

Публічний інтерес у адміністративному праві

Проблема співвідношення інтересів держави і особистості, приватного і публічного інтересу існує в будь-якому суспільстві. Умовно можна виділити дві основні моделі співвідношення цих інтересів: колективізм, коли інтерес суспільства, держави, соціальної групи стоїть вище власного інтересу, та індивідуалізм, в рамках якого проголошена першорядна цінність особистості і, відповідно, її інтересу. Проте історичний досвід показує, що крах тоталітарних систем, руйнування „соціалістичних” суспільств відбулося через те, що вони виявилися не в змозі знайти адекватне вирішення питання про співвідношення індивідуального і колективного поєднання інтересів окремої людини та асоціації людей. Ідеологія даних систем зводила до мінімуму роль особистості, а пояснювала всі процеси, що відбувалися в суспільстві, матеріальними факторами і соціально-класовими протиріччями. Держава поглинала, сковувала інтереси особистості, підмінювала їх інтересами суспільства, колективу.

У той же час суттєвим недоліком індивідуалістичних доктрин є перебільшення ролі особистості, піднесення індивідуального над суспільним. Разом з тим очевидно, що колективний та індивідуальний початок існують в єдності та взаємно обумовлюють один одного. Особистість, індивід, безсумнівно, є частиною соціуму й інтереси кожного члена суспільства в сукупності складають інтерес всього суспільства, а в подальшому й держави. На думку багатьох правознавців, сучасні протилежні одна одній правові доктрини необхідно розглядати у взаємодії, оскільки ні одна з них не відображає повною мірою становище особистості в державі, дані теоретико-правові вчення повинні доповнювати одне одного.

У залежності від специфіки політичної системи держави особистість може займати різну позицію. Теорія права і держави виділяє декілька видів держав за формою політичного режиму. Характерною рисою цієї класифікації є правовий статус особистості, тобто сукупність її прав і обов'язків.

що висловлює. по суті, зв'язок особистості і держави. Міра свободи особистості в цих державах різна (суверенітет особистості), різне й співвідношення інтересів держави і особистості. Істотною відмінністю тоталітарної держави від демократичної є ступінь контролю держави над особистістю, ступінь обмеження свободи особистості, доля втручання у приватну сферу життя індивіду.

Великого значення набуває державна ідеологія. Колективізм і піднесення державного інтересу над особистим, на нашу думку, рано чи пізно призводить до зіткнення, до руйнування не тільки держави, але й колишнього суспільства, – саме це ми спостерігаємо у нашій країні. Тоді як відносна свобода особистості, забезпечення незалежності громадянського суспільства в демократичних країнах, призвела до формування свідомості крайнього індивідуалізму, до заперечення громадського фактору розвитку суспільства і держави, до твердження, що суспільство не є особливий організм, що має власні закони розвитку, а дещо, що розвивається за законами розвитку окремих індивідів.

У державі, в силу тих причин, котрі обумовлені характером людського суспільства, завжди буде існувати різниця між публічним і приватним інтересом. Держава завжди буде проникати у сферу приватних інтересів, в залежності від історичної епохи та її соціально-економічних, політичних характеристик, держава буде втручатися в приватні інтереси в більшому чи меншому ступені.

Весь обсяг приватних інтересів, суб'єктивні потреби особистості завжди будуть визначені сферою законних інтересів, обмежені необхідністю не порушувати права іншого індивіда, межами суспільної і державної безпеки. Справедливо припустити, що такого роду обмеженість є необхідністю, оскільки крайня індивідуалізація може привести тільки до відокремленості, коли для особистості вищою цінністю є тільки її потреби. В силу економічних причин і здорового глузду держава не в силах закріпити та реалізувати всі інтереси особистості. Вона тільки не повинна обмежувати сферу можливостей особистості в реалізації своїх і законних інтересів.

Для того щоб інтереси держави і особистості знаходились у взаємному балансі, необхідно керуватися принципом взаємодії відповідальності держави і особистості. При цьому порядок реалізації інтересів визначається правовими нормами, що обмежують сферу взаємного невтручання, що визначають міру свободи особистості в державі та повноваження держави щодо проникнення у сферу приватних інтересів.

Наука публічного права на протязі тривалого часу свого існування і розвитку виробила декілька теорій, концепцій, які дозволяють з відомою часткою умовності та достовірності відмежувати публічне право від приватного.

Публічне право служить державним (публічним) інтересам, приватне право регулює приватні інтереси.

Публічне право – це система правових норм, які регламентують суспільні відносини з метою встановлення основ соціально-державного життя, принципів функціонування держави, її органів та службовців. Діяльність державних органів та організацій, підпорядкована суворому правовому стандарту, спрямована на створення загального нормального добробуту населення, забезпечення прав та свобод особи, суспільного життя і безпеки.

Приватне право, яке закріплює правовий статус суб'єктів, надає можливість у першу чергу реалізувати приватну ініціативу і тим самим впливати на інтереси обмеженого (часто вельми чітко визначений) коло осіб або установ. Разом із тим ці приватні інтереси не можуть і не повинні негативно впливати на рішення суспільно важливих та загальносоціальних завдань.

На початку 90-х рр. ХХ ст. в українській правовій науці доктрини публічного права почала розвиватися теорія публічних інтересів і приватних інтересів різних суб'єктів права. Теорія інтересів визначає види інтересів, які забезпечуються окремими правовими нормами (принципами), та вказує напрямки правового регулювання конкретних суспільних інтересів або дій. Ця теорія спрямована у першу чергу на виявлення публічного інтересу.

Теорія інтересів торкається лише найбільш загальних аспектів розмежування публічного (адміністративного) та приватного (цивільного) права. Вона не забезпечує скільки-небудь повного і чіткого розмежування цих правових утворень, тому що більшість правових норм одночасно забезпечує як публічні, так і приватні інтереси. Крім того, держава може використовувати також і приватне право для забезпечення публічних інтересів.

Таким чином, теорія інтересів, яка дозволяє побачити предметний та юридичний зміст суспільних і державних потреб, формує основні ознаки адміністративного права і характеризує його публічно-правову сутність.

У літературі з адміністративного права публічні інтереси розглядаються у зв'язку з теорією адміністративно-правового регулювання і адміністративно-правового веління. Інтереси соціальної спільності визначаються державою як публічні інтереси; право забезпечує їх здійснення і сприяє тим самим розвитку цієї соціальної спільності.

Адміністративне право формує, висловлює і забезпечує як публічні так і приватні інтереси, але у першу чергу покликано висловлювати, захищати та забезпечувати публічні інтереси. Звичайно в системі адміністративно-правового регулювання перевага віддається формуванню і реалізації публічним інтересам. Разом із тим, дуже часто просто неможливо відділити публічно-правові і приватно-правові інтереси, які встановлюються у нормі адміністративного права.

Публічні інтереси в адміністративному праві встановлюються, забезпечуються та реалізуються за допомогою наступних правових засобів:

- а) нормативне встановлення публічного інтересу та зазначення його ознак;
- б) закріплення видів публічних інтересів;
- в) визначення пріоритету публічних інтересів;
- г) встановлення порядку та гарантій забезпечення публічних інтересів;
- д) визначення засобів захисту публічних інтересів і мірою адміністративної відповідальності за їх порушення.

Для регламентації правових режимів публічних інтересів існують наступні види адміністративного регулювання публічних інтересів, які спрямовані на забезпечення: а) інтересів держави; б) інтересів органів виконавчої влади України; в) прав і законних інтересів громадян; г) охорона громадського порядку; д) захист порядку управління; е) реалізація публічних інтересів у різних сферах економічної, соціальної, екологічної та іншої діяльності; ж) інтересів охорони державних кордонів; з) інтересів додержання митного режиму; і) інтересів державної безпеки.

Характер „публічності” інтересам надає ті обставини, що відповідні суб'єкти адміністративного права здійснюють владні (виконавчо-розпорядчі, примусові, контрольно-наглядові, імперативні тощо) повноваження, функції публічної влади.

Влада – це необхідний засіб регулювання соціальних процесів; вона формує єдину, організаційно-управлінську волю, яка відповідає публічним інтересам, і забезпечує створення соціального порядку, демократичних основ життя суспільства. В сучасній правовій державі, в теорії держави та права, у практиці державного будівництва панує принцип розподілу влади.

Розподіл влади є одним з головних демократичних принципів, спрямованих на попередження узурпації державної влади і використання її на шкоду публічним інтересам.

Кожна з гілок державної влади покликана здійснювати спеціальні функції і завдання. Як відомо, законодавча влада створюється для прийняття законів, тобто для здійснення функції законотворчості, судова влада формується з метою здійснення правосуддя.

Функції виконавчої влади визначаються метою і функціями державного управління. Однак виконавча влада як самостійна і незалежна від інших гілок державної влади, виконує і особисті функції, які реалізують особливі державно-владні повноваження. Тому виконавча влада розглядається як політико-державне явище, як засіб забезпечення публічних інтересів. Головними функціями сучасної виконавчої влади, у яких яскраво відображені публічні інтереси, є: 1) виконавча (правозастосовча) функція, тобто функція виконання Конституції України; 2) „правозахисна” функція, тобто

функція дотримання і захисту прав та свобод особи і громадянина; 3) соціально-економічна функція, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного та адміністративно-політичного управління; що функцію можна назвати забезпечувальною, так як вона спрямована на забезпечення добробуту населення і задоволення публічних інтересів; 4) функція забезпечення законності і додержання конституційного порядку у країні; 5) регулювальна функція, у межах якої здійснюються функції державного управління: керівництво, контроль, координація, планування, облік, прогнозування тощо; 6) нормотворча функція; 7) охоронна (юрисдикційна) функція.

Таким чином, функція виконавчої влади забезпечує здійснення публічного управління у різних галузях соціально-культурної, економічної і адміністративної діяльності органів державного управління. Тому державне управління існує для того, щоб пізнати публічні потреби і інтереси, оцінювати і структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення і здійснювати дії по їх практичному задоволенню.

Соціальний механізм формування та реалізації державного управління може бути представленим спільною низкою взаємопов'язаних суспільних явищ, що опосередковані державою як суб'єктом управління: потреби – інтереси – мета – рішення – дії – результати.

Державно-правовий характер управління визначається наступними ознаками: по-перше, в процесі управління здійснюються функції держави при додержанні інтересів держави (публічні інтереси) та забезпечення прав і свобод громадян; по-друге, функції управління здійснюються спеціально створеними державою суб'єктами за дорученням і від його імені або іншими суб'єктами яким держава передає частку власних повноважень у сфері управління; по-третє, всі суб'єкти державного управління зобов'язані діяти у межах компетенції які встановлені до них законами і іншими нормативно-правовими актами.

Найбільш часто суб'єкти адміністративного права реалізують публічні інтереси за допомогою прийняття рішень і здійснення дій які, у свою чергу, реалізуються за допомогою відповідних адміністративно-правових методів. Мета адміністративно-правових методів – захист публічних інтересів; підсилення ролі держави у здійсненні заходів які спрямовані на захист правового порядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; додержання дисципліни у галузі державного управління.

Публічні інтереси учасників адміністративно-правових відносин реалізуються за допомогою видання (прийняття) правових актів управління (адміністративні акти). Публічні інтереси є для управління, який займається правозастосовчою діяльністю, головним критерієм обґрунтованості адміністративних актів, що розробляються і приймаються. Ознаками адміні-

стративного акта є його основні якості, які характеризують його сутність і призначення.

Адміністративний акт буде тоді відповідати публічним інтересам, коли очевидна доцільність його прийняття, корисність з точки зору публічних інтересів (наукова обґрунтованість, відповідність реальній обставини, своєчасне прийняття, комплексність у вирішенні питань, кваліфікація та професіоналізм посадових осіб). Від якості адміністративного правового регулювання адміністративних актів залежить у підсумку їх обґрунтованість, доцільність, важливість і корисність у процесі забезпечення публічних інтересів.

Враховуючи правовий зміст актів управління, можна в переважному числі випадків стверджувати, що вони спрямовані на реалізацію функцій забезпечення публічних інтересів. Інститут правового акту управління є центральним у системі адміністративного права, тому що функції останнього у той чи інший ступені здійснюється за допомогою, з одного боку, виданням (прийняттям) адміністративних актів, а з іншого – виконанням розпоряджень та приписів що в них знаходяться. У першому випадку мова йде про позитивну управлінську діяльність, яка спрямована на рішення всіх задач управління; у другому випадку підкреслюється необхідність дотримуватись і виконувати їх вимоги.

Акти управління як головна форма управління спрямована на реалізацію інтересів всього суспільства, його соціальних груп, інтересів самої держави і громадян. Приймаючи адміністративні акти, органи виконавчої влади перш за все керуються інтересами громадян, суспільства та держави в цілому. На забезпечення публічних інтересів „працює” сам управлінський процес, тобто процес прийняття і виконання адміністративних актів.

Сучасна адміністративна політика у сфері створення українського законодавства повинна бути спрямована перш за все на забезпечення публічних інтересів, що в результаті сприятиме поліпшенню правового регулювання відносин виконавчої влади та громадянина і протидіяти прийняттю непродуманих актів управління, які порушують права і свободи громадян.

В контексті обговорення проблеми публічних інтересів у адміністративному праві необхідно відзначити і адміністративно-процесуальну функцію правових актів управління (в розумінні оскарження через суд незаконних дій та рішень державної і місцевої адміністрації). В цьому випадку мова йде про охоронну функцію тому що сучасна теорія адміністративного акта встановлює реальну можливість судового оскарження будь-якого акта управління, який порушує права і свободи як фізичних, так і юридичних осіб. Там де є можливість прийняття або видання акта управління, обов'язково повинен бути встановлений інститут судового оскарження цього

адміністративного акта, тому що первісно (у силу своєї „владної“ юридичної природи) він містить у себе функцію судового захисту (у загальному плані, функції правової охорони, захисту правопорядку, прав і свобод громадян). Виконуючі вказану функцію, правові акти управління створюють підставу до формування системи адміністративної юстиції – важливого правового засобу усунення помилок у сфері адміністративного правотворення.

Значущість публічних інтересів до формування адміністративного судочинства обумовлена самим змістом адміністративного права, так як публічні інтереси покладені в основу адміністративного права, вони знаходяться всередині системи цієї галузі права, так як саме адміністративне право викликано до життя наявністю публічних інтересів.

Публічні інтереси найбільш практично спостерігаються на етапі, коли адміністративне право починає діяти в умовах прийняття суб'єктами державно-владної діяльності незаконних управлінських рішень та здійснення дій, які порушують права і свободи фізичних або юридичних осіб. У цих умовах забезпечити та реалізувати публічні інтереси, а також відновити порушений правопорядок допомагає інститут адміністративного судочинства (адміністративної юстиції).

Адміністративне судочинство, яке знаходиться в системі реалізації адміністративно-правових відношень, відображає такі особливості публічно-правового регулювання, як реалізація правового статусу суб'єкта адміністративного права; при цьому воно створює процесуально-правовий режим забезпечення законності і правового захисту для того, щоб реалізувати функції управління з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів.

Адміністративне судочинство, з нашої точки зору, є важливим адміністративно-правовим засобом забезпечення та захисту публічних інтересів, але до цього часу воно не визначено нормативно, що викликає постійні суперечності і двозначність у теорії.

Таким чином, адміністративне право як галузь публічного права визначається на сам перед власним предметом, тобто системою державно-управлінськими відносинами тому що державне управління реалізується за допомогою категорій публічних інтересів, потребами, цілями, стимулів та норм. Тому адміністративне право вважається однією із базових галузей права, яке: а) використовує потенціал і правові засоби імперативного методу регулювання; б) забезпечує публічні інтереси, правовий захист прав та свобод як фізичних так і юридичних осіб від дій, рішень і бездіяльності адміністративних органів. Адміністративне права як галузь публічного прав є формою юридичного відображення публічного інтересу як в орга-

нізації соціального життя, так і у формах, методах і змісту адміністративної діяльності, функціонуванні і виконавчої влади.

Summary

Rostyslav A. Kaluzhnyi

Public interests in administrative law

The question of public interests in administrative law is a subject of considering in this article; the arguments regarding the role of administrative law in forming, formulating and providing public and private interests are given. In the author's opinion the equilibrium of interests within a given society is a task of public authority, but in fact the public interests are firstly formulated, protected and provided both in law-making and application of statutes.

Streszczenie

Rostysław A. Kałużnyj

Interes publiczny w prawie administracyjnym

Przedmiotem rozważań jest kwestia instrumentów prawnych (w tym zwłaszcza rozwiązań zawartych w ustawodawstwie administracyjnym) osiągnięcia równowagi pomiędzy interesami prywatnymi oraz interesami publicznymi. Autor przytacza argumenty na udowodnienie tezy, iż prawo (w tym także prawo administracyjne) powołane jest do zabezpieczenia tak interesów publicznych, jak i prywatnych. W praktyce tworzenia i stosowania prawa osiągnięcie stanu równowagi interesów prywatnych i publicznych jest bardzo trudne; w większości zostają ujawnione i uzyskują ochronę prawną interesy publiczne, pod których osłoną są także niekiedy realizowane interesy prywatne.