

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ¹: ВИХІДНІ ПОЗИЦІЇ ДОКТРИНАЛЬНОГО РОЗУМІННЯ І ПРАКТИЧНОГО ЗАСТОСУВАННЯ (ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА КАЗАХСТАНУ)

Мета. Метою статті є спроба проаналізувати категорію «публічний інтерес» з позицій доктринального розуміння та практичного застосування у сфері публічного управління.

Методи. Методологію дослідження становлять різноманітні методи наукового пізнання, включаючи порівняльно-правовий, системно-структурний, аналізу, синтезу та інші, які дають змогу системно й послідовно підійти до розв'язання наукових завдань, дослідити і порівняти між собою позиції вчених, положення правових актів відповідних держав, судової практики та сформулювати авторські висновки.

Результати. У статті публічний інтерес розглядається крізь історичну призму та робиться висновок, що за радянських часів ця категорія використовувалася в якості «зручної ширми» для обмеження прав приватних осіб, що не дозволяє посилається на раніше отримані наукові результати для обґрунтування сучасних тенденцій у даній сфері. Значну увагу у роботі присвячено пошуку універсального визначення категорії «публічний інтерес». Автор критикує існуючі підходи щодо цього питання, особливо наголошуючи на тому, що кількісні показники носіїв певного інтересу не можуть виступати достатньою підставою для віднесення того або іншого з них до кола публічних інтересів. У статті, поміж іншим, наголошується, що система публічних інтересів не може бути постійною та незмінною. Вона формується під дією різних чинників і тому має час від часу переглядатися. Однак при цьому держава повинна турбуватися про стабільність публічних інтересів і не допускати їх необґрунтованого звуження чи/або розширення.

Приділяє науковець увагу і питанню альтернативних поглядів на обсяг публічних інтересів у межах сучасних держав, апелюючи при цьому до авторів лібертаріанської концепції держави. На його погляд, ця концепція у певних межах використовується органами судової влади, які вирішують випадки конкуренції між правами людини та публічним інтересом, що підтверджує її життєздатність. У роботі наголошується також, що публічний інтерес є конституційною цінністю, що допомагає йому конкурувати з іншими конституційними цінностями (наприклад, основними правами й свободами людини) та мати пріоритет щодо цінностей, які знайшли закріплення на рівні законів і підзаконних актів.

Висновки. Важливим аспектом роботи є формулювання умов, за яких допускається обмеження прав і свободи людини з посиланням на необхідність забезпечення публічного інтересу, який, на думку автора, є цінністю «другого порядку» у сучасній демократичній та правовій державі.

Ключові слова: публічне управління, публічний інтерес, конституція, адміністративне право, права і свободи людини.

¹ В основу статті покладено окремі матеріали з: Мельник Р. С. Общее административное право Республики Казахстан : учебник: в 3 т. Алматы, 2022. Т. 1: Введение в теорию.

Роман Мельник,

доктор юридичних наук,
професор, професор
Вищої школи права
Університету КАЗГЮУ
імені М. С. Нарікбаєва
orcid.org/0000-0002-3375-6117
r_melnik@kazguu.kz

1. Вступні пояснення

Аксіоматичним на сьогоднішній день є твердження, що публічне управління завжди спрямоване на реалізацію та забезпечення публічного інтересу, пов'язане з ним і невід'ємне від нього (Таранов, 2003; Адміністративне право України, 2021; Галунько, 2010). Ця теза приймається та підтримується більшістю вітчизняних правознавців, однак, такий підхід видається поверховим; він не враховує усіх тих змін, що відбулися і продовжують відбуватися у сфері взаємовідносин держави та особистості. У цій частині досить згадати, наприклад, ч. 2 ст. 3 Конституції України (Конституція України, 1996) (*«Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст та направленість діяльності держави»*) та/або ч. 1 ст. 1 Конституції Республіки Казахстан (Конституція Республіки Казахстан, 1996), де сказано, що *«людина, її життя, права та свободи є найвищими цінностями у Республіці»*. З цих конституційних формул стає очевидною наявність певної нестиковки між «тотальним» пріоритетом публічного інтересу і верховенством (першорядністю) прав і свобод, отже, і інтересів, приватної особи у державі.

При цьому, однак, викладене не означає, що права та свободи людини завжди матимуть пріоритет щодо публічного інтересу. Найяскравішим прикладом тут можуть бути всі ті заходи, які реалізовані в державі з метою запобігання поширенню коронавірусу. Обмеження роботи кафе, ресторанів, торговельно-розважальних центрів тощо, все це було реалізовано під егідою охорони/захисту публічного інтересу (життя та здоров'я населення, забезпечення функціонування системи охорони здоров'я), що, у свою чергу, супроводжувалося масштабними обмеженнями прав підприємців, а також звичайних громадян.

Разом із тим не можна забувати та скидати з рахунків і той факт, що публічне управління може бути реалізовано також і в ім'я нечисленної групи людей (наприклад, сприяння проведенню мирних зборів декількома людьми, які відстоюють «непопулярну» думку/позицію), що, відповідно, виключає твердження про те, що управлінська діяльність завжди спрямована на реалізацію інтересу, який є важливим/значущим

для значної кількості осіб (Адміністративне право, 2021). Підтримка державою непопулярних поглядів меншості, на думку Європейського суду з прав людини, є ознакою демократичної держави (Решение Европейского суда..., 2009). Публічне управління може «зміщуватися» і на рівень індивіда, забезпечуючи потреби й очікування окремих осіб (наприклад, соціальне забезпечення) (Maurer, 2004).

Викладене, таким чином, вимагає детальнішого аналізу категорії публічного інтересу з наступним з'ясуванням його значення для правозастосовної (управлінської) діяльності у сучасних умовах.

2. Історична ретроспектива проблематики

Змістовне розуміння багатьох юридичних термінів, якими ми оперуємо сьогодні, склалося за радянських часів, що, як наслідок, породжує чимало проблем, особливо у сфері адміністративного права. Ця галузь права, якщо дивитися на неї крізь призму чинних нормативно-правових актів, змінилася порівняно з радянським правом на 100 відсотків. Абсолютно справедливою у цій частині є висловлена у літературі думка про те, що «публічне право, на відміну від приватного права, завжди було схильне до порівняно більш стрімких змін, і завжди швидше та нервово реагувало і мало реагувати на соціальні та політичні події. Його лінія розвитку «набагато сильніше коливається залежно від напряму політичних вітрів, ніж у стабільнішого за змістом приватного права» (Шенбергер, 2012).

Отже, усі раніше (за радянських часів) чинні нормативно-правові акти витіснені новими, що ґрунтуються на сучасних конституціях. Але у сфері адміністративної доктрини ситуація інша. Вчені не поспішають відмовлятися від тих напрацювань та положень, які сформувалися у межах попереднього історичного періоду, продовжуючи цитувати у своїх роботах позиції радянських авторів для пояснення процесів та тенденцій сьогодення. Можливо, в окремих випадках це допустимо (особливо у роботах історичного профілю), але це не може бути правилом! Юридична наука, яка бажає відповідати реаліям життя, має подбати про глибоке очищення свого термінологічного апарату; виробити адекватні сучасному правовому регулюванню підходи до розуміння відповідних термінів. Викладене стосується й категорії «публічний інтерес».

Аналіз юридичної літератури дає змогу зробити висновок, що розуміння категорії публічний інтерес (у її різних варіаціях) багато у чому базується на радянській юридичній доктрині, яка, у свою чергу, відображала прагнення правлячої партії підпорядкувати державному контролю усі сфери життєдіяльності людини. Для реалізації цього завдання було розроблено концепцію безумовного пріоритету суспільних інтересів над інтересами особистості. Характеризуючи положення індивіда у радянській державі, Н. П. Карадже-Іскров у 1927 р. писав: «Індивідуальна свобода не є у нас таким основним принципом, як на Заході: наша держава перейнята ідеями колективізму»; «...наша держава не схильна висувати на перший план

особистість. Навпаки, вона розглядає окремих осіб лише як засіб для досягнення своєї мети»; «...у нас особистість не є чимось самоцінним»; «...забезпечення її прав стоїть на другому плані» (Карадже-Искров, 1927). У зв'язку з цим у радянській адміністративно-правовій літературі з'явилися сотні згадок та відсилань до «інтересів абсолютної більшості населення» (Студеникин, 1945), «інтересів соціалістичного суспільства» (Студеникин, 1945), «інтересів трудящих, які збігаються з державними інтересами» (Евтихийев, 1946) за допомогою яких стверджувалася думка, що державне управління завжди спрямоване на забезпечення та реалізацію спільних інтересів, а правовою основою для цього процесу виступають норми адміністративного права.

З позицій сьогодення ми чудово розуміємо, що під егідою захисту та реалізації спільних інтересів у радянській державі відбувалося лише гноблення та, фактично, поневолення громадян. Загальні (колективні) інтереси, іншими словами, стали зручною ширмою, яка прикривала зловживання, порушення й безмірні обмеження прав, свобод та інтересів приватних осіб. Держава була єдиною силою, що мала право/можливість визнати той чи інший інтерес загальним (публічним), а після цього, з використанням механізмів примусу, забезпечувати його реалізацію. У зв'язку з цим категорично не можна погодитися з думкою, що публічним інтересом є лише той інтерес, що визнаний (узгоджений, встановлений) державою. Такий підхід є продовженням радянської ідеології повного підпорядкування особистості державі. Він підлягає ґрунтовному перегляду.

3. Термінологія

Аналіз чинних нормативних актів свідчить, що вони часто оперують термінами, співзвучними з категорією публічний інтерес. Так, у Конституції РК йдеться про: життєво важливі інтереси Республіки Казахстан (ч. 2 ст. 10); інтереси державної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і свободи інших (ст. 32); інтереси захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення національної безпеки, суверенітету та цілісності держави (пп. 10-1 ч. 1 ст. 44). У свою чергу, Адміністративний процедурно-процесуальний кодекс РК (Адміністративний процедурно-процесуальний кодекс РК) (далі – АППК) оперує категоріями суспільний інтерес (ч. 1 ст. 5), інтереси суспільства та держави (ч. 3 ст. 32), інтереси місцевого державного управління (пп. 7 ч. 2 ст. 57).

Подібні формулювання можна зустріти і в українському законодавстві. Так, наприклад, Конституція України знає такі категорії, як: національні інтереси (ч. 1 ст. 18); інтереси національної безпеки (ч. 2 ст. 32); інтереси суспільства (ч. 7 ст. 41); інтереси держави (ст. 131-1) тощо.

Коментуючи наявність такої кількості варіацій терміна «інтерес», припустимо, що це пов'язано передусім з нерозвиненістю доктринальних уявлень про публічний інтерес, відсутністю єдиної позиції серед вчених щодо застосування того чи іншого поняття. Як було зазначено вище, в юридичній

літературі, з одного боку, продовжує існувати постсоціалістичне уявлення про категорію державного (публічного) інтересу, а, з другого боку, сучасні автори дедалі частіше звертають увагу на європейські концепції, рішення міжнародних організацій, у тому числі й судів, які активно використовують категорію «публічний інтерес», що вбирає у себе будь-які інтереси, які відображають узагальненні потреби суспільства та держави.

Вважаємо, що перелічені вище терміни є різновидом публічного інтересу. Їх застосування можна пояснити необхідністю конкретизувати вид публічного інтересу залежно від рівня та сфери юридичного регулювання (100 ответов на 100 вопросов, 2017).

4. Визначення інтересу як публічного

Аналіз наявних у юридичній літературі точок зору показує, що у визначенні категорії «публічний інтерес», а також інших подібних/суміжних за звучанням з нею термінів, панує ідея про те, що публічний інтерес являє собою бажання, прагнення, цінності великих (окремих) соціальних груп (Шарнина, 2005; Андрушко, 2011; Галунько, 2010; Дмитренко, 2016). На подібній позиції перебуває і український законодавець, який у нещодавно прийнятому Законі України «Про адміністративну процедуру» визначив публічний інтерес як інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для значної кількості осіб інтереси та потреби (ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2021). За такого підходу, як бачимо, суб'єктний склад носіїв того чи іншого інтересу є визначальним для його кваліфікації в якості публічного. Головною проблемою такої позиції є неможливість встановлення/визначення мінімальної кількості носіїв будь-якого інтересу для його визнання публічним. Тисяча носіїв інтересу є достатньою для його віднесення до кола публічних? Ми впевнені, що знайдуться ті, хто ствердно дадуть відповідь на це питання; не виключаємо, що будуть і ті, хто висловиться проти.

При цьому не можна залишати поза увагою і той факт, що до кола публічних інтересів, як зазначається у німецькій юридичній літературі, можуть і мають бути віднесені й ті інтереси, які хоча і належать одній людині, проте їх порушення є небажаним/шкідливим для інших співгромадян (Dreows, Wacke, 1986).

Разом із тим є й інша точка зору, прихильники якої вважають, що «публічний інтерес є системою приватних інтересів», які можуть об'єднатися у групі (Курочкин, 2011). З подібною постановкою питання складно погодитися з урахуванням нескінченного видового розмаїття приватних інтересів, з одного боку, та можливість об'єднання великих груп приватних осіб навколо інтересів низовинних, аморальних, які навряд чи «zasлужують» на віднесення їх до категорії публічних інтересів, – з другого.

Не буде правильним визначати публічний інтерес і крізь призму державного інтересу чи ототожнювати їх (Ситдикова, 2012; Андрушко, 2011.). Державний інтерес може бути визначений як система цінностей, важливих і значущих

насамперед для функціонування держави, її органів та посадових осіб. Так, в якості державного інтересу можна розглядати оптимізацію внутрішніх управлінських процесів або поліпшення процедури заміщення вакантних посад державної служби. У деяких сферах та питаннях державний інтерес може збігатися з публічним інтересом (забезпечення національної безпеки), що, однак, не є правилом. У зв'язку з цим державний інтерес доцільно розглядати як підвид колективного інтересу, який не може в автоматичному порядку бути віднесений до публічного інтересу.

Продемонстровані вище підходи до формулювання визначення публічного інтересу є спрощеними, орієнтованими на, так би мовити, механічне виділення публічного інтересу з певної сукупності існуючих у суспільстві, у державі та на індивідуальному рівні потреб, цінностей тощо. У зв'язку з цим більш обґрунтованою виглядає позиція європейських авторів, які небезпідставно вважають, що кваліфікація певного інтересу в якості публічного має і може здійснюватися лише з урахуванням обставин місця та часу, в історичних межах конкретної держави, певного політичного режиму та державного управління (Брєбан, 1988).

Викладене, таким чином, означає, що віднесення того чи іншого інтересу до публічного не може бути постійним. Під впливом різних чинників ті чи інші інтереси можуть перетворюватися на публічні, а публічні переходити в розряд приватних. Іншими словами, мають здійснюватися перегляд та переоцінка тих чи інших інтересів на предмет можливості/неможливості їх віднесення до інтересів публічних. Це завдання є надзвичайно важливим для держави, яка сповідує принципи демократії та правової державності, бо розширювальне тлумачення категорії «публічний інтерес» може призвести до формування патерналістської держави, що під егідою захисту публічного інтересу буде втручатися у всі (багато) сфер життєдіяльності своїх громадян. З огляду на це рішення про віднесення того або іншого інтересу до категорії публічного має бути належним чином обґрунтоване; держава (в особі відповідних органів чи посадових осіб) повинна пояснити необхідність такого кроку. Постійні і неналежним чином обґрунтовані зміни обсягу публічного інтересу можуть стати підставою для підозри держави (у широкому розумінні цього слова) у підтримці вузьковідомчих чи корпоративних цілей, які не мають нічого спільного із загальним благом.

З огляду на викладене дещо незрозумілою виглядає ситуація, яка склалася в Україні щодо питання доступу суб'єктів підприємницької діяльності до ринку послуг з доставки пенсій та грошової допомоги громадянам. Так, у 2001 р. Конституційний Суд України у справі про виплату та доставку пенсій та грошової допомоги (Рішення Конституційного Суду України, 2001) ухвалив рішення, яким було встановлено, що діяльність, пов'язана з виплатою та доставкою пенсій, грошової допомоги малозабезпеченим громадянам, може здійснюватися виключно державними підприємствами зв'язку. Така позиція

була обґрунтована Судом тим, що *«Держава, надавши це право, мала на меті, з одного боку, забезпечити соціальний захист найбільш незахищеної частини населення, для якої пенсії та грошова допомога є єдиним джерелом існування, а з другого – створити ефективний механізм виплати і доставки пенсій та інших соціальних виплат громадянам»* (власне, на цьому обґрунтування такого рішення закінчилося). Очевидно, що в даному випадку йшлося про публічний інтерес, необхідність забезпечення якого (створення надійного механізму соціальних виплат) дозволила Суду стати на позицію можливості обмеження права на підприємницьку діяльність тих суб'єктів, які хотіли б займатися доставкою названих соціальних виплат населенню.

Проте 29 березня 2021 р. Уряд України ухвалив постанову № 277 «Про додаткові заходи щодо організації виплати та доставки пенсій та грошової допомоги за місцем фактичного проживання одержувачів в межах України», якою було дозволено приватним банківським установам надавати послуги із доставлення пенсії населенню (Про додаткові заходи щодо, 2021).

З огляду на це виникає запитання: невже проблема доставки пенсій у 2021 р. втратила своє значення настільки, що держава може «дозволити» собі вже не контролювати цей процес шляхом звуження переліку операторів цієї послуги? Ця сфера вже перестала бути значимою для великої кількості громадян? Чи що саме дозволило Уряду або що його спонукало для зміни вектору діяльності у даній сфері? На жаль, у названій вище постанові Уряду відсутні будь-які обґрунтування; не згадується у ній і про Рішення Конституційного Суду України, в якому було зафіксовано принципово іншу позицію, і не дається йому оцінка. Зрозуміло, що постанова Уряду – це не «місце» для коментування раніше ухвалених рішень, проте десь цей коментар мав би бути. Очевидно, що ті суб'єкти, яким у 2001 р. було відмовлено у праві доставляти пенсії населенню, хотіли б почути від держави (у широкому розумінні цього слова) відповідні пояснення та коментарі.

Такі приклади, на жаль, викликають багато запитань і, у тому числі, щодо того, а чи дійсно суб'єкти прийняття відповідних рішень керувалися під час їх ухвалення публічними інтересами.

5. Доктринальне розуміння категорії «публічний інтерес»

Формулюючи визначення публічного інтересу, передусім звернемо увагу на той факт, що таким може бути лише той інтерес, який є однаково значимим і важливим для усіх у цілому і для кожного окремо. «Публічні інтереси мають загальнолюдський характер, доступний і властивий усім людям, незалежно від соціального статусу» (Шарнина, 2005). Тому шляхом задоволення публічного інтересу відбувається опосередкований позитивний вплив і на приватних осіб, які, зазнаючи певних обмежень, проте отримують вигоду в довгостроковій перспективі. «Оскільки у публічному інтересі полягає загальне благо, володіння яким є цінним для кожного індивіда, обмеження права і свободи особистості є цілком можливим, виходячи з публічних інтересів... Обмеження

права відбувається не на користь якоїсь однієї особи, а на користь загального блага, отже, і блага особи, права якої обмежуються» (Шарнина, 2005). Однак при цьому варто пам'ятати, що таке обмеження має бути належним чином обґрунтованим; одного лише посилення на задоволення загального блага буде недостатньо. Суб'єкт обмеження повинен чітко і зрозуміло пояснити, для чого і з якою метою запроваджуються такі обмеження, і які саме вигоди для загального блага вони можуть принести.

6. Альтернативні точки зору щодо необхідності/можливості існування публічного інтересу

Разом із тим слід зазначити, що у світовій літературі висловлюються і більш радикальні позиції, пов'язані із закликом якщо не до повної відмови від публічного інтересу, то, як мінімум, до його максимального обмеження. З цього питання, зокрема, висловлювався Р. Нозік, який зазначав: «Є лише окремі люди, різні люди, у кожного з яких власне життя. Коли індивіда використовують до вигоди інших, це означає, що його використовують, а вигоду отримують інші. І нічого більше. Відбувається тільки те, що з ним щось робити заради інших. Розмови про благо всього суспільства приховують цей факт (Навмисно?)...» (Нозік, 1974).

Коментуючи сформульовану позицію, відзначимо, що її окремі прояви можна побачити у судових рішеннях Федерального конституційного суду Німеччини, який високо цінує недоторканність прав і свобод людини у ситуаціях, коли ці блага держава має намір «використати» аби досягти більш значимої вигоди (вигоди для інших). Зокрема, йдеться про рішення, прийняте у справі, пов'язаній з перевіркою конституційності закону, який надавав право міністру оборони віддавати наказ про знищення пасажирського літака разом з пасажирами, у разі якщо такий літак було захоплено терористами і його планувалося використати для знищення інших будівель, завдання шкоди іншим особам. Вирішуючи цю справу, Суд постановив: «Держава не повинна захищати більшість своїх громадян, навмисно вбиваючи меншість ... Зважування життя проти життя відповідно до стандарту того, скільки людей може бути зачеплено, з одного боку, і скільки – з іншого, не допускається. Держава не повинна вбивати людей, тому що частина загиблих є меншою, в порівнянні з тим, скільки життів держава таким чином сподівається врятувати ... Відмова пасажирам в праві на життя не може бути виправдана тим фактом, що вони розглядаються як частина літака (зброї). Той, хто міркує таким чином, робить їх просто об'єктом державних дій і позбавляє їх людських якостей і гідності...» (Leitsätze zum Urteil, 2006).

7. Конституція та публічний інтерес

Вочевидь, що інтереси перебувають і можуть бути реалізованими лише у межах права та на підставі права, вихідні засади якого закладено у Конституції. Пошук та виділення публічних інтересів за такого підходу дещо спрощуються, оскільки у Конституції велика кількість аспектів та проявів державного, суспільного і приватного життя вже приведено у певну погоджену/узгоджену

систему, яка зумовлена історичними, культурними та іншими особливостями становлення й розвитку країни. Іншими словами, Основний закон заклав необхідні та достатні передумови для виділення переліку/системи публічних інтересів. Це означає, що публічний інтерес стає конституційною цінністю, що дозволяє йому конкурувати з іншими конституційними цінностями (наприклад, основними правами та свободами людини) та мати пріоритет щодо цінностей, які знайшли закріплення на рівні законів та підзаконних актів.

Аналіз положень, наприклад, Конституції РК дає змогу зробити висновок, що під категорію публічних інтересів підпадають інтереси, пов'язані із:

- забезпеченням безпеки життя та здоров'я громадян;
- гарантуванням прав, свобод та гідності людини;
- демократією та правовою державністю;
- обороною та безпекою держави;
- фінансовою стабільністю держави;
- охороною навколишнього середовища;
- громадським здоров'ям;
- освітою;
- економікою добробуту;
- соціальною справедливістю;
- інфраструктурним забезпеченням;
- доступом до публічної інформації;
- культурою.

Фіксація переліку публічних інтересів у Конституції, таким чином, виключає необхідність їх державного санкціонування. Публічні інтереси, іншими словами, є конкретизацією духу та ідей, закладених в Основному законі держави. Не може бути жодних публічних інтересів за межами Конституції; не можуть існувати такі публічні інтереси, які суперечать основоположним принципам функціонування держави, насамперед демократії, правовій та соціальній державності; або таких, що порушують заборони, сформульовані у Конституції.

8. Значення публічного інтересу для публічного управління

Складно повною мірою погодитися з висловленою у літературі думкою, що первинною метою публічного управління у демократичній, соціальній та екологічній державі є збереження й просування публічних інтересів (Wolff, 2017). Це пов'язано з тим, що такий підхід не узгоджується з процитованими вище конституційними положеннями про пріоритет прав, свобод та законних інтересів людини у державі. Таким чином, для публічного управління основною і першорядною метою є не публічний інтерес, а людина, її життя, права та свободи.

Водночас викладене не означає, що публічний інтерес не є значимим і важливим. Безперечно, це не так. Публічний інтерес виступає другим (наступним) пріоритетом для публічного управління після людини, її життя,

прав і свободи. Розвиваючи сформульовану думку, наголосимо, що у тих сферах, які не стосуються прав і свобод людини безпосередньо; там, де права та свободи людини забезпечені, гарантовані та реалізовані; там, де йдеться про питання, що стосуються одночасно всіх і кожного (наприклад, екологія) – у цих випадках і за таких ситуацій публічний інтерес виступає імпульсом для публічного управління, приводячи його у постійний рух. Але, разом із тим, публічний інтерес і «зв'язує» публічне управління. «При впорядкованому державному устрої суб'єкти публічного управління повинні дотримуватись публічних інтересів, виражених і встановлених у Конституції (наприклад, положеннями про цілі держави), у законах (у їх мотивах та з метою регулювання), у статутах чи інших обов'язкових документах, дотримуватися та реалізовувати їх» (Wolff, 2017).

Справедливим є твердження про те, що реалізація публічного інтересу виступає умовою реалізації приватних інтересів. Наприклад, умовою реалізації інтересу з отримання конкретним громадянином вищої професійної освіти є реалізація публічного інтересу щодо організації системи вищої професійної освіти. Умовою реалізації приватного інтересу, пов'язаного з бажанням відвідувати рідних, які проживають в іншому населеному пункті, є організація транспортного сполучення (Шарнина, 2005).

При цьому важливо розуміти, що інтерес у сфері публічного управління може виконувати й іншу роль. Там і тоді, коли ставиться питання обмеження прав і свободи людини, держава часто апелює до публічного інтересу. Іншими словами, підставою для обмеження прав і свободи людини може бути необхідність забезпечити (гарантувати, захистити, відновити тощо) публічний інтерес.

9. Публічний інтерес як підстава обмеження прав людини

Права та свободи людини можуть бути обмежені з посиланням на необхідність забезпечення публічного інтересу за одночасного виконання наступних умов:

– **по-перше**, мета, для досягнення якої обмежуються права та свободи людини, має бути легітимною. Мета буде вважатися легітимною за умови, якщо вона дозволена (допускається) конституцією, а також законами та/або впливає з їх положень;

– **по-друге**, відсутність прямої конституційної заборони на вчинення дій (рішень), спрямованих на досягнення тієї чи іншої мети (Шлинк, 2012);

– **по-третє**, обмеження прав і свобод людини, зокрема, й у разі необхідності забезпечення публічного інтересу, має бути здійснено з дотриманням принципу пропорційності. Зазначимо, що в законодавстві окремих країн вимога дотримання цього принципу фіксується на найвищому нормативному рівні. Так, у Конституції Швейцарської Конфедерації можна знайти таке положення: «Державні дії мають здійснюватися у публічних інтересах та бути співмірними» (Союзная конституция Швейцарской Конфедерации,

1999). Процитоване речення чітко підкреслює, що одного лише «публічного інтересу» для вторгнення в приватну сферу недостатньо. Будь-які обмеження мають бути співмірним (Шлинк, 2012). Відповідно, неспівмірне обмеження прав приватної особи задля досягнення публічного інтересу є неприпустимим та позаправовим.

10. Публічний інтерес у практиці адміністративного судочинства

Час від часу у рішеннях українських судів можна зустріти категорію «публічний інтерес», яка використовується суддями, зокрема для визначення правової природи спірних правовідносин. Так, наприклад, Великою Палатою Верховного Суду 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17 (К/9901/44258/18) зроблено висновок, що наявність у відповідних правовідносинах публічного інтересу («публічний інтерес – важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби») та намагання суб'єкта владних повноважень забезпечити його реалізацію (охорону) свідчить про адміністративно-правову природу таких відносин (постанова Великої Палати, 2019).

Висловлюючи власне ставлення до такої позиції, зазначимо, що вона виглядає контроверсійною, адже «складання» разом інтересів певної кількості осіб не робить такий інтерес публічним і навряд чи може (такий інтерес) впливати на визначення правової природи спірних відносин. На наш погляд, будь-яке право чи будь-який інтерес є нейтральними з правової точки зору. Правову природу чи то суб'єктивному праву, чи то інтересу надають ті норми, які визначають порядок їх реалізації. Право власності може бути забезпечено (реалізовано) за допомогою норм цивільного права в межах договірних відносин між двома приватними особами. Водночас право власності (наприклад, на квартиру) може виникнути у приватної особи на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, який дозволив приватизацію такої квартири. Відповідно, суб'єктивне право власності може мати як приватноправові, так і публічно-правові прояви, залишаючись нейтральним з точки зору правової природи в разі, якщо особа (власник чи потенційний власник) не вступає в жодні правовідносини. Викладене однаковою мірою стосується і інтересу, досягнення (реалізація) якого за участю публічної адміністрації може регулюватися як нормами приватного, так і нормами публічного права. При цьому, незважаючи на те, якими нормами він буде врегульований, він від цього не втратить своєї публічності, тобто орієнтації на цілі, які мають характер загальнолюдський, досяжний і властивий усім людям, незалежно від їх соціального статусу. Дії та рішення публічної адміністрації з упорядкування роботи громадського транспорту, очевидно, зорієнтовані на забезпечення публічного інтересу, що, однак, не заважає їх регулюванню за допомогою норм приватного права.

Наведений приклад наочно демонструє, що публічний інтерес все ще тлумачиться з поверхових позицій, заснованих на викривленому розумінні цього явища, зокрема, і в частині можливості його використання для визначення правової природи відповідних відносин. Принагідно підкреслимо, що у тих

країнах, де адміністративні суди функціонують набагато довше, ніж в Україні, вже давно було встановлено та доведено, що інтерес не може бути лакмусовим папірцем для з'ясування правової природи тих або інших правовідносин (Allgemeines Verwaltungsrecht, 2005).

11. Висновки

Отже, проблематика публічного інтересу і особливо у контексті публічного управління вимагає ґрунтовного переосмислення. Спрощені підходи до розуміння даного явища, що існують нині, «прирікають» громадян на постійну загрозу порушення та/або обмеження їх прав, свобод і законних інтересів під приводом забезпечення публічного інтересу. Публічний інтерес є цінністю другого порядку, перебуваючи у «підпорядкуванні» прав і свобод людини, із якими він повинен узгоджуватися завжди, коли виникає необхідність його забезпечення та реалізації, за рахунок порушення (обмеження) прав та свобод. Значне навантаження у цій частині покладається на адміністративне право, яке має містити як доктринальні положення про цю категорію, так і відповідні регулятори, за допомогою яких можна було б забезпечити необхідний та описаний вище баланс. Сформульовані на рівні адміністративно-правової доктрини положення щодо публічного інтересу мають бути взяті на озброєння також і судьями адміністративних судів у процесі оцінки наявності/відсутності достатніх/необхідних підстав для обмеження суб'єктами публічного управління прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Список використаних джерел:

1. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву : учеб. пособ. / под ред. Р. С. Мельника. Киев : Юринком Интер, 2017.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, О. Кузьменко та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021.
3. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. *Ведомости Парламента РК*. 2020. № 13. Ст. 66.
4. Андрушко І. П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4.
5. Брэбан Г. Французское административное право / под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова: пер. с фр. Москва : Прогресс, 1988.
6. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4.
7. Дмитренко Е. Особливості співвідношення публічного і приватного інтересу у фінансовому праві. *Науковий вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2.
8. Евтихийев. Советское административное право. Москва, 1946.
9. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск, 1927.
10. Конституция Республики Казахстан. *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 1996. № 4. Ст. 217.
11. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

12. Курочкин С. А. Частные и публичные интересы в праве – системное исследование. *Юридический мир*. 2011. № 10.
13. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. «Интермедиатор», 1974.
14. Про адміністративну процедуру : Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1883-IX. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
15. Про додаткові заходи щодо організації виплати і доставки пенсій та грошової допомоги за місцем фактичного проживання одержувачів у межах України: постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2021 р. № 277. *Офіційний вісник України*. 2021. № 29. Ст. 1624.
16. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Бачковский и др. против Польши» от 3 мая 2007 г. *Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека*. Артефакт, 2009.
17. Рішення Великою Палатою Верховного Суду 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17 (К/9901/44258/18). URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vp_vs_vid_13_02_2019_roku_u_sprav_i_810_2763_17/
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 11 Закону України «Про зв'язок» та окремих положень статті 4 Закону України «Про підприємництво» (справа про виплату і доставку пенсій та грошової допомоги) від 20 червня 2001 р. № 10-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 26. Ст. 1183.
19. Ситдикова Р. И. Частный, публичный и общественный интерес в авторском праве. *История и теория цивилистической мысли*. 2012. № 2.
20. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm
21. Студеникин С. С. Советское административное право. Москва, 1945.
22. Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. 2-е изд., перераб. и доп. Алматы : Изд-во «Норма-К», 2003.
23. Шарнина Л. А. Частные и публичные интересы в конституционном праве. *Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 4.
24. Шенбергер К. Административно-правовая компаративистика: особенности, методы и история. *ДПП ИМП*. 2012. № 2.
25. Шлинк Б. Баланс и пропорциональность. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 2 (87).
26. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre von Hans Peter Bull, Veith Mehnde. 7, völlig neue bearbeitete Auflage. C. F. Müller Verlag Heidelberg, 2005.
27. Drews B., Wacke G. Gefahrenabwehr: allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. 9, völlig Neubearb. Aufl. – Köln; München : Hezmann, 1986.
28. Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 15. Februar 2006 – 1 BvR 357/05. URL: http://www.bverfg.de/e/rs20060215_1bvr035705.html
29. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München : Verlag C. H. Beck, 2004.
30. Wolff / Bachof / Stober / Kluth, Verwaltungsrecht: Band I, 13, neu bearbeitete Auflage, C. H. Beck, 2017.

References:

1. 100 otvetov na 100 voprosov po Obshchemu administrativnomu pravu : ucheb. posob. / pod red. R. S. Melnyka. – Kyiv : Yurinkom Inter. 2017.
2. Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs : pidruchnyk / V. Halunko, O. Kuzmenko ta insh. ; za zah. red. V. Halunka, O. Pravotorovoi. – Vydannia chetverte. – Kherson : OLDI-PLIuS, 2021.
3. Administrativnyy protsedurno-protseusualniy kodeks Respubliki Kazakhstan // Vedomosti Parlamenta RK. 2020. № 13. St. 66.
4. Andrushko, I. P. Katehoriia “publichnyi interes” u konstytutsiinomu pravi: poniattia ta zmist // Chasopys Kyivskoho universytetu prava. 2011. № 4.
5. Breban, G. Frantsuzskoye administrativnoye pravo / pod red. i so vstup. st. S. V. Bobotova: per. s fr. Moskva : Progress. 1988.
6. Halunko, V. V. Publichnyi interes v administrativnomu pravi // Forum prava. 2010. № 4.
7. Dmytrenko, E. Osoblyvosti spivvidnoshennia publichnoho i pryvatnoho interesu u finansovomu pravi // Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy. 2016. № 2.
8. Evtikhiyev Sovetskoye administrativnoye pravo. – M., 1946.
9. Karadzhe-Iskrov, N. P. Noveyshaya evolyutsiya administrativnogo prava. Irkutsk, 1927.
10. Konstytutsiya Respubliki Kazakhstan // Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazakhstan. 1996. № 4. St. 217.
11. Konstytutsiia Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.
12. Kurochkin, S. A. Chastnyye i publichnyye interesy v prave – sistemnoye issledovaniye // Yuridicheskii mir. 2011. № 10.
13. Nozik, R. Anarkhiya. gosudarstvo i utopiya / R. Nozik – “Intermediator”. 1974.
14. Pro administrativnu protseduru : Zakon Ukrainy vid 16 lystopada 2021 r. № 1883-IX // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
15. Pro dodatkovy zakhody shchodo orhanizatsii vyplaty i dostavky pensii ta hroshovoi dopomohy za mistsem faktychnoho prozhyvannia oderzhuvachiv u mezhakh Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 bereznia 2021 r. № 277 // Офіційний вісник України. 2021. № 29. Ст. 1624.
16. Resheniye Evropeyskogo suda po pravam cheloveka po delu “Bachkovskiy i dr. protiv Polshi” ot 3 maya 2007 g. / Svoboda sobraniy v postanovleniyakh Evropeyskogo suda po pravam cheloveka. Artefakt, 2009.
17. Rishennia Velykoiu Palatoi Verkhovnoho Sudu 13 liutoho 2019 r. u spravi № 810/2763/17 (K/9901/44258/18) // https://protocol.ua/ua/postanova_vp_vs_vid_13_02_2019_roku_u_spravi_810_2763_17/
18. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 62 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) okremykh polozhen statti 11 Zakonu Ukrainy “Pro zviazok” ta okremykh polozhen statti 4 Zakonu Ukrainy “Pro pidpriemnytstvo” (sprava pro vyplatu i dostavku pensii ta hroshovoi dopomohy) vid 20 chervnia 2001 r. № 10-rp/2001 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2001. № 26. St. 1183.
19. Sitdikova, R. I. Chastnyy. publichnyy i obshchestvennyy interes v avtorskom prave // Istoriya i teoriya tsivilisticheskoy mysli. 2012. № 2.
20. Soyuznaya konstytutsiya Shveysarskoy Konfederatsii ot 18 aprelya 1999 g. // Rezhim dostupu: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm
21. Studenikin, S. S. Sovetskoye administrativnoye pravo. – M., 1945.
22. Taranov, A. A. Administrativnoye pravo Respubliki Kazakhstan. Akademmcheskiy kurs. – 2-e izd. pererab. i dop. – Almaty : “Izdatelstvo ‘Norma-K’”. 2003.

23. Sharnina, L. A. Chastnyye i publichnyye interesy v konstitutsionnom prave // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2005. № 4.
24. Shenberger, K. Administrativno-pravovaya komparativistika: osobennosti. metody i istoriya // DPP IMP. 2012. № 2.
25. Shlink, B. Balans i proporsionalnost // Sravnitelnoye konstitutsionnoye obozreniye. 2012. № 2 (87).
26. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre von Hans Peter Bull, Veith Mehnde. 7, völlig neue bearbeitete Auflage. C. F. Müller Verlag Heidelberg, 2005.
27. Drews, B, Wacke, G. Gefahrenabwehr: allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. 9, völlig Neubearb. Aufl. – Köln; München : Hezmann, 1986.
28. Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 15. Februar 2006 – 1 BvR 357/05. // http://www.bverfg.de/e/rs20060215_1bvr035705.html
29. Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München : Verlag C. H. Beck, 2004.
30. Wolff / Bachof / Stober / Kluth, Verwaltungsrecht: Band I, 13, neu bearbeitete Auflage, C. H. Beck, 2017.

**PUBLIC INTEREST WITHIN PUBLIC ADMINISTRATION:
INITIAL POSITIONS OF DOCTRINAL UNDERSTANDING
AND PRACTICAL APPLICATION (ACCORDING TO THE LEGISLATION
OF UKRAINE AND KAZAKHSTAN)**

Roman Melnyk,

Doctor in Law, Professor, Professor of Law School of M. Narikbayev KAZGUU University

orcid.org/0000-0002-3375-6117

r_melnyk@kazguu.kz

Purpose. *The article's purpose is an attempt to analyse the category of "public interest" in terms of doctrinal understanding and practical application in the sphere of public administration.*

Methods. *The research methodology consists of various methods of scientific cognition, including comparative and legal, systematic and structural, analysis, synthesis and others that make it possible to systematically and consistently to solve scientific problems, to study and compare the points of view of scholars, provisions of legal acts of the corresponding countries, caselaw and to formulate the author's conclusions.*

Results. *The author of the article considers the public interest through the historical prism and concludes that this category was used as a "convenient screen" in Soviet times in order to restrict the rights of individuals, which does not allow us to refer to previously obtained scientific results to substantiate current tendencies in this field. Considerable attention of the work is focused on searching the universal definition of the category of "public interest". The author criticizes the existing approaches to this issue, especially emphasizing that the quantitative indicators of the bearers of a particular interest cannot be a sufficient ground for classifying any of them as the public interest. Among other things the author of the article emphasizes that the system of public interests cannot be constant and unchanging. It is formed under the influence of various factors and therefore, it has to be revised from time to time. However, the state must be concerned about the stability of public interests and prevent their unjustified narrowing and / or expansion.*

The author also pays attention to the issue of alternative points of view on the scope of public interests within modern countries, while appealing to the authors of the libertarian concept of the state. This concept, in his view, is to some extent used by judicial authorities, who decide cases of competition between human rights and the public interest that confirms its viability. The author of the paper also emphasizes that the public interest is a constitutional value that allows it to compete with other constitutional values (for example, fundamental human rights and freedoms) and to have priority over values that are enshrined in laws and by-laws.

Conclusions. *An important aspect of the paper is to formulate the conditions, when restrictions on human rights and freedoms are allowed, with the reference to the need to ensure the public interest, which, in the author's opinion, is the "secondary" value in a modern democratic and rule of law country.*

Key words: public administration, public interest, constitution, administrative law, human rights and freedoms.