

УДК 342.9

В.В. ГАЛУНЬКО, докт. юрид. наук, доц.,
Херсонський юридичний інститут Харківського
національного університету внутрішніх справ

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Ключові слова: публічний інтерес, права і свободи людини, публічне право, публічна адміністрація, потреби

Невід'ємною рисою складових предмета адміністративного права є його публічна спрямованість, адже адміністративне право врегульовує публічні правовідносини, змістом яких є завжди публічний інтерес [1, с.42].

Проблемам публічного інтересу в адміністративному праві присвячували свої праці вчені – адміністративісти В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, С.Т. Гончарук, А.І. Єлістратов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Є.О. Курінний, О. Маєв, С.В. Петков, В.К. Шкарупа та ін.. Поряд із цим у теорії адміністративного права залишаються не врегульованими та потребують подальшого дослідження деякі положення зазначеної проблематики. Тому мета статті полягає в тому щоб на основі аналізу історичних аспектів та розвитку сучасної «людиноцентричної» концепції адміністративного права розкрити новітню сутність та сформулювати поняття публічного інтересу в адміністративному праві. Наукова новизна роботи полягає в розвитку поняття публічного інтересу в адміністративному праві, як важливих для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреб, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією.

Поділ права на публічне й приватне – давній, відомий юриспруденції принаймні дві тисячі років. Так, ще Аристотель розрізняв таке право, порушення якого шкодить усій

спільноті, і таке, порушення якого заподіює шкоди її членам. Майже до кінця XIX століття у правовій думці домінували погляди, коли у публічному праві держава є метою, а людина відіграє другорядну роль, а у приватному праві окрема людина сама є метою і будь-які правовідносини є лише засобом для її існування або особливого становища. У другій половині XIX століття, завдяки вченням Р. Ієрінга, в юриспруденції з'являється категорія інтересу і метою права виголошується захист інтересів, відмінність між правом приватним та публічним почали вбачати у відмінності інтересів, що їх захищає перше та друге. Публічне право захищає інтереси публічні, загальні, приватне право - особисті, приватні інтереси окремих осіб. До цього Р. Ієрінга додав також спосіб захисту інтересів. Захист приватних прав відбувається за ініціативи самого суб'єкта інтересу способом подання цивільного позову, тобто це, насамперед, самозахист; у публічному праві захист інтересів відбувається з ініціативи державних органів [2, с.77].

Але якщо звернутись до першоджерел філософії права то побачимо, що саме в той період зародилось новітнє розуміння публічного інтересу. Так, Локк Джон вважав, що існує багато випадків, яких закон не може передбачити, і для їх врегулювання слід надати право розсуду тим, в чиїх руках знаходиться виконавча влада, для того щоб вони розпоряджався нею, як того вимагає суспільне благо [3, с.92]. При цьому Локк Джон життя, свободу, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима землею та ін. вважав громадянськими інтересами. Та зазначав, що обов'язок громадянської влади забезпечити людям взагалі і кожному окремо справедливе володіння зазначеними речами, шляхом неупередженого виконання справедливих законів (курсив наш – В.Г.) [3, с.145–146]. Практично можна дійти висновку, що під громадянською владою мислитель поперед всього мав на увазі виконавчу владу,

а до публічного інтересу відносив, як колективні так і індивідуальні природні невід'ємні права людини.

Таким чином, в ту епоху остаточно питання про критерії розмежування публічного та приватного права не було вирішене.

Радянський період розвитку права позбавив і можливості, і сенсу проведення будь-яких досліджень з цього питання, тому що офіційно «дуалізм» права не був визнаний. І лише після обрання колишніми радянськими республіками курсу на побудову правової держави з'являються праці, присвячені цій проблематиці, С.С. Алексєєва, В.С. Нерсесянца, Ю.О. Тихомирова та ін.

Щодо загальної характеристики приватного права особливих труднощів не виникає. Зокрема, приватне право визначають як сукупність правил і норм, що стосуються статусу і захилу інтересів окремих осіб, котрі не є фігурантами держави, не перебувають у взаєминах влади-підпорядкування одне щодо одного, рівноправно і вільно встановлюють собі права й обов'язки у відносинах, що виникають з їх ініціативи. Характерними рисами приватного права є, таким чином, рівність учасників відповідних відносин, їхня ініціативність при встановленні правовідносин, вільний розсуд при обранні правил поведінки, прямо не заборонених законодавством, позовний порядок захисту інтересів його суб'єктів у суді тощо. Значною мірою ці риси визначаються сутністю приватного права як такої частини об'єктивного права, де через відповідні інститути втілюється у зовнішніх відносинах природне «право свободи» [2, с.77].

Що стосується публічного права то воно, насамперед, пов'язане з реалізацією публічної влади, воно є її продовженням, з усіма позитивними і негативними потенціями. Публічне право - це сфера позитивного права, що ґрунтується на засадах централізації, коли права та обов'язки побудовані за принципом влади і підпорядкування. До визначаль-

них рис публічного права відноситься публічна влада, що визначає характер, сутність публічно-правових відносин, які є суб'єктно-об'єктивними відносинами, що забезпечують єдність владного суб'єкта та підпорядкованого об'єкта. Втіленням цих відносин виступає саме суб'єкт публічної адміністрації, який у своїх рішеннях окреслює як свої дії, так і поведінку об'єктів публічного управління, а також має матеріальні та духовні засоби, що гарантують здійснення запланованого процесу.

Крім того, публічна влада характеризується, по-перше, легальністю застосування сили у межах держави, по-друге, верховенством і обов'язковістю її рішень для будь-якої іншої влади, знеособленістю, загальністю, а також моноцентричністю, різноманітністю ресурсів тощо. Все це знаходить прояв у імперативному методі, що визначає характер відносин, одним із суб'єктів яких є суб'єкт публічної влади. Тим самим, визначальною, іманентною ознакою публічного права є притаманний йому адміністративний (імперативний) метод правового регулювання. Сутність імперативного методу, полягає в тому серед правових засобів цього методу визначальна роль належить юридичному обов'язку. Тип регулювання - дозвільний. Основним принципом є принцип «заборонено все, крім прямо дозволеного законом» [2, с.77–78].

Адміністративне право є однією з найрельєфніших галузей публічного права України. За допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні. Публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний, задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації) [4, с.32–33].

На наш погляд, переломним для світової

спільноти, у питанні що є публічним інтересом стало прийняття та виголошення 10.12.1948 року Генеральною Асамблеєю ООН «Загальної декларації прав людини», яка виголосила, що «Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю та повинні діяти щодо одне до одного в душі братерства» (ст.1). Встановлюється низка невід'ємних природних прав людини – право на життя, здоров'я; визнання правосуб'єктності; незаконність рабства; рівність прав на захист; захист від неправомірного судочинства; охорона особистого життя; рівність чоловіків і жінок; свобода пересування; право на притулок та інші. Як відносно самостійне доповнення до цієї системи необхідно відзначити, що 04.11.1953 р. був прийнятий спеціальний європейський міжнародно-правовий акт – «Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод», яка вступила в дію з 03.09.1953 р.

В умовах сьогодення вищезазначені прогресивні європейські положення щодо розкриття змісту та сутності прав людини у теорії вітчизняної юриспруденції стали загальноновизнаними. Вони базуються на західній концепції з прав людини, яка виходить з юридичної природи безумовних або невідчужуваних прав людини (vested rights). Вона виникла та розвинулась на ґрунті західної культури та претендує на всебічне визнання та захист. Зазначена доктрина визначає особу, яка в політичному суспільстві може її реалізувати незалежно від приписів державної влади. Вчені, здійснюючи дослідження природних прав, дійшли таких висновків: 1) будь-який орган державної влади обмежений цими правами; 2) кожна особа має певну сферу індивідуальної автономії, куди не може втручатись державна влада, навіть виданням і застосуванням правових актів; 3) кожна особа при порушенні фундаментальних прав може пред'явити юридичні позови до держави, незалежно від чинного «конкрети-

зуючого» законодавства [5, с.16–17].

На думку французьких вчених, провідний внесок у розвиток адміністративного права Європейського Союзу зробили німецькі адміністративісти [6], зокрема О. Майер та його учні. Концептуальною новелою зазначеного вченого стало введення в теорію адміністративного права поняття суб'єктивного публічного права, публічної власності, публічного підприємства [7, с.103–122]. У подальшому Е. Форстхоф обґрунтував інститут позитивного адміністративного управління, сутність якого полягає в пріоритеті публічного забезпечення державою інтересів населення та суспільства [8, с.27–28].

Що стосується східного розуміння прав громадян, то воно базується на китайському легалізмі, відповідно до якого право – це лише бажання правителя, інструмент для стримування злочинів, що не містить у собі концепції прав та інтересів людей. Так, найбільш відомий ідеолог «азіатських цінностей» у сфері прав людини М. Мохамад систематизував принципи, які складають східну концепцію прав людини: 1) права людини є культурно незалежними та специфічними; 2) суспільство переважає над інтересами індивіда; 3) соціальні та економічні права мають пріоритет щодо громадянських та політичних; 4) права людини розглядаються у контексті державного суверенітету.

У цьому аспекті слушно зазначає С. Шевчук, що природа прав людини визнає пріоритет певних сфер індивідуальної свободи щодо охорони колективних або суспільних інтересів, які формуються у вигляді прав чи захищаються законом. Якщо головною складовою детермінантою авторитарного або тоталітарного режиму є страх, то засадою конституційно-демократичного режиму – основні права людини [5, с.21].

Таким чином, у найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес сукупності, тобто населення, людей тощо [9], а також те, що саме державна влада визначає,

як публічний інтерес залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді й розійтися з інтересами значної частини населення. Але у всякому разі вимоги, які пред'являються до об'єктів публічного управління, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів публічної адміністрації.

Сучасне адміністративне право покликане захищати права особи в публічних відносинах. На слушну думку Р.А. Калюжного та С.В. П'яткова, в основі суб'єктивних публічних прав нескладно побачити гарантії використання особою певної можливості здійснювати юридично значимі дії на власний розсуд у гарантованих відповідно мінінормами сферах організації та реалізації суспільно важливих людських відносин. Від приватних суб'єктивні права публічного характеру відрізняє те, що у відносинах, в яких вони формуються і реалізуються, зобов'язальною стороною, крім самого носія цих прав, як правило, виступає носій публічного влади – суб'єкт владних повноважень [10, с.4].

На наш погляд, саме в останній тезі і полягає сутнісна різниця між приватним і публічним інтересом. Публічний інтерес є не чим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів [11, с.12]. Відповідно не має значення, інтерес скільки осіб на основі адміністративних норм забезпечує суб'єкт публічної адміністрації. Головне щоб він діяв у суворій відповідності до принципу законності та не відстоював приватних особистих (третьох зв'язаних з ним осіб) та корпоративних інтересів.

Отже, публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією.

ЛІТЕРАТУРА

1. Єлістратов А. І. Адміністративне право : лекції / Аркадій Іванович Єлістратов / ред. та упоряд. В. В. Галунько, С. В. Діденко]. – Херсон : ВАТ ХМД, 2007. – С. 42.
2. Виконавча влада і адміністративне право / [В. Б. Авер'янов та ін.] ; ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
3. Локк Джон Избранные философские произведения: у 2-х томах / Джон Локк. – М. : Мысль, 1960. – Т. 2. – 532 с.
4. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. (на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити з адм. права) / С. Т. Гончарук. - К. : НАВС України, 2000. – 240 с.
5. Шевчук С. Судовий захист прав людини : Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Станіслав Шевчук. – Вид. 2-ге, випр., доп. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.
6. Melleray F. L'argument de droit comparé en droit administratif français : Extrait de l'ouvrage collectif L'argument de droit comparé en droit administratif français, Bruylant, 2007 / Fabrice Melleray.
7. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht / Otto Mayer. Berlin : Duncker & Humblot., 1924.
8. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Галиган Д., Полянський В. В., Стариков Ю. Н. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
9. Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / Інна Спасибо-Фатєєва // Юридична газета, – 28.11.2005. – № 22 (58).
10. Адміністративне право України : законодавчі визначення : словник-довідник / укладачі Р. А. Калюжний, С. В. Петков. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 220 с.

11. Коломієць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Тетяна Олександрівна Коломієць ; за ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 403 с.

Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В. В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>

Розкрито сутність на наведено поняття публічного інтересу в адміністративному праві, зміст якого полягає в тому, що це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією.

Галуцько В.В. Публичный интерес в административном праве

Раскрыта сущность и сформулировано понятие публичного интереса в административном праве, смысл которого заключается в том, что это важные для значительного количества физических и юридических лиц потребности, которые в соответствии с законодательно установленной компетенции обеспечиваются публичной администрацией.

Galunko V.V. Public Interest in Administrative Law

The essence of the above notion of public interest in administrative law whose content is that it is important for a large number of individuals and entities needs, which according to the statutory powers provided by public administration.