

¹⁵ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

¹⁶ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради. України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

¹⁷ Про Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – С. 9. – Ст. 565.

Резюме

На основі системного підходу автор доводить необхідність розширення рамок наукового дослідження і виділення конституційної імплементації міжнародних договорів в цілому як самостійної складової більш загального явища національної імплементації міжнародно-правових норм. У зв'язку з цим комплексно розглянуто механізм конституційної імплементації міжнародних договорів, виокремлено його правову, організаційну та функціональну складові.

Ключові слова: Конституція України, міжнародний договір, загальновизнані принципи і норми міжнародного права, конституційна імплементація.

Резюме

На основе системного подхода автор доказывает необходимость расширения рамок научного исследования и выделение конституционной имплементации международных договоров в целом как самостоятельной составляющей более общего явления национальной имплементации международно-правовых норм. В связи с этим комплексно рассматривается механизм конституционной имплементации международных договоров, выделяются его правовая, организационная и функциональная составляющие.

Ключевые слова: Конституция Украины, международный договор, конституционная имплементация.

Summary

On the basis of system approach, the author proves the necessity to broaden the scopes of scientific research and to distinguish the constitutional implementation of international agreements in whole as an independent component of general national implementation of international and legal norms. In this connection, the author fully examines the mechanism of constitutional implementation of international agreements, marks out its legal, organizational and functional components.

Key words: Constitution of Ukraine, international agreements, constitutional implementation.

Отримано 31.10.2011

І. П. АНДРУШКО

Ірина Петрівна Андрушко, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

КАТЕГОРІЯ «ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС» У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Конституційно-правові трансформації, які наразі мають місце в Україні, потребують належного теоретико-правового обґрунтування. Однією з важливих засад у цьому процесі є дослідження категорії «публічний інтерес» у конституційному праві, яка, на жаль, не отримала належних наукових розвідок у вітчизняній юридичній науці загалом та науці конституційного права зокрема. Тому метою цієї статті є саме розкриття категорії «публічний інтерес» у конституційному праві.

У сучасній науковій парадигмі конституційного права категорія «публічний інтерес» розуміється як об'єктивна категорія, яка виражає те, що об'єктивно сприяє зміцненню і позитивній зміні соціального стану суб'єкта суспільних відносин¹. Якщо звернутися до першоджерел філософії права, то перші наукові розвідки проблематики публічного інтересу у праві відображено у працях відомого англійського філософа епохи Просвітництва Дж. Локка. Так, мислитель вважав, що існує багато випадків, яких закон не може передбачити, і для їх урегулювання слід надати право розсуду тим, у чиїх руках перебуває виконавча влада, для того щоб вони розпоряджалися нею, як того вимагає суспільне благо². При цьому Дж. Локк життя, свободу, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима, землею тощо вважав громадянськими інтересами. Він зазначав, що обов'язок громадянської влади – забезпечити людям взагалі й кожному окремо справедливе володіння зазначеними речами, шляхом неупередженого виконання справедливих законів³. Практично можна дійти висновку, що під громадянською владою мислитель насамперед мав на увазі органи виконавчої влади, а до публічного інтересу відносив як колективні, так й індивідуальні природні невід'ємні права людини.

Утім лише в XIX ст. проблематика публічного інтересу починають відображати на рівні ґрунтовних наукових досліджень. Увагу до цього питання було привернуто у зв'язку з підвищеним інтересом до ідей конституціоналізму та верховенства закону. У контексті становлення публічного права категорія «публічний інтерес» стає наріжною категорією, дослідження якої виражало прагнення науковців знайти раціональні та демократичні форми організації публічної влади у державі. За допомогою цієї категорії правова і політична думка вийшла на такі значущі для сучасної науки конституційного права поняття як «правова держава», «права людини» та «громадянське суспільство»⁴.

Американський вчений П. Херрінг визначає публічний інтерес як результат компромісу групових інтересів. Публічний інтерес має переломлюватися крізь діяльність органів державної влади, яким відведено роль арбітра основних інтересів. Інші американські науковці А. Бентлі та Д. Трумен на основі власних емпіричних досліджень здійснення американського урядування заперечують існування публічного інтересу як об'єктивної категорії, аргументуючи при цьому, що він є не що інше, як абстракція⁵.

Вперше на пострадянському просторі категорію «публічний інтерес» досить глибоко було досліджено російським вченим Ю. Тихомировим. Він зокрема розуміє під публічним інтересом визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого є гарантією її існування та розвитку⁶. Українська дослідниця О. Вінник визначає поняття публічних інтересів як відображення в праві відгармонізованих та збалансованих інтересів держави, всього суспільства, значної його частини, у тому числі територіальних громад, соціальних груп, особливо найвразливіших і слабозахищених, що потребують державної підтримки для уникнення кризових явищ у суспільстві, страйків та інших колективних форм протесту та самозахисту⁷.

До публічних інтересів відповідно до Конституції України слід віднести національні інтереси (ст. 18), інтереси національної безпеки (ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 34, ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 39), інтереси держави (п. 2 ч. 1 ст. 121), інтереси територіальної цілісності (ч. 3 ст. 34), спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (ч. 4 ст. 140), інтереси громадського порядку (ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 39), інтереси економічного добробуту (ч. 2 ст. 32), інтереси прав людини (ч. 2 ст. 32, ч. 1 ст. 36), інтереси охорони здоров'я (ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36), інтереси моральності населення (ч. 2 ст. 35), інтереси суспільства (ч. 7 ст. 41, ч. 4 ст. 89), інтереси всіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79, ч. 3 ст. 104)⁸.

Разом з тим у науці конституційного права при розгляді категорії «публічний інтерес» одним із ключових постає запитання, яке має не лише теоретичне, а й неабияке практичне значення у сучасному конституціоналізмі: чи збігаються інтереси суспільства і держави та чи можна їх розуміти як тотожні? У цьому контексті варто звернути увагу на думку німецького вченого з державного права О. Майера, який наголошує, що категорії «публічний» та «державний» інтереси не є тотожними та безумовно потребують розмежування⁹. З цього приводу Ю. Тихомиров підкреслює, що перша категорія є ширшою, ніж друга, оскільки публічний інтерес не можна розуміти лише як інтерес держави, відокремлено від інтересів громадян та суспільства. Публічний інтерес є загальносоціальним, що відображає в концентрованій формі весь спектр інтересів у суспільстві¹⁰. Значення (статус) конституційних публічних інтересів можуть набувати як державні інтереси, так й інтереси, які асоціюються з соціальними групами, спільнотами, біль-менш локалізовані за яким-небудь критерієм (ознакою), у тому числі, наприклад, інтереси необмеженого кола осіб¹¹.

Український вчений-конституціоналіст М. Савчин наголошує, що головним завданням публічної влади – це дбати про публічний інтерес, який є вищим від державного інтересу¹². У цьому контексті вітчизняна дослідниця О. Вінник обґрунтовує положення про доцільність використання у нормативно-правових актах поняття «публічні інтереси» як більш універсального, ніж «державні інтереси», і відповідно – необхідність розширення повноважень прокурора шляхом закріплення за ним права подання позовів на захист усіх видів публічних інтересів, а також визнання його в цьому разі самостійною стороною в процесі¹³.

Деякі вітчизняні дослідники, приєднуючись до даної дискусії, зазначають, що розглядаючи категорію «інтерес» з об'єктивної сторони, поняття «публічний» містить у собі поняття «суспільний»¹⁴. Публічність, як додає російський науковець К. Тот'єв, передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і у багатьох зумовлюються необхідністю соціального розвитку¹⁵. Дійсно, при дослідженні публічного інтересу перш за все слід виходити з того, що інтегральним елементом тут завжди виступатимуть існуючі зовні життєво важливі для всього суспільства потреби та блага.

Власні судження щодо розуміння публічного інтересу висловила російська дослідниця М. Васильєва, яка вважає, що публічні інтереси охоплюють два рівні. По-перше, державні в тій частині, яка відображає інтереси суспільства в цілому. І, по-друге, суспільні як інтереси громадянського суспільства тією мірою, яка відповідає рівню їх пізнання і яка може бути забезпечена правовим захистом¹⁶. Тому збалансоване врахування різного роду приватних інтересів за допомогою конституційно-правового регулювання має ґрунтуватися на дії суспільного закону взаємності або еквівалентності. Згідно з ним приватні інтереси визнаються суспільством як законні та набувають відповідного захисту з боку держави за умови врахування тією чи іншою мірою публічних інтересів носіями приватних інтересів. У свою чергу, успішність реалізації публічних інтересів значною мірою залежить від того, наскільки в них повно враховано найтипівіші приватні інтереси¹⁷.

Слушною щодо цього є позиція українського вченого-конституціоналіста В. Селіванова, який наголошує, що загальне благо, якщо його розуміти як юридично кваліфіковані публічні інтереси суспільства (публічні інтереси забезпечуються державною волею), необхідно розглядати насамперед як загальноправову умову реалізації приватних інтересів, мети прагнень окремих індивідів, а не заперечувати їх на угоду інтересам публічним і тим більше державним, підмінюючи до того ж ними публічні інтереси суспільства¹⁸.

У радянській правовій доктрині суспільний інтерес визнавався як такий, що виражає сутнісну основу всіх інших видів інтересів та відповідно вважався пріоритетним¹⁹. Український вчений В. Сіренко звертає увагу, що суспільні інтереси є фактично тотожними всенародним інтересам, оскільки як перші, та і другі виражають відому ступінь конкретності певної сукупності форм спільної діяльності, які склалися внаслідок історичного розвитку²⁰. Російський вчений-конституціоналіст В. Крусс у зв'язку з цим навіть вводить у науковий обіг нову наукову категорію «об'єктивно зацікавлені особи» та розуміє під ними таких суб'єктів публічного права як держава, її суб'єкти, муніципальні утворення, інтереси яких визначаються як державні²¹.

Тому в якості публічних інтересів можуть визнаватися не лише потреби суспільства загалом, а й інтереси великих соціальних груп. Масовість носіїв інтересу в цьому разі має важливе значення. В юридичній літературі обґрунтовано зазначено, що наявність статично значущої групи осіб, які об'єднані спільними інтересами, свідчить про існування публічного інтересу²². Прикладом статично значущої групи осіб у конституційному праві України можуть бути інтереси українського народу, інтереси виборців, інтереси населення, інтереси територіальних громад, інтереси корінних народів, інтереси національних меншин, інтереси закордонних українців тощо.

Як наголошує російський науковець А. Курбатов, крім суспільних інтересів, у конституційному праві України слід виокремити державні інтереси, які являють собою суспільні інтереси, що переломлені кризь діяльність органів державної влади, а також діяльність їхніх посадових та службових осіб²³. Державний інтерес усебічно має охоплювати всі напрями розвитку суспільства, а тому є умовою реалізації всіх інших інтересів²⁴. Існує думка, що при визначенні державних інтересів, зокрема у конституційному праві, вкрай важливо враховувати два важливі моменти, що мають суттєве як теоретичне, так і практичне значення. По-перше, державні інтереси не охоплюють усі суспільні потреби, по-друге, суспільні інтереси не слід протиставляти державним та навпаки²⁵.

Досить цікавим є підхід російського вченого А. Кряжкова до розуміння сутності державних інтересів. Так, науковець зазначає, що у держави не має власного інтересу, оскільки інтерес характеризується належністю до соціальних суб'єктів – особа, група осіб, суспільство. У діяльності держави, її органів, як продовжує А. Кряжков, одержують вияв ті чи інші інтереси, котрі стають «державними» лише відображаючись у ній. Тому державні інтереси – це трансформовані в її діяльності інтереси окремих соціальних суб'єктів. Якщо взагалі соціальні засади держави заміщуються класовою або іншою груповою складовою, наприклад бізнес-елітою в особі фінансово-промислових груп, то функціонування держави над інтересами усього суспільства починають переважати інтереси окремої соціальної групи. Тоді державну підтримку отримує інтерес цієї соціальної групи й таким чином він стає «державним»²⁶.

Згідно з цим, на наше глибоке переконання, виокремлення державних інтересів, зокрема у науці конституційного права, є більше ніж виправданим. Конституціоналісти визначають державні інтереси як збалансовану сукупність усвідомлених суспільством об'єктивних потреб та потреб державної влади, які зумовлені їх взаємозалежністю та культурно-історичними особливостями розвитку²⁷. Отже, як наголошує російський вчений К. Тот'єв, варто розмежовувати інтереси держави та інтереси державного апарату, який схильний видавати свої відомчі інтереси за суспільні та державні. За законодавством, державний апарат має виступати не носієм, а лише представником (агентом) публічного інтересу²⁸.

Отже, повна відповідність суспільних та державних інтересів, зважаючи на конкретні емпіричні приклади, навіть у країнах західної демократії, є недосяжною метою, певним ідеалом, оскільки відносини «держава – суспільство» завжди містять у собі певні суперечності. Крім того, зарубіжна та вітчизняна конституційна практика знає не мало прикладів, коли під виглядом загальнонародних та державних інтересів здійснюються вузькогрупові інтереси обмеженого кола осіб. Слушною у цьому разі є думка німецького професора державного права В. Вебера, який акцентує увагу, що внаслідок цього мають місце квазіконституційні процеси, котрі призводять до демонування елемента державності, що у свою чергу, призводить до втрати самої субстанції авторитету держави, визначеної Конституцією²⁹.

Значно посилює такі тенденції поширення практики квазілобювання, зміст якого, на думку вітчизняного дослідника В. Нестеровича, полягає у здійсненні позаправового, вузькогрупового й латентного впливу на прийняття правових актів. За відсутності легітимних форм впливу на владні установи цілком закономірно, що фінансово-промислові групи почали активно практикувати позаправові форми впливу або вчинення дій, які через недосконалість вітчизняного законодавства надзвичайно важко кваліфікувати як злочинні дії чи правопорушення. Занепокоєння викликає тенденція, що наразі більшість політичних партій та блоків створюються фінансово-промисловими групами та розглядаються останніми як раціональний механізм входження до Верховної Ради України для системного відстоювання власних корпоративних інтересів й досить часто на шкоду державним та суспільним інтересам³⁰.

Відповідний формат відносин набув неабиякого поширення, попри чітке положення Присяги народного депутата України, яке закріплене у ч. 2 ст. 79 Конституції України, згідно з яким народний депутат

України, вступаючи на цю посаду, присягає додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників. Доречно також вказати на наявний імператив, який визначено у ч. 2 ст. 8 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ, згідно з яким неприпустимим є використання народним депутатом України свого депутатського мандата всупереч загальноновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини та громадянина, законним інтересам суспільства і держави, а також зобов'язання народних депутатів України відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 24 цього Закону, дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави³¹.

Ігнорування та невиконання народними депутатами України вищевикладених положень Конституції та Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ, безперечно зумовлює надзвичайно високий рівень ієрархічності та синкретичності публічної влади, де економічні й політичні компоненти не можна виділити навіть аналітично. Без перебільшення у вітчизняній науці конституційного права констатується, що Верховна і місцеві ради *de facto* втратили представницький характер як виразників інтересів усього українського народу чи територіальних громад та перетворилися на своєрідні закриті бізнес-клуби, які є платформою для вирішення корпоративних економічних інтересів на користь вузького кола осіб³². Тому дискусії у парламенті, як наголошує з цього приводу український вчений-конституціоналіст Ю. Тодика, здебільшого є пустою формальністю, свого роду декорацією, за якою криються кулуарні домовленості деяких фінансово-промислових груп, що обстоюють перш за все власні економічні інтереси³³.

Виходячи з вищевикладеного, цілком обґрунтованою є думка щодо необхідності дієвих гарантій того, що держава визначаючи, утверджуючи та забезпечуючи «істинні» загальнодержавні інтереси, виявить необхідну, яка відповідає її статусу та домаганням, міру компетентності, добросовісності та об'єктивності. Подібного роду гарантії можуть мати тільки конституційний характер³⁴. Особливо це стосується правоохоронних, контрольно-наглядових та судових органів державної влади. Зокрема, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ містить чіткий імператив, що використання Служби безпеки України в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається³⁵.

Тому у конституційному законодавстві мають використовуватися адекватні конституційно-правові засоби, які мінімізують ризики виникнення конфлікту інтересів у посадових та службових осіб органів державної влади, а також осіб, які перебувають на політичних посадах. Окрім цього, на законодавчому рівні варто насамперед обґрунтовано та чітко визначити обсяг та рівень здійснення регуляторних, розпорядчих та оперативних функцій органів виконавчої влади з мінімальним переліком дискреційних повноважень, запровадити систему процедур та регламентів, передбачити на конституційно-правовому рівні дієві діалогові механізми взаємодії громадськості з органами державної влади тощо.

Таким чином, під публічними інтересами слід у першу чергу розуміти найбільш значущі інтереси у суспільстві та державі. Це є найвищим рівнем інтересів у конституційному праві України, оскільки саме від їх конституційно-правового змісту та гарантованості реалізації цих інтересів залежить не лише реалізація усіх інших, менш значущих інтересів, а й загалом засади суспільного та державного ладу, які у своїй сукупності утворюють конституційний лад України.

¹ Мельничук О. Ф. Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту / О. Ф. Мельничук // Публічне Право. – 2011. – № 1. – С. 117–118.

² Локк Дж. Избранные философские произведения: в 2-х томах / Джон Локк. – М.: Мысль, 1960. – Т. 2. – С. 92.

³ Там само. – С. 145–146.

⁴ Юридична енциклопедія: В 6 т. – Т. 5: П-С / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2003. – С. 197.

⁵ Зяблюк Н. Г. Общественный интерес в контексте американской плюралистической демократии / Н. Г. Зяблюк // США-Канада: Экономика. Политика. Культура. – 2002. – № 12. – С. 7–10.

⁶ Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – С. 68.

⁷ Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / О. М. Вінник; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – С. 7.

⁸ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁹ Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht / Otto Mayer. Berlin: Duncker & Humblot., 1924. – S. 10.

¹⁰ Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – С. 36.

¹¹ Крусс В. И. Теория конституционного правоупользования / В. И. Крусс. – М.: Норма, 2007. – С. 166–167.

¹² Савчин М. В. Конституціоналізм та природа конституції: Монографія / М. В. Савчин. – Ужгород: Поліфцентр «Ліра», 2009. – С. 235.

¹³ Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / О. М. Вінник; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – С. 5–6.

¹⁴ Мельничук О. Ф. Вказана праця. – С. 117.

¹⁵ Тотьев К. Ю. Публічний інтерес в правовій доктрині і законодавстві // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 25.

- ¹⁶ Васильєва М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 64.
- ¹⁷ Вінник О. М. Вказана праця. – С. 6.
- ¹⁸ Селіванов В. Приватно-правові засади розвитку вітчизняної юридичної науки / В. Селіванов // Право України. – 2001. – № 3. – С. 21–32.
- ¹⁹ Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91.
- ²⁰ Сиренко В. Ф. Интересы и власть / В. Ф. Сиренко. – К.: Оріяни, 2006. – С. 46.
- ²¹ Крусс В. И. Вказана праця. – С. 162.
- ²² Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 23.
- ²³ Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности / А. Я. Курбатов. – М.: Центр ЮрИнфор, 2001. – С. 57.
- ²⁴ Сиренко В. Ф. Интересы и власть / В. Ф. Сиренко. – К.: Оріяни, 2006. – С. 54.
- ²⁵ Тотьев К. Ю. Вказана праця. – С. 23.
- ²⁶ Кряжков А. В. Вказана праця. – С. 94.
- ²⁷ Крусс В. И. Вказана праця. – С. 164.
- ²⁸ Тотьев К. Ю. Вказана праця. – С. 24.
- ²⁹ Симон В. Всесилые союзов предпринимателей. Союзы в экономической и политической системе ФРГ / Пер. с немец. Ю. И. Юданова. – М.: Прогресс, 1979. – С. 211.
- ³⁰ Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: Монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – С. 570.
- ³¹ Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ за станом на 20 березня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
- ³² Нестерович В. Ф. Вказана праця. – С. 571.
- ³³ Тодика Ю. Фактори реалізації Конституції України // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 3 (30). – С. 26.
- ³⁴ Крусс В. И. Вказана праця. – С. 165.
- ³⁵ Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

Резюме

У статті досліджено категорію «публічний інтерес» у конституційному праві. Вказано на генезис та основні підходи щодо визначення цієї категорії. Акцентовано, що публічні інтереси є найвищим рівнем інтересів у конституційному праві України. Зроблено висновок, що під публічними інтересами слід у першу чергу розуміти найбільш значущі інтереси у суспільстві та державі.

Ключові слова: публічний інтерес, публічність, державний інтерес, суспільний інтерес, конституційне право.

Резюме

В статье исследована категория «публичный интерес» в конституционном праве. Указано на генезис и основные подходы к определению этой категории. Акцентировано, что публичные интересы являются самым высоким уровнем интересов в конституционном праве Украины. Сделан вывод, что под публичными интересами следует в первую очередь понимать наиболее значимые интересы в обществе и государстве.

Ключевые слова: публичный интерес, публичность, государственный интерес, общественный интерес, конституционное право.

Summary

This article explores the category of «public interest» in the constitutional law. Specified in the genesis and main approaches to the definition of this category. It is pointed that the public interest is the highest level of interest in the constitutional law of Ukraine. It is concluded that in the public interest should first of all understand the most important interests in society and State.

Key words: public interest, publicity, public interest, public interest, constitutional law.

Отримано 19.10.2011

Т. І. ІВАНОВА

Тайсія Іванівна Іванова, старший викладач
Дніпропетровського університету економіки та
права

КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ

За роки незалежності України конструктивні перетворення в системі державного управління та місцевого самоврядування поєднувалися і співіснували з елементами, що дісталися у спадок від радянської доби.

Державне управління як наслідок надмірної централізації стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ, а на місцевому рівні – завадою розвитку місцевого самоврядування. Це робить державне управління внутрішньо суперечливим, громіздким, відірваним від людей і неефективним. Основною умовою успішності (результативності) при проведенні соціально-економічних та політичних реформ є збалансованість, розподіл прав та відповідальності поміж центральною владою та владою на місцях.

Ця проблема є досить актуальною та потребує детального вивчення як з боку політичної спільноти, так і з боку правників-науковців.

Тому метою цієї статті є з'ясування сутності децентралізації влади, її історико-правовий аналіз в Україні та в країнах європейського співтовариства, визначення концептуальних пріоритетних напрямів удосконалення державного управління на місцях в Україні.

Цим питанням присвячено праці юристів-науковців, зокрема: А. М. Колодія, В. А. Тація, Ю. Н. Тодики, Н. Р. Нижник, О. Н. Ярмиша, Б. В. Калиновського, В. В. Кравченка, М. О. Пухтинського, С. Г. Серьогіної, В. О. Серьогіна та ін.

Проводячи класифікацію системи організації влади на місцях, часто вирізняють: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку, романо-германську або європейську), іберійську та радянську¹. В окремих державах система організації влади на місцях характеризується ознаками і англо-американської, і континентальної моделі, наприклад ФРН, Австрія, Російська Федерація, що дає підстави виокремлювати змішану модель.

У світі найпоширенішими є дві моделі місцевого самоврядування: англосаксонська та європейська. Основна їх відмінність в тому, що в першій – суб'єкти місцевого самоврядування не здійснюють повноважень органів влади, а в другій – залучаються до реалізації державних функцій. Сутність англосаксонської системи полягає в тому, що за основу взято теорію природних прав людини та громадянського суспільства. Англосаксонська модель самоврядування виростала із місцевих громад і приходів, яким було надано широку автономію не лише у виконанні приписів королівської влади, а й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях доручалися всі сторони управлінської діяльності аж до здійснення судово-поліцейських функцій. На прикладі англосаксонської системи місцевого самоврядування можна спостерігати таку лінію його розвитку як відкрита модель. Відкрита модель – це рух знизу, коли жителі об'єднуються для розв'язання проблем, домовляються про правила, збирають кошти для утримання служб, вирішення тих чи інших завдань, домовляються з сусідніми селами про спільні дії (наприклад, водозабезпечення населених пунктів тощо). Основний принцип – «виникає проблема – громада її вирішує», звідси ініціативність і дух свободи, який існує в місцевому самоврядуванні певних країн. Англосаксонська відкрита модель місцевого самоврядування поширювалась переважно разом із поширенням англо-американської правової системи і на історичний розвиток самоврядування в українській державі не вплинула через ряд історичних і географічних факторів².

Наша правова система, навпаки, має історичний досвід закритої моделі місцевого самоврядування, яка бере свій початок з давньогрецького періоду, де існували міста-держави, в яких лише жителі мали відповідні права, а інші – раби чи іногородні, хоч і проживали в межах міста, були безправними. Місто існувало за принципом «закритої корпорації» (закритого клубу), і можна закономірно припустити, що влада в таких містах зосереджувалась у руках досить авторитетних діячів того часу. Хоча ця модель існувала в чистому вигляді в античній Греції та Римі, її елементи передалися нам разом із заснуванням грецьких міст на території нинішньої України.

Але цей факт залишається цікавим скоріше для істориків, ніж для правників, тому що наша правова система не увібрала традицій місцевого самоврядування закритої моделі, вироблених греками.

Аналіз конституційних норм українського законодавства дає змогу стверджувати, що ми маємо змішану модель місцевого самоврядування і на її розвиток найбільше вплинули не відкрита чи закрита моделі, а модель, продиктована державницькою теорією царської Росії, континентальною європейською моделлю та радянським підходом до інститутів місцевого самоврядування як до буржуазних. Так історично склалося, що Україна перебувала під потужним впливом Росії, в якій більш популярною була державницька теорія місцевого самоврядування (у середні віки і пізніше престижною була служба царю, тобто історично формувалась централізована управлінська вертикаль; народ, як правило, завжди сподівався на царя). Закрита модель