

УДК 340.11

DOI <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2021.36.02>

Бліхар М. М.

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Стаття присвячена дослідженню особливостей публічного інтересу в адміністративному праві. Простежено, що в адміністративному праві встановлена реальна правова можливість оскаржити в суді будь-який акт управління, якщо він порушує чи може порушувати права і свободи фізичних чи юридичних осіб. З огляду на це в контексті обговорення проблеми публічних інтересів в адміністративному праві потрібно наголосити на такій адміністративно-процесуальній функції правових актів публічного управління, як оскарження через суд незаконних дій та рішень державної і місцевої адміністрації, що не відповідають публічному інтересу суб'єктів правовідносин. У такому разі можна виокремити правоохоронну функцію адміністративного права. Адже інтереси соціальної спільноти визначаються державою як публічні інтереси; право покликане забезпечити їх реалізацію та сприяти через цей публічний інтерес розвитку соціальної спільноти. Доведено, що не варто відкидати і важливість забезпечення за допомогою правових механізмів не тільки публічних інтересів, а й приватних, хоча багато дослідників теорії адміністративного права наголошують саме на покликанні адміністративного права формувати, висловлювати, захищати і забезпечувати публічні інтереси. Обґрунтовано, що від вибраного засобу захисту публічного інтересу та його якості залежить доцільність та обґрунтованість адміністративного правового регулювання, що своєю чергою впливає на корисність і важливість адміністративних та адміністративно-процесуальних актів у процесі забезпечення публічних інтересів конфліктуючих сторін. А реалізація зазначених повноважень в адміністративному акті полягає в конкретній послідовності дій, визначених процедурою контрольного адміністративного провадження.

Ключові слова: публічний інтерес, правові механізми, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий захист, публічне адміністрування, суспільно-правові відносини, право, правовідносини, адміністративне право.

У системі адміністративно-правового регулювання перевага віддається формуванню та реалізації публічних інтересів спільнот. Проте, на мою думку, часто важко відділити приватно-правові та публічно-правові інтереси, що встановлюються в нормі вітчизняного адміністративного права. Наприклад, Н.Д. Дячук, досліджуючи поняття адміністративно-правового захисту, вказує на плюралізм думок щодо юридичної природи адміністративно-правового механізму забезпечення прав та інтересів суб'єктів правовідносин. Так, залежно від рівня важливості охоронюваних правовідносин дослідниця виділяє три рівні захисту [4, с. 157–160]: 1) адміністративно-правовий захист – активні дії органів публічного управління (публічної влади), що здійснюються на відновлення порушених законних інтересів, прав та свобод фізичних, юридичних осіб, зняття засобами адміністративного, адміністративно-процесуального права перешкод щодо їх здійснення, зокрема застосування заходів адміністративного примусу та вимоги правової відповідальності (адміністративної зокрема); 2) адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні – використання превентивної функції адміністративного права для запобігання адміністративному правопорушенню (його профілактики) чи унеможливлення створення перешкод публічною адміністрацією стосовно прав, свобод та реалізації законних публічних інтересів відповідних суб'єктів суспільно-правових відносин; 3) адміністративно-правова охорона в широкому розумінні – це система елементів адміністративно-правового захисту публічного інтересу та його правової охорони у вузькому розумінні, тобто сукупність актів публічної влади, які можуть набувати форми статичної чи динамічної діяльності і здійснюються на основі певних адміністративно-правових норм.

Публічні інтереси можуть стосуватися різних сфер суспільних відносин, і тому серед регламентації правових режимів публічних інтересів можна виокремити кілька видів адміністративного регулювання публічних інтересів, що спрямовані на забезпечення: публічних інтересів стосовно діяльності держави; публічних інтересів стосовно діяльності органів виконавчої

влади; захисту порядку публічного управління; прав і публічних інтересів територіальних громад і громадян; захисту особи, охорони особистих і громадянських прав і свобод, охорони здоров'я громадян, реалізації публічних інтересів в економічній, соціальній, культурній, екологічній та іншій суспільній діяльності; санітарно-епідемічного благополуччя населення, охорони праці, захисту суспільної моральності, охорони довкілля; інтересів державної безпеки та охорони громадського порядку; інтересів додержання митного режиму перетину кордону; інтересів охорони державних кордонів, усіх соціальних цінностей, які захищаються законом.

Сюди ж можна зарахувати публічний інтерес щодо забезпечення безперешкодного здійснення чи реалізації публічних прав, таких як право на публічну службу, на формування владних повноважень і влади, а також діяльності органів публічної адміністрації у площині правового дотримання принципів верховенства права, законності, прозорості, гласності, ефективності під час розгляду та вирішення адміністративного провадження.

Адміністративне право забезпечує реалізацію публічного інтересу учасників суспільно-правових відносин за допомогою прийняття (видання) конкретного правового акту управління (адміністративного акту). При цьому основним критерієм для обґрунтування розроблення й ухвалення певного адміністративного акту для управління, який займається правозастосовною діяльністю, є саме публічний інтерес, який при цьому виникає і вимагає правоохоронного рішення [2, с. 43–44].

Загалом категорія «публічний інтерес» є відносно новою. Це загальновизнані потреби держави, територіальної громади, суспільства, що залежать від напрямів державотворення відповідного історичного етапу, цілей, завдань і цінностей, які закріплені в конституції держави, а також загальновизнаних у світі цінностей, що забезпечують збереження цілісності та розвитку суспільства та держави [10, с. 457].

Адміністративне право у своєму розпорядженні має достатньо правових засобів для встановлення і забезпечення публічного інтересу, таких як: нормативне встановлення публічного інтересу та зазначення його ознак; закріплення видів публічних інтересів; визначення пріоритету публічних інтересів; встановлення порядку та гарантій забезпечення публічних інтересів; визначення засобів захисту публічних інтересів і міри адміністративної відповідальності за їх порушення [6, с. 88].

Адміністративний акт тоді відповідатиме публічним інтересам, коли буде вибрана й обґрунтована доцільність його прийняття, корисність із погляду публічних інтересів, відповідність реаліям суспільних відносин, комплексність у вирішенні питань, що становлять публічний інтерес, своєчасне прийняття необхідного адміністративного акта, що значною мірою залежить від кваліфікації і професіоналізму посадових осіб, котрі беруть участь у їх розробленні.

На думку М.В. Шиленка, варто звернути увагу, що адміністративно-правова охорона (захист) має подвійну правову природу залежно від того, в якій правовій площині розглядається ця категорія. З погляду публічного права суб'єкти публічної влади зобов'язані захищати суб'єктів суспільно-правових відносин, їхні права та законні інтереси, але коли одна зі сторін цих суспільних правовідносин порушує, наприклад, антимонопольне, податкове, екологічне чи інший вид законодавства, порушує права споживачів, вони уповноважені застосувати щодо порушників заходи адміністративного примусу. Проте, як зауважує дослідник, з погляду приватного права суб'єкти публічної адміністрації під час професійної діяльності не можуть втручатися в саму господарську діяльність суб'єктів господарювання, а тому в адміністративно-правовій площині потрібно забезпечувати захист суб'єктів господарювання від незаконного перешкоджання суб'єктами публічної адміністрації їхній виробничо-господарської діяльності [11, с. 1192].

Правовою підставою для застосування адміністративної відповідальності у сфері порушення публічного інтересу є юридичний факт скоєння адміністративного проступку, тобто наявність у діях правопорушника складу адміністративного делікту щодо публічного інтересу, який розглядається. Визначити специфічні риси адміністративного правопорушення, що відрізняють його від інших порушень публічних інтересів, можна за допомогою дослідження його структури, зокрема таких елементів адміністративного правопорушення, як його об'єкт,

об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Об'єкт порушення публічного інтересу можна визначити як адміністративний проступок, тобто порушення функціонування певної групи суспільних відносин, яким цей адміністративний проступок завдає шкоду або створює таку загрозу [8, с. 4].

Водночас, оскільки об'єктом правопорушення виступає публічний інтерес, потрібно додати, що правовідносини, які порушуються цим адміністративним проступком, повинні входити до потенційної сфери реалізації конкретного публічного інтересу, тобто об'єктом адміністративного правопорушення публічного інтересу є його об'єктивація у формі окремих суспільних відносин. Водночас адміністративно-правовий захист публічного інтересу здійснюється у вигляді підтримки усталеного правового функціонування зазначених публічних відносин шляхом заборони певних видів поведінки під загрозою адміністративного покарання, завдяки чому окреслюються межі допустимої та вказуються форми неправомірної поведінки.

Отже, особливість адміністративно-правових засобів захисту публічного інтересу полягає в необхідності скоординованого розгляду діяльності публічних інституцій, часто різних гілок влади щодо реалізації публічного інтересу. Зміст захисту публічного інтересу в контексті його правового забезпечення органами публічної влади (публічної адміністрації) полягає в можливості реалізації суспільних та особистісних потреб незалежно від сфери адміністрування.

Також слід зауважити, що останнім часом у правовідносинах простежуються процеси дерегуляції значної частини суспільних відносин. Особливо характерно це для сфери публічного права, якій властиві такі риси, як владний характер та імперативність правочинів. З огляду на суспільні демократичні та економічні виклики стосовно публічних інтересів, реформування правової системи на демократичних і цивілізаційно-культурних, правових засадах, а також зважаючи на значне зростання кількості ситуацій, для вирішення яких часто потрібно застосувати індивідуальний підхід, держава в особі її державних органів чи посадових осіб дедалі частіше вимушена та намагається враховувати публічні інтереси інших сторін суспільних відносин, що вимагає від неї деякою мірою узгоджувати владні рішення із суб'єктами економічної діяльності, а це дає змогу ухвалювати владні рішення у вигляді договору із взаємними правами та обов'язками стосовно публічного інтересу, який ці рішення можуть зачіпати.

Оскільки правовий договір слугує універсальним засобом правового регулювання певного суспільного явища, він застосовується як форма правового документа в більшості галузей права, зокрема й адміністративного, будучи одним із джерел правочину. Тому можна вести мову про активну правову практику оформлення договірних відносин у публічному адмініструванні, тобто про активне взаємопроникнення публічного і приватного права.

Договори у сфері публічного адміністрування стають звичним правовим явищем у діяльності суб'єктів права. Щоправда, інститут договору в публічному праві загалом і в адміністративному праві зокрема не можна вважати аналогом для ідентичної правової категорії у приватному праві, тому варто здійснити порівняльний аналіз договірних конструкцій у різних сферах права, зокрема в адміністративному праві.

Стосовно сучасної теорії адміністративно-процесуального права захист публічного інтересу може бути здійснений під час: конфліктного адміністративного процесу, тобто через діяльність суб'єкта публічної адміністрації, зокрема адміністративних органів та органів судової влади, в тому числі через правову діяльність адміністративних судів та судів загальної юрисдикції щодо вирішення публічно-правового спору; судового адміністративного процесу, здійсненого через діяльність органів судової влади, зокрема через правову діяльність адміністративних судів та судів загальної юрисдикції з розгляду та вирішення публічно-правових спорів відповідно до порядку, визначеного Кодексом адміністративного судочинства України та Кодексом України про адміністративні правопорушення; сервісного адміністративного процесу, якщо діяльність органів публічної адміністрації є неконфліктною, що проявляється у вирішенні публічного інтересу через індивідуально-конкретні справи фізичної або юридичної особи за її зверненням.

Підсумовуючи, доцільно констатувати, що публічний інтерес об'єктивно наявний у суспільстві, тобто передумовою для його існування є необхідність встановлення пріоритетності при-

родних потреб суспільства. Його задоволення має важливе значення для всього суспільства як сукупності (широкого кола) суб'єктів чи значного кола учасників суспільно-правових відносин, для яких він однаково цінний. Як правило, публічний інтерес визнається державою та закріплюється в нормах публічного права, насамперед у положеннях Конституції України. Публічна адміністрація та публічне управління є єдиним суб'єктом, що має правові компетенції щодо забезпечення публічного інтересу, яке покладається на чинні адміністративно-правові акти [3, с. 18–19].

Об'єктивний характер публічного інтересу зумовлює необхідність створення у правовій системі відповідного синергетичного механізму, тобто механізму їх узгодження стосовно всіх учасників цього соціально-правового конфлікту.

Соціально-правовий механізм формування та реалізації державного управління публічним інтересом може бути представлений низкою взаємопов'язаних суспільно-правових актів, що опосередковані державою чи публічним управлінням як суб'єктом управління: «публічні потреби – публічні інтереси – публічна мета – рішення публічного управління чи адміністративно-правових установ у разі судового розгляду – дії на дотримання публічного інтересу або виправлення порушення публічного інтересу – результати реалізації публічного інтересу».

Розвиток вітчизняного законодавства, зокрема адміністративного, має спрямовуватися на врахування і забезпечення публічних інтересів, що в підсумку сприятиме поліпшенню правового регулювання відносин органів публічного управління і громадянина, частини громадянського суспільства чи суспільства загалом, а також протидіяти прийняттю непродуманих актів публічного управління, які не повністю задовольняють інтереси суспільства. У такому разі в контексті обговорення проблеми захисту публічного інтересу йдеться про охоронну функцію адміністративного права, оскільки сучасна теорія адміністративного акту забезпечує дотримання публічного інтересу через можливість судового оскарження будь-якого акту управління, якщо він перешкоджає реалізації прав і свобод фізичних чи юридичних осіб. Отже, адміністративне судочинство є важливим адміністративно-правовим засобом забезпечення й захисту публічних інтересів, хоча нині це не встановлено нормативно, що може викликати суперечності і двозначність у практиці адміністративного судочинства.

З огляду на можливість захисту публічного інтересу шляхом адміністративно-правового регулювання можна стверджувати, що правові акти публічного управління створюють підставу для формування системи адміністративної юстиції – важливого правового засобу усунення помилок у сфері адміністративного правоутворення через врахування численних публічних інтересів. Тут йдеться про позитивну управлінську діяльність, яка спрямована на вирішення публічного інтересу через здійснення публічного управління з дотриманням прав та обов'язків усіх членів суспільства чи соціальних груп.

Використана література:

1. Адміністративне право України: навч. посіб. Т. 1: Загальне адміністративне право / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін.; за ред. В. В. Галуцька. Київ: Ін-т публічного права, 2015. 180 с.
2. Бліхар М. Адміністративно-правові засоби захисту публічного інтересу. *Юридичний вісник*. 2021. № 3. С. 41–48.
3. Бліхар М.М. Публічне адміністрування як реалізація управлінських рішень; *Public Administration and Management : modern scientific discussions : Collective monograph*. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2020. Р. 17–34.
4. Дячук Н.Д. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав суб'єктів приватного підприємництва в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2016. Вип. 41 (1). С. 157–160.
5. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 14. С. 39–48. URL: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.14.05>.
6. Калюжний Р.А. Публічний інтерес у адміністративному праві. URL: <https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1/>.
7. Кармаліта В.М. Приватний і публічний інтерес у системі податкових правовідносин: монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2019. 328 с.

8. Тернушак М.М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ: Держ. наук.-дослід. ін-т м-ства внутр. справ України, 2020. 35 с.
9. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: монографія. Суми: Ун-ка книга, 2008. 456 с.
10. Фінансове право : Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 6. Харків : Право, 2020. 616 с.
11. Шиленко М.В. Поняття адміністративно-правової охорони суб'єктів малого підприємництва. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1188–1193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

References:

1. *Administrativne Pravo Ukrainy: navch. posibnyk* (2015). [Administrative law of Ukraine: textbook]. Т. 1. *Zagalne Administrativne Pravo* / V.V. Galun`ko, V.I. Kurylo, S.O. Koroied ta in.; za red. V.V. Galun`ka. Kyiv: Inst-t publichnogo prava. 180 p. [in Ukrainian].
2. Blikhar M. (2021). *Administrativno-pravovi zasoby zaxystu publichnogo interesu*. [Administrative and legal means of protection of public interest]. *Yurydychnyj visnyk*. Vol. 3. P. 41–48. [in Ukrainian].
3. Blikhar M.M. (2020). *Publichne administruvannia iak realizaciia upravlins`kyx rishen`*. [Public administration as the implementation of management decisions]; *Public Administration and Management : modern scientific discussions : Collective monograph*. Riga, Latvia : Baltija Publishing. P. 17–34. [in Latvia].
4. Diachuk N.D. (2016). *Administrativno-pravovyj mexanizm zabezpechennia prav sub`iektiv pryvatnogo pidpriemnytva v Ukraini*. [Administrative and legal mechanism for ensuring the rights of private entrepreneurs in Ukraine]. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogo nacionalnogo universytetu*. Serii: Pravo. Vol. 41 (1). P. 157–160. [in Ukrainian].
5. Zolotuxina L.O., Legeza Yu.O. (2020). *Garantii zaxystu publichnogo interesu*. [Guarantees of protection of public interest]. *Yurydychni biuletyn`*. Vol. 14. P. 39–48. Retrieved from: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.14.05>. [in Ukrainian].
6. Kalusznyj R.A. (2017). *Publichnyj interes u administrativnomu pravi*. [Public interest in administrative law]. Retrieved from: <https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1/>. [in Ukrainian].
7. Karmalita V.M. (2019). *Pryvatnyj i publichnyj interes u systemi podatkovyx pravovidnosyn: monographiia*. [Private and public interest in the system of tax relations: a monograph]. *Xmelnyc`kyj: FOP Mel`nyk*. 328 p. [in Ukrainian].
8. Ternushak M.M. (2020). *Administrativnyj process u publichnomu administruvanni* [Administrative process in public administration]: avtoref. dyss. ... d-ra yuryd. nauk. Kyiv: Dersz. nauk.-doslid. In-t min. vnutr. sprav Ukrainy. 35 p. [in Ukrainian].
9. Chernadchuk V.D. (2008). *Stan ta perspektyvy biudzetnyx pravovidnosyn v Ukraini: monographiia* [Status and prospects of development of budgetary legal relations in Ukraine: monograph]. Sumy: Universytets`ka knyga. 456 p. [in Ukrainian].
10. *Finansove Pravo : Velyka ukrains`ka yurydychna encyklopediia : u 20 t.* (2020). [Financial law: The Great Ukrainian Legal Encyclopedia: in 20 vols]. Vol. 6. Kharkiv: Law. 616 p.
11. Shylenko M.V. (2013). *Poniattia administrativno-pravovoi ohorony sub`iektiv malogo pidpriemnytva*. [The concept of administrative and legal protection of small businesses]. *Forum prava*. Vol. 1. P. 1188–1193. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. [in Ukrainian].

Blikhar M. M. Public interest in administrative law

The article is devoted to the study of the features of public interest in administrative law. It is observed that the administrative law provides a real legal opportunity to appeal in court any act of management, if it violates or may violate the rights and freedoms of individuals or legal entities. In view of this, in the context of discussing the problem of public interests in administrative law, it is necessary to emphasize such administrative-procedural function of legal acts of public administration as appeals against illegal actions and decisions of state and local administration that do not meet the public interest. In this case, we can distinguish the law enforcement function of administrative law. After all, the interests of the social community are defined by the state as public interests; the law is designed to ensure their implementation and to promote the development of the social community through this public interest. It is proved that the importance of ensuring not only public interests but also private ones through legal mechanisms should not be ruled out, although many researchers of the theory of administrative law emphasize the vocation of administrative law to form, express, protect and ensure public interests. It is substantiated that

the expediency and validity of administrative legal regulation depends on the chosen means of protection of public interest and its quality, which in turn affects the usefulness and importance of administrative and administrative-procedural acts in the process of ensuring public interests of conflicting parties. And the implementation of these powers in the administrative act is a specific sequence of actions defined by the procedure of control administrative proceedings.

Key words: *public interest, legal mechanisms, administrative-legal regulation, administrative and legal protection, public administration, social and legal relations, law, legal relations, administrative law.*