation of effective management decisions; perception of human life and health as the basic priorities of management activity.

Key words: public interest, private interest, public power, management activity.

Постановка проблеми. Повне та всебічне наукове пізнання поняття «публічний інтерес», як і будь-якого іншого правового явища, передбачає з'ясування його сутності, встановлення ознак та співвідношення з іншими суміжними категоріями. Особливо важливо це в сучасних умовах, коли пріоритетну роль у вирішенні управлінських питань відведено якісно новому підходу до керівництва, планування, організаційного забезпечення управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблематики публічних інтересів зверталось багато українських учених-адміністративістів, з-поміж яких: В. Бевзенко, В. Галуцько, С. Гончарук, П. Діхтєвський, Л. Золотухіна, Р. Каложний, О. Кузьменко, Р. Мельник, О. Миколенко, С. Стеценко, О. Хамходера та інші.

Мета статті полягає у висвітленні змісту основних підходів до розуміння сутності публічного інтересу як адміністративно-правової категорії.

Виклад основного матеріалу. Зазвичай дослідження будь-якого явища потребує звернення до етимологічних даних. Відтак, задля розкриття сутності публічного інтересу звернімося до етимології слів «публічний» та «інтерес».

Словники іншомовних слів визначають слово «публічний» (лат. *publicus* – суспільний, народний) як: відкритий, гласний,

суспільний [1, с. 560]; той, що відбувається у присутності публіки, слухачів; прилюдний [2, с. 572].

Сучасний тлумачний словник української мови також подає кілька значень слова «публічний»: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [3].

У юридичних енциклопедіях і словниках термін «публічний» розкрито у таких словосполученнях, як: «публічне право»; «публічна влада»; «публічна адміністрація»; «публічне управління»; «публічна служба»; «публічна політика»; «публічний інтерес» тощо [4; 5].

Надзвичайно широким і багатоаспектним є поняття інтересу. Сучасний словник іншомовних слів визначає інтерес (лат. *interesse* – бути всередині, мати важливе значення) як те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийось думок і турбот; прагнення, потреби [2, с. 310].

Вказують у літературі й на те, що окрім лексичної багатозначності, поняттю «інтерес» властива також і мультинауковість. Він досліджується, зокрема, філософією, соціологією, психологією, політологією та правознавством. Наприклад, соціологія розглядає

інтерес як сукупність зв'язків суб'єкта у межах соціального простору, котра визначає характер і ступінь соціалізації суб'єкта, його соціальні потреби, а також способи і засоби задоволення цих потреб [6, с. 29].

Щодо розуміння публічного інтересу, то насамперед варто зауважити, що категорія «публічний інтерес» не є новою для сучасної правової доктрини. Наведемо декілька підходів до її розуміння: «становить категорію, яка виходить за межі особистісного, перебуваючи на рівні суспільного; знаходиться в одній площині з такими поняттями, як публічна влада, народовладдя, місцеве самоврядування, вибори, референдум тощо» [7, с. 37]; «інтерес соціальної спільності, що визнаний, задовольняє державою» [8, с. 32]; «в узагальненому вигляді слугує меті забезпечення цілісності і стійкого функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації, носить імперативний характер, на його захисті стоять різні державно-владні інститути, а його реалізація завжди відбувається в інституційних формах» [9, с. 522]; «є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними» [10, с. 152]; «є невід'ємним складником адміністративно-правових відносин» [11, с. 23]; це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [12, с. 181].

Слушною є думка про те, що публічний інтерес є похідним від соціального і його можна ідентифікувати як об'єктивний (соціальний) інтерес у тому значенні, що він визнається в суспільстві однаково цінним для кожного його члена, незалежно від його суб'єктивних бажань, вподобань чи прагнень. Проте, на відміну від інших соціальних інтересів, публічний має дві характерні відмінності: 1) він спрямований на задоволення потреб усього населення або його значних соціальних утворень (наприклад, територіальної громади); 2) потреба, що є об'єктом публічного інтересу, має найвищу соціальну цінність, внаслідок чого така потреба і, відповідно, похідний від неї публічний інтерес закріплюються в об'єктивному праві і підлягають правовій охороні [6, с. 33].

Нормативне закріплення визначення публічного інтересу знайшло вияв у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-ІХ. Так, відповідно до ст. 2 вищезазначеного Закону, публічний інтерес – інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби [13].

Варто зазначити, що ця правова категорія – одна з найскладніших для розуміння, адже: по-перше, сутність публічних правових відносин є суб'єктивно-об'єктивною: об'єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб'єктивно закріплюється законодавцем у правових нормах; по-друге, публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів, тим самим множина приватних інтересів на певному етапі розвитку суспільства, за законом діалектики «взаємного переходу кількісних і якісних змін», переростає в публічний інтерес; по-третє, у загальному розумінні публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо [11].

Характер «публічності» інтересам надають ті обставини, що відповідні суб'єкти права здійснюють владні (виконавчо-розпорядчі, примусові, контрольно-наглядові, імперативні тощо) повноваження, функції публічної влади [14, с. 88].

Дійсно, можемо говорити про те, що публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів. Водночас маємо розуміти, що публічні інтереси не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини. Вони є своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою

важливі для кожного члена суспільства [7, с. 36]. Відтак публічним інтересом можна вважати все те, що стосується благ та інтересів суспільства.

В останні десятиліття у демократичному світі сформувалося чітке розуміння, що збалансування різномірних публічних і приватних інтересів є необхідною умовою гармонійного розвитку як суспільства, так і окремої особи, а також основою ефективності функціонування держави [15]. Тому публічний інтерес доцільно сприймати як об'єктивно існуючу сукупність взаємообумовлених інтересів суспільства і держави, що забезпечує задоволення домінуючих потреб пересічних громадян та відповідає стану розвитку суспільства.

У науковій літературі публічні інтереси класифікують за різними критеріями. Доволі детальну класифікацію розробила Л. О. Золотухіна. На думку дослідниці, класифікувати публічні інтереси варто за такими критеріями: 1) за суб'єктивним складом (публічний інтерес груп людей, територіальних громад, суспільства, націй, народів, держав, міжнародних організацій); 2) за територією, на яку поширюється (локальний, обмежений територіальними одиницями, регіональний (поширюється на територію декількох територіальних одиниць держави), державний (поширений у межах однієї держави), міжнародний (поширюється на територію декількох держав), а також внутрішній і зовнішній); 3) за часом існування (постійний, періодичний, короткостроковий, довгостроковий); 4) за значенням для носія публічного інтересу (фундаментальний і другорядний); 5) за сферою реалізації (публічний інтерес у сфері оборони, громадського порядку, економіки, енергетики, будівництва, медицини, культури тощо); 6) за способом взаємодії носіїв публічного інтересу (спільний публічний інтерес та взаємний публічний інтерес) [16].

Р. А. Калюжний говорить про те, що для регламентації правових режимів публічних інтересів існують наступні види адміністративного регулювання публічних інтересів, які спрямовані на забезпечення: інтересів держави; інтересів органів виконавчої влади України; прав і законних інтересів громадян; охорони громадського порядку; захист порядку управління; реалізацію публічних інтересів у різних сферах економічної, соціальної, екологічної та іншої діяльності; інтересів охорони державних кордонів; інтересів додержання митного режиму; інтересів державної безпеки [14, с. 88].

О. І. Миколенко інтереси суб'єктів правовідносин поділяє на три види: 1) інтереси окремої особи чи невеликої групи осіб, які визнаються і захищаються державою (матеріальний достаток, гідно оплачувана робота і ін.); 2) інтереси суспільства, які визнаються більшою частиною суспільства і забезпечуються державою (зниження рівня криміногенної обстановки шляхом забезпечення громадського порядку, захист здоров'я і життя людей через ліквідацію наслідків аварій, катастроф і ін.); 3) інтереси держави, які визнаються всім суспільством і які є важливими для нормального функціонування держави як політико-територіальної організації суспільства (збереження державного режиму та форми правління в країні шляхом захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості України тощо) [17, с. 102–103].

Відомо, що публічні інтереси учасників адміністративно-правових відносин реалізуються за допомогою видання (прийняття) правових актів управління. Загальновідомо й те, що інститут правового акту управління є центральним у системі адміністративного права, тому що функції останнього у тій чи іншій мірі здійснюються за допомогою, з одного боку, видання (прийняття) адміністративних актів, а з іншого – виконання розпоряджень та приписів, що в них знаходяться. У першому випадку йдеться про позитивну управлінську діяльність,

яка спрямована на рішення всіх завдань управління; у другому випадку підкреслюється необхідність дотримуватись і виконувати їх вимоги [14, с. 89–90].

Висновки. В Україні продовжується пошук ефективних правових механізмів взаємодії держави і суспільства, а також гармонійного поєднання публічних і приватних

інтересів у різних сферах суспільного життя. В таких умовах особливої значущості набуває розумний баланс публічних та приватних інтересів; прийняття та реалізація ефективних управлінських рішень; сприйняття життя і здоров'я людини як базових пріоритетів управлінської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Академія наук Української РСР, 1974. 775 с.
2. Сучасний словник іншомовних слів / укл.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.
3. Сучасний тлумачний словник української мови / укл. А. М. Яковлева, Т. М. Афонська. Харків : Навчальна література, 2017. 672 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
5. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
6. Хамходера О. П., Піль І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 1(35). С. 27–39.
7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
8. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. Київ: НАВС України, 2000. 240 с.
9. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. *Форум права*. Харків, 2013. № 3. С. 520–528.
10. Раїмов Р. І., Пасічник А. В. Особливості публічного інтересу. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя, 2018. № 2. С. 150–153.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : Олді-плюс, 2018. 446 с.
12. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182.
13. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 01.10.2023).
14. Калюжний Р. Публічний інтерес у адміністративному праві. Національна Академія Внутрішніх Справ України. С. 85–92. URL: <http://e.g.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1> (дата звернення: 01.10.2023).
15. Чепис О. І. Баланс і дисбаланс інтересів суб'єктів права інтелектуальної власності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 223–227.
16. Золотухіна Л. О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 40 с.
17. Миколенко О. І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 100–104.