

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС» У ЗАКОНОДАВСТВІ І ЮРИДИЧНІЙ ПРАКТИЦІ

**О.Ю.БАКА, здобувач¹,
Національний університет
біоресурсів і природокористування України**

Стаття містить дослідження історії виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» з точки зору законодавчого закріплення та практичного використання у правовій площині. Окреслюється ступінь наукової розробки поняття «публічний інтерес», визначаються основні завдання та роль поняття «публічний інтерес» у правовій теорії і юридичній практиці, а також перспективи розвитку та широкого застосування на практиці поняття «публічний інтерес», проблеми розмежування публічного та приватних інтересів на прикладі земельних правовідносин.

Публічний інтерес, публічне право, інтерес соціальної спільності, управлінські інтереси, законодавче закріплення, публічна сфера.

Використання правових дефініцій, які досить часто мають місце і широко використовуються у сучасній правовій політиці України, потребують відповідного теоретично-правового обґрунтування. Дослідження категорії «публічний інтерес», яка, на жаль, не отримала належних наукових розробок у вітчизняній юридичній науці, є одним із важливих завдань цієї статті, оскільки дана дефініція актуальна та часто вживана у наш час.

Стан дослідження проблеми виникнення й розвитку поняття «публічний інтерес» у сучасній науковій літературі свідчить, що упродовж останнього десятиліття зазначена проблематика все частіше стає предметом наукового аналізу сучасних учених, зокрема українських, таких як: А. Довгерт, О. Іоффе, Р. Калюжний, О. Підопригора, С. Погребняк, П. Рабінович, В. Селіванов, М. Самбор, О. Харитонов, Є. Харитонов та ін.; російських – Ч. Азімов, О. Бакаєв, В. Бєлих, А. Кряжков, В. Перевалов, Н. Погодін, В. Субочев, Ю. Тихомиров та ін.

Водночас сучасні науковці звертають увагу на той факт, що історія виникнення та розвитку поняття «публічний інтерес» у юридичній практиці, критерії встановлення балансу публічних і приватних інтересів, як і дисбалансу цих інтересів, не тільки не визначені в законодавстві, а й недостатньо вивчені в літературі.

Поняття, що включають слово «публічний» – «публічний простір», «публічна сфера», «публічний інтерес» тлумачаться по-різному.

І. Вайнтрауб визначив чотири основних способи використання цих понять:

¹Науковий керівник – кандидат юридичних наук А.В. Матвійчук

– ліберально-економічна модель, що пов'язана з аналізом «публічної політики», де «публічне» розглядається як сфера державної політики і управління та протиставляється «приватному» сектору ринкової економіки;

– підхід, пов'язаний з так званими республіками добродієвості (*republican virtue*), де «публічна» сфера розглядається в термінах громадянського і політичного суспільства, аналітично відмежованого як від ринку, так і від адміністративної держави;

– підхід, що пов'язує «публічну» сферу зі спілкуванням – люди зустрічаються і взаємодіють у публічному просторі, вивчають культурні практики, правила й конвенції, що структурують суспільне життя;

– тенденція в економічній історії, де відмінність між «приватним» та «публічним» розуміється у межах відмінностей між сім'єю, економікою домогосподарства (приватним) та ринковою економікою (публічним), а «публічна сфера» тлумачиться під кутом зору гендерної політики й обмежується «світом поза домашніми стінами» [1, с. 17–18].

На межі ХХ–ХХІ ст. поняття «публічна сфера» стало одним з ключових при аналізі проблем і перспектив формування громадянського суспільства. Підґрунтям цього підходу є запропонована Ю. Хабермасом теорія комунікативної дії та шість нормативних умов функціонування публічної сфери [2, с. 56].

До вітчизняного та російського політологічного і державно-управлінського ужитку термін «публічна сфера» увійшов нещодавно та має кілька тлумачень [3; 4; 5].

Найчастіше під публічною сферою мається на увазі та сфера, у межах якої реалізуються відносини між громадянським суспільством як системою здебільшого горизонтально вибудованих структур, що слугують для формування та захисту групових інтересів, і політичною владою, її юридичними, силовими й адміністративними інститутами.

Публічність – загальний принцип державного управління, який означає відкритість та прозорість функціонування виконавчої влади, забезпечує зв'язок її органів та посадових осіб із суспільством, громадянами.

Основною ознакою «публічності» є наявність публічного інтересу як сумарного, узагальненого соціального інтересу в кожній зі сфер – економічній, соціальній та інших.

Публічна сфера суспільного життя – це сфера загальних інтересів усіх громадян, суспільства в цілому. Носієм цих загальних інтересів, за визначенням, є публічна влада, що відокремлена від суспільства та організована як держава. Остання, як відомо, має тенденцію «відриватися» від суспільства та бюрократизуватися, втрачаючи щоденний зв'язок з «життєвим світом» – головним джерелом суспільної енергії.

Розвиток публічної сфери неможливий без формування зрілого громадянського суспільства.

Проте публічну сферу не можна ототожнювати з громадянським суспільством, оскільки саме тут має відбуватися діалог суспільства з владою за принципом підтримки один одного – громадянське суспільство неспроможне без сильної держави задовольнити значну частину вимог суспільства, а

держава повинна бачити в громадянському суспільстві його специфічну роль у становленні демократії.

Публічна сфера – це зона збереження балансу між інтересами суспільства в цілому та інтересами окремих інститутів і секторів громадянського суспільства зокрема. Публічна сфера суспільного життя, яка існує паралельно з приватною, – це сфера загальних інтересів усіх громадян, суспільства в цілому. Носієм цих загальних інтересів є публічна влада, що відокремлена від суспільства та організована як держава. Громадянське суспільство – це простір, де артикулюється усе різноманіття інтересів, які протистоять один одному та співвідносяться, впливають на владу, примушуючи її прислуховуватися до голосу суспільства, враховувати різні інтереси, знаходити шляхи і засоби їх задоволення.

Таким чином, сутність проблеми взаємовідносин громадянського суспільства і держави полягає в мобілізації соціальної енергії приватної сфери та пошуку каналів її передачі у публічну владу.

Тобто, це питання про те, як перетворити приватних осіб на громадян, які зайняті не лише власними специфічними інтересами, але крізь призму цих інтересів беруть активну участь в національному дискурсі з приводу загальних справ. Тим самим вони впливають на владу, примушуючи публічну політику акумулювати життєві інтереси та творчу енергію суспільства [6]. На думку Ю. Тихомирова [7], публічний інтерес означає інтерес сукупності (населення, людей), але визначити зміст і межі дії публічного інтересу дуже складно, оскільки, по-перше, складно забезпечити вичерпну повноту й точність його вираження з пізнавального погляду; по-друге, суперечливість і динаміка розвитку політичної та економічної сфер, багатофакторність впливу, рухливість суспільної поведінки ускладнюють виявлення параметрів публічного інтересу.

Науковець визначає три види публічного інтересу: державний, територіальний, суспільний. Також в якості публічного інтересу можуть визнаватися не лише потреби суспільства в цілому, а й інтереси великих соціальних груп. Масовість носіїв інтересу в цьому випадку має важливе значення.

У літературі обґрунтовано зазначається, що наявність статистично значимої групи осіб, які об'єднанні спільним інтересом, свідчить про існування публічного інтересу [8, с. 342].

Регіональний і місцевий публічний інтерес – це два рівні територіального інтересу, які формуються на підґрунті інтересів громадян, що становлять територіальну спільноту відповідного рівня, та суб'єктів господарювання, які функціонують, використовуючи ресурси даної території (трудова, земельна, водна тощо).

Територія громади є базою для об'єднання індивідуальних і корпоративних інтересів, на основі яких формуються місцеві інтереси.

Територія регіону, що складається з територій громад, є платформою об'єднання індивідуальних, корпоративних і місцевих інтересів, на основі яких формуються регіональні інтереси. Рівень локалізації інтересів залежить від розподілу функцій управління і повноважень між регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які є виразниками

інтересів територіальної спільноти – задоволення інтересів громадян та юридичних осіб з приводу формування, розподілу й використання доходів

Основний зміст регіонального інтересу полягає в отриманні конкретних (насамперед фінансово-економічних) повноважень в сфері економіки, культури тощо, які, на думку регіональної спільноти, дають змогу реалізувати її унікальність та значимість.

Регіональні інтереси – це деякі власні уявлення регіональної спільноти про найкраще для неї становище та засоби його досягнення. Зауважимо, що деякі з них збігаються із загальнодержавними інтересами, інші – з місцевими, але зазначені інтереси не є власне регіональними. За них можна вважати тільки ту частину інтересів населення регіону, що не виходять своїм змістом за межі конкретного регіону.

Отже, основною ознакою «публічності» є наявність публічного інтересу як сумарного, узагальненого соціального інтересу в кожній із сфер – економічній, соціальній та інших.

З точки зору юридичної практики, будь-яка публічна галузь права тією чи іншою мірою являє собою механізм реалізації публічних інтересів як через захист прав конкретного громадянина, так і соціуму в цілому.

Адміністративне право є однією з найяскравіших 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.

З точки зору адміністративно-правової науки, публічний інтерес – це інтерес соціальної спільноти, що визнаний та задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації). Як таку спільність можна розглядати все населення України. Найкращим прикладом визнання публічності його інтересів є норми Конституції України (щодо права на власність – ст. 41, недоторканність житла – ст. 30, таємницю листування – ст. 31 та ін.) [9].

Соціальними спільностями є окремі групи людей. Наприклад, інтереси працівників міліції визнано публічними за допомогою забезпечення їх нормами Закону України «Про міліцію» [10]. Аналогічним чином визнано публічними інтереси державних службовців (Закон України «Про державну службу» [11], іноземців (Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [12]), споживачів (Закон України «Про захист прав споживачів» [13]) тощо.

Визнання інтересів публічними є умовою та гарантією існування й розвитку відповідних спільностей. Визнання публічними управлінських інтересів перетворює їхніх носіїв на суб'єктів публічного управління (державного чи громадського).

Визнання публічними саме управлінських інтересів – соціальне призначення адміністративного права.

У правовій науці під час розгляду поняття публічного інтересу важливим є питання: чи збігаються інтереси суспільства і держави і чи можна їх вважати тотожними? Безумовно, публічні інтереси суспільства і держави не є

тотожними, однак повинні становити єдине ціле. Як справедливо зазначає О. Вінник, успішність реалізації публічних інтересів значною мірою залежить від того, наскільки в них повно враховано найтипівіші приватні інтереси, а поняття публічного інтересу визначає як відображення в праві відгармонізованих і збалансованих інтересів держави, усього суспільства [14, с. 5]. Земельне право також розкриває поняття публічного інтересу у своїх правових нормах.

В аспекті забезпечення земельних прав виражаються та поєднуються як приватні, так і публічні інтереси. Таке поєднання інтересів є явищем закономірним. Воно пояснюється цінністю земель як для окремої особи, так і для держави та суспільства в цілому. Погоджуючись з О. Вінник щодо взаємозв'язку цих груп інтересів, слід зауважити, що у земельній сфері реалізація публічних інтересів є умовою для реалізації приватних інтересів. Правомірність твердження про органічне поєднання інтересів у забезпеченні земельних прав впливає з аналізу національного законодавства.

Стаття 14 Конституції України [9] гарантує право власності на земельні ділянки та надає можливість його набуття різними суб'єктами виключно відповідно до закону. Зрозуміло, що цю норму спрямовано на забезпечення приватних інтересів, але в ефективному та безпечному використанні цієї власності заінтересоване все суспільство, а тому відповідно до ч. 3 ст. 13 та ч. 7 ст. 41 Конституції України «власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству», «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі». У цьому виражається публічний інтерес, який у цих відносинах пояснюється насамперед тим, що він пов'язаний з найважливішими потребами суспільства.

Крім того, особливу увагу слід звернути на категоричність у визначенні способів набуття прав на земельні ділянки різними суб'єктами – «виключно відповідно до закону».

Публічні інтереси мають характер всезагальний. Вища цінність земель відображена на конституційному рівні. Зокрема, ст. 14 Конституції України [9] та ст. 1 Земельного Кодексу України [15] проголошують землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Оскільки публічними є суспільні інтереси, які забезпечуються та охороняються державою, держава здійснює заходи з реалізації публічного інтересу безпосередньо або встановленням нормативних приписів, обмежень, заборон, які регламентують діяльність суб'єктів права.

У належній організації контролю за використанням і охороною земель заінтересовані всі: як окрема особа, так і суспільство в цілому, тому Закон України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» [16] віддзеркалює публічний інтерес. У Преамбулі зазначається, що цей Закон спрямовано на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля. З метою забезпечення ефективного управління в галузі використання та охорони земель законом передбачено систему такого управління, зокрема для цього створюється відповідна система органів державної влади.

Досліджуваним земельним відносинам насамперед притаманна ознака публічності: з одного боку, держава, діючи в інтересах особи, забезпечує її земельні права, а з другого, – вона як гарант повинна забезпечити здійснення єдиного порядку оформлення переходу прав на земельну ділянку, визнання факту їх виникнення, зміни чи припинення, гарантувати відповідність земельної документації вимогам законодавства тощо та з метою забезпечення об'єктивних потреб усього суспільства щодо пріоритетності вимог екологічної безпеки, раціонального використання та охорони земель.

Серед принципів земельного законодавства [15, ст. 5] визначальними є ті, що вказують на публічно-правовий характер земельних правовідносин, зокрема принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель, пріоритету вимог екологічної безпеки. Застосування поряд з імперативним методом правового регулювання земельних відносин диспозитивного методу не призводить до втрати публічного інтересу чи применшення його значення у цих відносинах.

Цілком можливо, що лише наявність сформульованих теорією і судовою практикою принципів забезпечення балансу приватного й публічного інтересів допомогла б уникнути труднощів, помилок і суперечностей під час вирішення спорів, у яких поєднуються інтереси, охоронювані у приватному і публічному порядку.

Оптимальне співвідношення публічних і приватних інтересів як у соціальній практиці, так і в правовому регулюванні є необхідною умовою гармонійного розвитку суспільства, окремої особистості, ефективності функціонування держави.

Основним індикатором публічності є здатність до колективної дії, що заснована на агрегації та артикуляції загальних інтересів приватних осіб через механізми соціального партнерства.

Публічна сфера – простір, у межах якого реалізуються відносини між громадянським суспільством як системою здебільшого горизонтально вибудованих структур, які слугують для формування та захисту групових інтересів і політичною владою, її юридичними, силовими й адміністративними інститутами. Специфічною особливістю публічної сфери є те, що у відкритому зіставленні поглядів відбувається «притирання» різних груп інтересів і в діалозі з державною владою формується громадянська позиція.

Список літератури:

1. Weintraub J. Varieties and Vicissitudes of Public Space // *Metropolis: Center and Symbol of Our Times*, Ed.by Ph. Kasinitz, New York University Press, New York, Forthcoming, 1995. – P. 13–31.

2. Habermas J. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Trans; by T.Burger // Polity Press. –Cambridge, 1989. – P. 47–72.

3. Бубнис Г. Проблемы модернизации публичного (государственного) управления / Г. Бубнис, В. Смальскис // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI «Магістр», 2008. – Вип. 2. – С. 30–33.

4. Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: По итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари – Горбачев Фонд». – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 193 с.
5. Политико-административное управление : учеб. / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.
6. Волков В. Формы общественной жизни: публичная сфера и понятие общества в Российской Империи : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.00 / В. Волков: Кембридж, 1995. – 192 с. [РГБ ОД, 61:04–22/563].
7. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учеб. / Ю. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
8. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки / Л. Лопатников. – [5-е изд.]. – М. : Дело, 2003. – 520 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
11. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХП // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.
12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 19–20. – Ст.179.
13. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 30. – Ст. 379.
14. Вінник О.М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / О.М. Вінник. – К., 2004. – 37 с.
15. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
16. Про державний контроль за використанням і охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст.350.

Статья содержит исследование истории возникновения и развития понятия «публичный интерес» с точки зрения законодательного закрепления и практического использования в правовой плоскости. Определяются степень научной разработки понятия «публичный интерес», основные задачи и роль понятия «публичный интерес» в правовой теории и юридической практике, а также перспективы развития и широкого применения на практике понятие «публичный интерес», проблемы разграничения публичного и частных интересов на примере земельных правоотношений.

Публичный интерес, публичное право, интерес к социальной общности, управленческие интересы, законодательное закрепление, публичная сфера.

The article contains research the history and development of the concept of "public interest" in terms of legislative provisions and practical use in the legal plane, defined as the degree of scientific development concept of "public interest", identifies the main challenges and the role of the concept of "public interest" in legal theory and legal practice and prospects for the development and widespread use in practice the concept of "public

interest", the problem of separation of public and private interests in the case of land relations.

The public interest, public law, social community interest, administrative interests, legislative strengthening, public sphere.