

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>Історично-правові та теоретичні підстави дослідження публічного інтересу в адміністративному праві</b> .....	<b>9</b>
1.1 Історія виникнення та розвитку категорії «публічний інтерес» .....	9
1.2 Історія розвитку національного законодавства з питань визначення та реалізації публічного інтересу як адміністративно-правової категорії .....	48
1.3 Сучасні методологічні підходи щодо дослідження публічного інтересу як адміністративно-правової категорії .....	78
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>Матеріально-правові та процедурно-правові підстави забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу</b> .....	<b>115</b>
2.1 Сутність публічного інтересу як адміністративно-правової категорії .....	115
2.2 Класифікація публічних інтересів .....	144
2.3 Публічний інтерес як об'єкт адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин .....	176
2.4 Адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації публічного інтересу .....	201

### **РОЗДІЛ 3**

#### **Прояв та реалізація публічного інтересу в окремих сферах**

<b>адміністративно-правових відносин</b> . . . . .	<b>226</b>
3.1 Публічний інтерес у сфері державної безпеки та оборони . . . . .	226
3.2 Публічний інтерес у сфері економічної безпеки . . . . .	253
3.3 Публічний інтерес у сфері соціальної безпеки . . . . .	288

### **РОЗДІЛ 4**

#### **Адміністративно-правові засоби захисту публічного інтересу** . . . . . **315** |

4.1 Захист публічного інтересу в адміністративному порядку . . . . .	315
4.2 Адміністративна юстиція як складова адміністративно-правового механізму захисту публічного інтересу . . . . .	348
4.3 Застосування заходів адміністративної відповідальності як гарантія захисту публічного інтересу . . . . .	371

<b>ВИСНОВКИ</b> . . . . .	<b>389</b>
---------------------------	------------

<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> . . . . .	<b>400</b>
---	------------

<b>ДОДАТКИ</b> . . . . .	<b>450</b>
--------------------------	------------

## ВСТУП

Визначення у Конституції України 1996 року найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь та гідність стало вирішальним поштовхом до активізації процесів пошуку оптимальної моделі розбудови національної «публічно-сервісної» держави. Досягнення результату побудови функціонування держави на засадах «служіння людині» є неможливим без перегляду концептуальних засад адміністративного права як галузі права, норми якої спрямовані на врегулювання управлінські відносини в країні. Саме адміністративне право здатне своїми засобами нормативно-правового регулювання побудувати ефективну модель взаємодії держави та людини, визначити ефективні механізми виконання функцій та завдань системи публічного управління, пріоритетною ціллю діяльності якої досягнення балансу приватних та публічних інтересів, що тривалий час через особливості соціально-історичного національного розвитку не було предметом комплексних наукових досліджень, зосереджуючись на визначенні механізмів реалізації та захисту виключно державних інтересів.

Збереження конфліктного протистояння «державного», «суспільного» та «приватного» інтересів у тісному взаємозв'язку з нормативною невизначеністю категорії «публічного інтересу» своїм негативним наслідком має відсутність дієвих механізмів реалізації та захисту останнього, що унеможлиблює здійснення функції участі громадськості у прийнятті управлінських рішень та контролі за їх виконанням. Натомість теорія «публічного інтересу» не є новою для сучасної правової європейської доктрини, вона на належному рівні правової ефективності успішно реалізується у країнах Європейського Союзу, зокрема, у таких, як Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, Французька Республіка та ін.

В українському адміністративно-правовому просторі нормативне закріплення визначення публічного інтересу поки відсутнє. Деякі спроби встановлення сутності категорії «публічного інтересу» здійснюються на рівні узагальнень результатів судової практики (зокрема, такими є постанови Великої Палати Верховного Суду України від 13.02.2019 р. у справі № 810/2763/17, від 05.06.2019 р. у справі № 817/1678/18) та положення проектного адміністративного законодавства (зокрема, положення проекту Закону України № 9456 від 28.12.2018 р. «Про адміністративну процедуру»). При цьому відповідно до положень зазначених правотворчих актах та судових рішень розуміння сутності публічного інтересу полягає у «механічному» об'єднанні державних, суспільних чи приватних інтересів, не встановлюючи межі його проявів, що ускладнює забезпечення дієвих механізмів його впровадження.

Щодо наукових досліджень публічного інтересу слід зазначити, що наразі у вітчизняній правничій літературі ще не вироблено одностайно визнаного підходу до визначення цієї категорії та розуміння цього правового феномена. Серед вітчизняних учених-адміністративістів, що у своїх працях зверталися до проблематики публічних інтересів, слід назвати наукові розробки В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельника та ін. У деяких працях публічний інтерес розглядається не сам по собі, а у дихотомічній парі з інтересом приватним, інтересом державним (такими є праці Ю. О. Тихомирова, Є. А. Гетьмана, Є. В. Курінного, О. І. Миколенка, П. В. Макушева, В. К. Колпакова, Є. О. Легези, А. Т. Комзюка та ін.). Варто зазначити, що дослідженню проявів та реалізації публічного інтересу у різних сферах життя суспільства присвячено дослідження Н. Л. Губерської, Д. В. Приймаченка, Ю. О. Легези, Н. В. Коваленко, М. Ю. Віхляєва, Г. О. Блінової та ін. Питання пошуку оптимальних моделей застосування адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації та захисту присвячені наукові розробки Я. О. Берназюка, С. О. Бондаря, А. Л. Борко, П. В. Вовк, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Р. О. Кукурудза, О. В. Кузьменко,

Д. В. Лученка, О.Є. Міщенко, О. В. Музи, О.М. Собового, М.М. Тищенко, М. І. Смоковича, В. І. Шишкіна, І. В. Шруба та ін.

Однак у наведених наукових розробках зберігається філософсько-соціологічний підхід до розуміння категорії «публічного інтересу», що характеризує її реалізацію виключно як програмний декларативний імператив діяльності суб'єктів владних повноважень, що своїм результатом має відсутність чітких дефінітивних меж і критеріїв її законодавчого визначення, а отже і унеможливорює функціонування ефективних моделей його здійснення та правового захисту.

З врахуванням вищезазначеного, попри багатоманітність існуючих наукових джерел та окремі нормативні спроби визначення адміністративно-правової категорії «публічний інтерес» і досі є відсутнім ефективний адміністративно-правовий механізм забезпечення його реалізації та захисту, що мав би відповідати потребам європейських принципів здійснення публічного управління в Україні. Жодної роботи, в якій би комплексно досліджувалася наукова проблема визначення сутності «публічного інтересу» як адміністративно-правової категорії, до цього часу немає, що підкреслює важливість обраної тематики дослідження, оскільки розроблений надійний науковий базис має спростити довготривалий шлях адаптації, закласти науковий фундамент для імплементації норм європейського законодавства.

Таким чином, недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань, а також необхідність проведення комплексного дослідження, спрямованого на встановлення концептуального розуміння адміністративно-правової категорії «публічного інтересу» в умовах імплементації європейських принципів здійснення публічного управління та судочинства в Україні зумовили актуальність теми монографії.

Монографічне дослідження виконано в межах Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених Національною академією правових наук України 03 березня 2016 р., планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2019 рр., комплексних наукових проектів «Основні

напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711).

Монографія виконана в межах реалізації Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, та Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015.

Мета монографії полягає у тому, щоб на підставі аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначити сутність «публічного інтересу» як адміністративно-правової категорії, встановити особливості його прояву в окремих сферах суспільного життя, охарактеризувати допустимі межі його реалізації у аспекті нагальності вирішення проблеми імплементації європейських принципів та стандартів здійснення публічного управління, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування

Разом з тим, автор усвідомлює, що монографія не позбавлена певних дискусійних положень, концепція публічного інтересу – це нова правової категорія, яка ще не має сталого місця в адміністративному праві. Проте автор сподівається, що отримані наукові здобутки сприятимуть прийняттю концепції публічного інтересу як адміністративно-правової категорії, що в свою чергу призведе до якісної трансформації системи публічного управління в Україні.

# РОЗДІЛ 1

## Історично-правові та теоретичні підстави дослідження публічного інтересу в адміністративному праві

### **1.1 Історія виникнення та розвитку категорії «публічний інтерес»**

Осмислення та усвідомлення будь-якого поняття неможливе поза дослідженням історії його виникнення, адже поява будь-якого юридичного явища чи процесу обумовлена певними причинами, історичними обставинами, об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Категорія «публічний інтерес» використовується представниками багатьох гуманітарних наук, зокрема філософії, соціології, політології. Проте, саме в юриспруденції поняття «публічний інтерес» набуває правової форми, пов'язується із основними функціями держави та права, характеризується з точки зору різноманітних концепцій праворозуміння. В загальному розумінні «публічний» – означає прилюдний, який відбувається в присутності публіки, людей. В юриспруденції та юридичній науці, зокрема, під поняттям «публічний інтерес» розуміється інтерес суспільний, загальний, який виражає потреби значної соціальної групи або всього суспільства.

Питання історії виникнення та розвитку категорії «публічний інтерес» в юридичній доктрині досліджені ще недостатньо повно та всебічно, що обумовлює необхідність зосередження уваги на цьому аспекті досліджуваного явища.

Із останніх досліджень на вказану тематику слід відмітити роботи О. Ю. Бака «Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці»<sup>1</sup> та І. В. Венедіктової «Гене́за інтересу як правової категорії в різних країнах світу в період до XIX ст.»<sup>2</sup>. О. Ю. Бака, зокрема, зазначає, що поняття, які включають слово «публічний» – «публічний простір», «публічна сфера», «публічний інтерес» тлумачаться по-різному і наводить фрагмент дослідження І. Вайнтрауба, який визначив чотири основних способи використання цих понять:

– 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 (економічний підхід, який розглядає державу як суб'єкт управління економічними процесами);

– підхід, пов'язаний з так званими республіками добродітності (*republican virtue*), де «публічна» сфера розглядається в термінах громадянського і політичного суспільства, аналітично відмежованого як від ринку, так і від адміністративної держави (політичний підхід, який розглядає державу як об'єкт контролю громадянського суспільства, пов'язаного із системою політичних відносин);

– 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 (соціологічний підхід, яких розглядає суспільство як самодостатню категорію, систему відносин між вільними громадянами, які само організуються і створюють правила гармонійного співіснування);

---

<sup>1</sup> Бака О. Ю. Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці. *Науковий вісник нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2015. Вип. 213 (1). С. 148.

<sup>2</sup> Венедіктова І. В. Гене́за інтересу як правової категорії в різних країнах світу в період до XIX ст. *Форум права*. 2011. № 3. С. 119. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_3\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_3_22) (дата звернення: 25.01.2019).