

Публічний інтерес як об'єкт судового захисту органами публічної влади

Назар Т. Я.¹, Сидор М. Я.², Куманська-Нор О. П.³, Лаврик Я. М.⁴

Опубліковано	Секція	УДК
30.11.2024	Право	342.95

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14840422>

Анотація. У статті на підставі чинного законодавства та судової практики комплексно та системно розглянуто публічний інтерес як об'єкт судового захисту органами публічної влади. Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, пов'язані із здійсненням органами публічної влади права на судовий захист прав, свобод і законних інтересів інших осіб. Предмет дослідження становлять правові норми, що регламентують різні аспекти на судовий захист. Питання реалізації конституційного права на судовий захист шляхом участі органів публічної влади щодо захисту інтересів інших осіб у адміністративному процесі вимагає самостійного наукового дослідження через те, що реалізація зазначеного права впливає з обов'язків, покладених на зазначені суб'єкти, чинності їх публічно-правового статусу та компетенції, які тісно пов'язані з реалізацією процесуальних прав, що зумовлює актуальність дослідження. Особливо акцентовано на сучасних викликах та євроінтеграційних прагненнях України, що потребують розуміння публічного інтересу як відображення суспільних потреб. Вказано, що зміст публічного інтересу визначається у кожному конкретному випадку з урахуванням особливостей конкретної справи. Інтерес завжди пов'язаний із необхідністю гарантування безпеки людей в усіх її вимірах, зокрема збереження життя та здоров'я людини, а також збереження державних і міждержавних утворень, які покликані забезпечувати ці гарантії, використовуючи відповідні цивілізаційні юридичні та інші механізми. Доведено, що державні та суспільні інтереси не завжди тотожні, про що свідчить аналіз положень законодавства України. З метою підвищення гарантій здійснення права на судовий захист, аргументовано необхідність удосконалення законодавства з метою підвищення якості реалізації органами публічної влади повноважень щодо захисту прав, свобод і законних інтересів інших осіб.

Ключові слова: судовий захист, публічний інтерес, приватний інтерес, адміністративне судочинство, права і свободи. правова визначеність.

¹ кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7836-1055>

² кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін, Львівський державний університет внутрішніх справ, вулиця Городоцька, 26, Львів, 79000, Україна ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5615-7766>

³ кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін, Львівський державний університет внутрішніх справ, вулиця Городоцька, 26, Львів, 79000, Україна ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6713-9303>

⁴ ЗВО «Львівський університет бізнесу та права» <https://orcid.org/0009-0009-5069-1245>

Public interest as an object of ship protection by public authorities

Abstract. In the framework of official legislation and judicial practice, the public interest as an object of judicial protection by public authorities is comprehensively and systematically considered. The object of investigation is the judicial proceedings related to the existing public authorities' rights to judicial protection of the rights, freedoms and legitimate interests of other individuals. The subject of investigation is to establish legal norms that regulate various aspects of judicial protection. The nutritional implementation of the constitutional right to judicial protection from the participation of public authorities in order to protect the interests of other individuals in the administrative process requires independent scientific research through those that the implementation of the designated right arises from the obligations, provisions on the designated entity, the authority of their public legal status and competencies that are closely related to the implementation of procedural rights, What's crazy? relevance of the research Particular emphasis is placed on current news and European integration efforts in Ukraine, which will require consideration of public interest as a reflection of urgent needs. It is stated that instead of public interest, it is determined by each specific issue depending on the specifics of the particular case. The interest is always related to the need to guarantee the safety of people in both worlds, to preserve the lives and health of people, as well as to preserve sovereign and interstate creations, such as calls to ensure these guarantees, vicariates and other civilized legal and other mechanisms. It has been proven that the sovereign and sovereign interests are not always identical, so let us analyze the provisions of the legislation of Ukraine. In order to enhance the guarantee of the current right to judicial protection, the need to improve legislation is argued in order to enhance the implementation by public authorities of renewed importance for the protection of rights, freedoms and legal interests of other people.

Key words: legal defense, public interest, private interest, administrative judiciary, rights and freedoms. legal significance.

Вступ

Питання визнання, дотримання та захисту державою прав і свобод людини та громадянина, співвідношення інтересів індивіда, суспільства та держави у всіх сферах суспільного життя стають дуже актуальними у процесі формування та розвитку в Україні демократичних інститутів та вдосконалення механізмів взаємодії держави та громадянського суспільства. Основне функціональне призначення держави для того, щоб виявляти, закріплювати та забезпечувати загальнозначущі, публічні інтереси. Ця теза підкреслює значимість публічного інтересу, який проявляється як сукупність приватного інтересу, інтересу соціальної спільності та державного інтересу.

Значний вклад у дослідження судового захисту публічного інтересу внесли вчені: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Я. О. Берназюк Т.О. Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Я. В. Лазур, Ю. А. Лапутіна, К. Б. Левченко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. І. Остапенко, Т. О. Проценко, С. Г. Стеценко, В. В. Сухонос, Л. П. Сушко, І. М. Шопіна, Ю. С. Шемшученко та ін.

Публічний інтерес не можна розглядати як безпосередньо суму приватних інтересів, оскільки саме через основну систему складових його зміст інтересів проявляється мета існування та реалізації публічного інтересу. В умовах Європейської інтеграції дослідження питань судового захисту набуває актуальності.

Метою статті є дослідження публічного інтересу як об'єкту судового захисту органами публічної влади.

Результати

Розглядаючи публічно-правове регулювання як правову форму державного втручання у приватноправову сферу суспільних відносин, слід зазначити, що вектор

регламентації спрямований на досягнення спільної мети держави, суспільства і особи забезпечення благополуччя кожного з цих суб'єктів. Об'єктивна необхідність такої координації пояснюється особливостями відносин, продиктованих економічними реаліями, що поєднують функціонування ринкових механізмів із регулюванням економіки. Така правова форма впливу держави у галузі прав і свобод людини та громадянина обумовлена міжнародними стандартами, закріпленими у ст. 29 Загальної Декларації правами людини, ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Протоколи № 1, 4 Конвенції про захист прав людини і основних свобод [1].

Знаходячи відображення в праві, приватний і публічний інтереси є парними правовими категоріями, внаслідок чого така рефлексія породжує в науковій доктрині та у правозастосовній практиці проблеми співвідношення та узгодження, вирішення яких детерміновано об'єктивними та суб'єктивними факторами, у тому числі культурними, соціальними, економічними, політичними характеристиками державного устрою.

Розглядаючи правовий інтерес особи як вид правового інтересу, що представляє соціальну необхідність особи, у досягненні об'єкта, що реалізується за допомогою участі суб'єкта у відносинах, регульованих нормами права,

Я. Берназюк виділяє сукупність його суттєвих відмінних ознак: реалізація входить у предмет регулювання галузі конституційного права. Сюди включені інтереси особи щодо участі у процесі формування та діяльності державної влади, що розуміється як народовладдя у формах представницької та безпосередньої демократії. правовими є інтереси, що реалізуються за допомогою здійснення верховної влади, яка походить від народу [2, с. 150]. Йдеться про участь людей у вирішенні питань реалізації етнічних, мовних, релігійних, колективних, культурних і інших інтересів, реалізація яких неможлива без публічно-владних рішень; конституційно-правовий інтерес має складну внутрішню структуру.

Основними елементами є об'єкт інтересу – матеріальне чи нематеріальне благо, суб'єкт інтересу – як суб'єкт розглядається лише особа, хоча будь-який учасник правових відносин здатні бути суб'єктами правового інтересу.

Суб'єктивна сторона – це елемент складу конституційно-правового інтересу особи, який показує внутрішній і зовнішній зв'язок суб'єкта з об'єктом інтересу. Дані елементи мають бути у повному складі, інакше зникає вся структура інтересу особи; інтерес може визнаватись правовим лише в тому випадку, якщо в конституційному законодавстві, крім відображення об'єкта інтересу, є ще правовий механізм реалізації інтересу.

Незважаючи на те, що приватні та публічні інтереси формуються через індивідуальне усвідомлення результатом реалізації є задоволення інтересів особи, вони мають низку відмінних ознак, що виражаються: у формі прояву – приватні інтереси більш індивідуалізовані, публічний інтерес є виявом інтересу невизначеного кола осіб; у реалізації інтересу – конструктивність реалізації публічних інтересів має об'єктивний характер, а приватних інтересів – суб'єктивний; у співвідношенні інтересів здійснення приватних інтересів ставиться у залежність і є наслідком реалізації публічних інтересів [3, с. 9].

Крім приватного та публічного інтересів у юридичній науці і правозастосовній практиці висловлюється твердження про наявність приватно-публічного інтересу, у випадках, коли є збіг приватного та публічного інтересів.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, виборчі права як права суб'єктивні виступають як елемент конституційного статусу виборця, натомість вони є елементом публічно-правового інституту виборів, у них втілюються особистий інтерес кожного конкретного виборця та публічний інтерес, що реалізується в підсумках виборів і формування на цій основі органів публічної влади [4].

Конституційні гарантії, закріплені у Конституції України надають кожному право на судовий захист, наказують досягати розумного балансу приватних і публічних

інтересів шляхом співвідношення приватноправових і публічно-правових елементів регулювання ринкових відносин.

Слід зазначити специфіку захисту публічного інтересу, яка, порівняно з охоронними засобами приватного інтересу, регламентованими положеннями КАС України, передбачаючи самостійність реалізації, проявляється у захисті органами публічної влади як одного з основних засад, що характеризують здійснення ними прав і виконання обов'язків. В умовах суспільної формації, яка динамічно розвивається, виникає більша кількість випадків, коли захисту потребує не тільки порушене або оспорюване право, але публічний інтерес, що охороняється законом.

Об'єктивна необхідність захисту публічного інтересу, що проникає у приватно-правову сферу інтересів, безпосередньо пов'язана з проблемами нормативно-правового регулювання такого захисту. Право на судовий захист, будучи універсальним правовим засобом державного захисту прав і свобод людини та громадянина, виконує забезпечувальну та відновлювальну функції щодо всіх інших конституційних прав і свобод.

Право на судовий захист, при розгляді через призму правової природи універсальності застосування у галузевому законодавстві та конституційності закріплення, може бути реалізовано кожним, включаючи випадки звернення органів публічної влади на захист інтересів інших осіб. Процесуальний компонент закріплює певний порядок звернення за судовим захистом, що дозволяє використовувати державний примус. Однією з підстав, коли органи публічної влади можуть звернутися до суду з позовом, є захист публічного інтересу та захист інтересів інших.

Об'єктами конституційного судового захисту щодо положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) стають публічні інтереси і інтереси інших осіб, на захист яких державним органам і органам місцевого самоврядування надано право звернення до суду з позовом у випадках, передбачених законом. Поряд із поняттям «інтерес невизначеного кола осіб», законодавець не наводить нормативного визначення концепту «публічний інтерес», «інтерес інших осіб», що дозволяє віднести дані правові категорії до розряду оціночних, прояв яких у кожному конкретному випадку визначається наявністю сутнісних характеристик, що в дозволяють говорити про наявність підстав для захисту прав, свобод і законних інтересів соціальної спільності.

При розгляді публічного інтересу, як ємного за змістом правового поняття, що характеризується рядом концептуальних смислів, необхідно враховувати два моменти: як оцінне поняття публічний інтерес передбачає розуміння сенсу та значення у певному соціально-історичному контексті правового регулювання та домінуючих парадигм юридичної науки, що визначає утопічність спроб виробити незмінне і універсальне, загальне для всіх країн, часів і народів трактування; визначення публічного інтересу можливе тоді, коли позначається сфера застосування, задаються межі, всередині яких це визначення може бути використане та придатне для вирішення практичних завдань.

Формулювання узагальненого поняття «публічний інтерес», як і іншого поняття, завжди спирається на виділення його сутнісних ознак. Такі загальні та абстрактні поняття, закріплені у процесуально-правових актах, надають особі, яка застосовує право певну свободу дій у конкретній справі, як визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого є гарантією її існування та розвитку.

Публічні якості інтересу виявляються через призму гарантованості прав і значимості суспільству, що включає коло суб'єктів, які породжують інтерес.

Публічний інтерес це сукупність спільних інтересів, які включають індивідуальні інтереси. Водночас публічний інтерес не є арифметичною сумою індивідуальних інтересів, оскільки публічний інтерес – це інтерес, властивий суспільству як єдиному цілому. Суддя В. Кравчук нагадав, що законний інтерес – це будь-яке правомірне

прагнення користування певними благами. Але не кожне бажання може бути підставою для позову [5].

На думку О. Дзісяк і Д. Шершенькова публічний інтерес виникає з необхідності співвідносити свободу кожного члена суспільства зі свободою іншого. Під публічним інтересом автор розуміє інтерес, сформований у суспільстві у вигляді усвідомлення особою об'єктивної необхідності реалізації потреб свободи через свободу оточуючих осіб [6, с. 49].

Публічно-правовий характер, на думку М. Кравченка може виявлятися у відносинах, пов'язаних із забезпеченням функціонування публічної власності та підпорядкування такого майна інтересам суспільної користі [7, с. 54-55].

У правовій доктрині під публічним інтересом розуміється сукупність інтересів держави та суспільства, взаємозумовлені сутнісні характеристики яких розкриваються через нормативну регламентацію та зміст.

Взаємозв'язок інтересів простежується через призму суспільної значущості та кількісної складової осіб, задіяних у певній сфері суспільних відносин. Враховуючи комплексний характер конституційного права на судовий захист, що виявляється у наявності певних гарантій реалізації, доцільно враховувати певні посилки при тлумаченні оцінної категорії, що досліджується, у правозастосовній практиці.

Європейський суд з прав людини, визнаючи дотримання принципу балансу публічних і приватних інтересів, наголошує на дискреційних повноваженнях держави в регулюванні внутрішньої соціально-економічної політики, на захист інтересів яких соціальних груп населення була спрямована ця політика.

Здійснюючи оцінку наявності чи відсутності підстави для захисту публічних інтересів при реалізації органами публічної влади права на судовий захист, у правозастосовній практиці враховуються правові позиції, керівні роз'яснення та тлумачення вищих судових інстанцій для правильного з'ясування та використання даного оцінного поняття.

Конституційний Суд України у правових позиціях конкретизує змістовні характеристики публічного інтересу [8]. Розглядаючи співвідношення публічно-правової та приватноправової сфер суспільних відносин, Конституційний Суд України у низці рішень наголосив на тому, що публічні інтереси, перелічені у Конституції України, можуть виправдати правові обмеження прав і свобод, лише якщо такі обмеження відповідають вимогам справедливості, є адекватними, пропорційними та необхідними для захисту конституційно значимих цінностей.

Встановлюючи у ряді випадків пріоритет публічних інтересів над інтересами приватними, Конституційний Суд України не розглядає такого роду кореляцію як єдину можливу форму співвідношення, оскільки передбачає можливість розумного та пропорційного врегулювання законом суб'єктивного права без його применшення та неправомірного обмеження при справедливому співвідношенні публічного та приватного.

Розглядаючи публічний інтерес як підставу реалізації органами публічної влади конституційного права на судовий захист у галузевому законодавстві, не менш цікавою є казуальна інтерпретація зазначеного поняття Верховним Судом, який розглядає ці інтереси як суспільно значущі.

Заслугує на увагу позиція Верховного Суду України згідно з якою зміст конкретних публічних інтересів може бути сформульований шляхом перерахування цілей законодавчого суспільних відносин, зокрема забезпечення єдності економічного простору, свободи економічної діяльності. Це поняття не піддається однозначній кваліфікації (визначенню), а тому наявність публічних інтересів повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному конкретному випадку [9].

Змістовних показників публічного інтересу, відбитих у правових позиціях і керівних роз'ясненнях вищих судових інстанцій, вкладених у з'ясування та використання цього оцінного поняття, щодо сутнісних елементів досліджуваної правової категорії, серед яких: непорушність основ конституційного ладу; охорону державних кордонів, оборону країни, публічну безпеку; стійкість влади та її інститутів; легальне розмежування повноважень органів – за всіма рівнями; політичну самостійність і активність громадян; пріоритет національних інтересів економіки, культурі.

Наукова доктрина та правозастосовна практика не змогли виробити універсальне трактування досліджуваного оцінного поняття, спираючись на наукові дослідження та казуальну інтерпретацію особи, яка застосовує право з проблематики правової категорії. Доцільно виділити ряд властивостей, які характеризують сутність публічного інтересу: суспільство або група осіб, тобто невизначене коло, що не підлягає персоніфікації та має чисельну мінливість; відбивається у праві, визнання публічного інтересу державою через нормативну форму закріплення критеріїв визначення, гарантованість і забезпечення захисту інтересу заходами адміністративного примусу; характеристики відповідають меті та потребам соціальної спільності, предметом виступає певне суспільне благо; захист здійснюється спеціальним суб'єктом – органами публічної влади, забезпечення якої є конституційним обов'язком; неприйнятність обмеження, проте, у разі захисту суспільного блага, такий інтерес може бути обмежувачем приватних інтересів [10, с. 361].

У такому співвідношенні приватного та публічного інтересів полягає соціальна справедливість, оскільки обмеження права виробляється на користь загального блага, тобто навіть блага особи, права якого обмежуються.

Наявність зазначених критеріїв може бути основою звернення органів публічної влади до суду на захист прав, свобод і законних інтересів інших осіб, публічних інтересів, визначати межі допустимості участі зазначених суб'єктів у розгляді справи в адміністративному процесі.

Суспільний інтерес виступає стосовно публічного інтересу родовою категорією, а сам публічний інтерес є видовим концептом. Публічний інтерес, будучи абстрактною правовою категорією, розширює межі правотворчості та правозастосування, оскільки надає необмежену кількість варіантів тлумачення.

Деталізація сутнісних показників цього поняття здійснюється особою, яка застосовує право під час реалізації дискреційних повноважень, встановлених законом. Дослідження судових звернень органів публічної влади на захист прав, свобод і законних інтересів інших осіб свідчить про відсутність єдиного підходу судів до аналізу підстав реалізації зазначеними суб'єктами наданих повноважень для судового захисту інтересів інших осіб, що дозволяє зробити висновок про те, що відсутність чітких підстав такої участі та критеріїв необхідності втручання у сферу захисту інтересів інших осіб, часто призводить до відсутності зацікавленості органів публічної влади звернення до судів з позовами в порядку КАС України.

Висновки

Доцільно доповнити КАС України положеннями нормативного закріплення понять «публічний інтерес», під яким слід розуміти сукупність загально значимих благ невизначеного кола осіб у сфері основ конституційного ладу, оборони та безпеки держави, охорони навколишнього природного середовища, здоров'я людини, моральності, інших конституційно-правових цінностей, прав, свобод і законних інтересів інших осіб.

Збільшення дискреційних розсудів уповноваженого суб'єкта, який вирішує питання про наявність чи відсутності публічності інтересу, що підлягає захисту,

призводить до проблеми відсутності зацікавленості таких судових звернень органів публічної влади на захист прав, свобод і законних інтересів інших осіб. Законодавче встановлення дефініції в сукупності з офіційно вираженими Верховним Судом роз'ясненнями щодо захисту інтересів невизначеного кола осіб, публічних інтересів і інтересів інших осіб сприятиме формуванню одноманітної судової практики, що створює передумови для вдосконалення моделей нормативної поведінки та правових алгоритмів відстоювання та захисту публічного інтересу.

Список використаних джерел

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Збірник законодавчих актів. Київ: Алерта, 2022. 96 с.
2. Берназюк Я. О. Ознаки та зміст суспільного (публічного) інтересу, його співвідношення з державними інтересами. Право і суспільство. 2021. № 6. С. 146-153.
3. Ковалів, М., Єсімов, С., Курочка, М. І. Правовий режим адміністративно-договірного регулювання управління публічним майном. Scientific Notes of Lviv University of Business and Law. 2021. № 28. С. 4-10.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України). Справа N 03/3600-97, N 03/3808-97. 26 лютого 1998 року N 1-13/98 N 1-рп/98. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98#Text>
5. Про захист законних інтересів в адміністративному судочинстві говорили під час круглого столу в КАС ВС 29 жовтня 2018. Верховний Суд. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/586002>
6. Дзісяк О. П., Шершеньков Д. М. Розвиток наукової думки щодо поняття «публічний інтерес». Legal Bulletin. 2024. № 3 (13). С. 46-51.
7. Корниєнко М. Публічний інтерес як неврахований чинник при формуванні стратегії та тактики державної економічної політики України. Адміністративне право і процес. 2022. № 2 (37). С. 49-60.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) м. Київ. Справа N 1-10/2004 1 грудня 2004 року N 18-рп/2004. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>
9. Постанова Верховного Суду від 2 грудня 2021 року у справі № 320/10736/20 (адміністративне провадження № К/9901/37572/21). URL. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608812>
10. Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.