



УДК 342.9 (477)

РЕАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Михаил ТЕРНУЩАК,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного,
финансового и информационного права

Государственного высшего учебного заведения «Ужгородский национальный университет»

Статья посвящена исследованию реализации категории «публичный интерес» в отношениях административного процесса. Проанализированы позиции ученых по интерпретации публичного интереса и установления его характерных признаков. Обосновано, что публичный интерес в административных и административно-процессуальных отношениях выступает конечным результатом деятельности органов публичной администрации и других государственных органов, смысл которого заключается в реализации общественных и личностных потребностей в зависимости от сферы управления и предмета обращения в административных делах. Раскрыто содержание публичного интереса в административно-судебных и административно-деликтных делах.

Ключевые слова: публичный интерес, административно-процессуальные отношения, органы публичной администрации, административное дело, производство.

IMPLEMENTATION OF PUBLIC INTEREST IN ADMINISTRATIVE-PROCESS RELATIONS

Mykhaylo TERNUSHCHAK,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,

Department of Administrative, Financial and Information Law of Uzhhorod National University

The article is devoted to the study of the implementation of the category “public interest” in the relations of the administrative process. The positions of scientists on the interpretation of public interest and the establishment of its characteristic features are analyzed. It is substantiated that public interest in administrative and administrative-procedural relations is the end result of the activity of public administration bodies and other state bodies, the meaning of which lies in the realization of public and personal needs depending on the sphere of management and the subject of appeal in administrative cases. The content of public interest in administrative-judicial and administrative-delicate cases is revealed.

Keywords: public interest, administrative-process relations, public administration bodies, administrative case, production.

IMPLEMENTAREA INTERESULUI PUBLIC ÎN RELAȚII ADMINISTRATIV-PROCESUALE

Articolul este dedicat studierii implementării categoriei „interes public” în relațiile procesului administrativ. Sunt analizate pozițiile oamenilor de știință cu privire la interpretarea interesului public și la stabilirea trăsăturilor sale caracteristice. Se demonstrează că interesul public pentru relațiile administrative și administrativ-procedurale este rezultatul final al activității organelor administrației publice și a altor organe de stat, al căror conținut constă în realizarea unor nevoi publice și personale, în funcție de sfera de gestionare și obiectul recursului în cauzele administrative. Este dezvăluit conținutul interesului public în cauzele administrativ-judiciare și sensibile la cele administrative.

Cuvinte-cheie: interes public, relații administrative și procedurale, organe ale administrației publice, caz administrativ, procedură.

Постановка проблемы. Сейчас научное сообщество Украины работает над разработкой новой доктрины науки административного права, которая обусловлена трансформацией юридической теории и гармонизацией действующего законодательства к стандартам ЕС. В этом контексте, одним из направлений реализуемой в соответствующей плоскости выступает работа именно над разработкой нового категориального аппарата юридических наук.

В новейшей теории административного права публичному интересу отведена роль одного из конечных результатов или самоцели деятельности публичной администрации.

Содержание публичного интереса обеспечивается органами публичной администрации, заключающейся в реализации общественных и личностных потребностей в зависимости от сферы администрирования. В свою очередь, реализация публичного интереса в административно-процессуальных отношениях является более специфичным, что требует усиленного анализа процедуры и предмета рассмотрения административных дел.

Актуальность темы исследования. Научные разработки в сфере реализации публичного интереса в правовых отношениях основном нашли свое отражение в трудах

ученых-конституционалистов и в научных исследованиях по теории государства и права. В теории административного права проблематика реализации публичного права исследована в меньшей степени, а в теории административного процесса совсем фрагментарно. Поэтому тема статьи актуальна, что требует отдельного внимания и анализа со стороны ученых-административистов учитывая трансформацию теории административного права и процесса в условиях реформы юридической школы в целом.

Состояние исследования. Стоит отметить, что вопросы реализации публичного интереса в



административно-правовых и процессуальных отношениях отдельно освещены в работах таких известных украинских ученых как В. Аверьянов, В. Колпаков, Т. Коломоец, А. Кузьменко, А. Миколенко, В. Белоус, Р. Калюжный и другие.

Целью и задачей статьи является исследование проблематики реализации публичного интереса в производствах административного процесса и установление содержания публичного интереса в зависимости от категории административного дела.

Изложение основного материала. В теории права и науки административного права публичный интерес в целом трактуется сквозь реализацию государством в лице ее административных органов жизненных общественных и личностных потребностей. По мнению известного украинского ученого В. Галуныка публичный интерес - это важные для значительного количества физических и юридических лиц потребности, которые в соответствии с законодательно установленной компетенции обеспечиваются публичной администрацией [1, с. 181]. Поскольку исходной основой исследования публичного интереса, объединяющим моментом всегда выступают имеющиеся жизненные важные для всего общества потребности [2].

Другой ученый А. Миколенко разграничивает интересы субъектов правоотношений на три вида: первый, интересы отдельного лица или небольшой группы лиц, признаются и защищаются государством (материальный достаток, достойно оплачиваемая работа и др.) второй, интересы общества, признаются большей частью и обеспечиваются государством (снижение уровня криминальной обстановки путем обеспечения общественного порядка, защита здоровья и жизни людей из-за ликвидации последствий аварий, катастроф и др.) третий, интересы государства, признаются всем обществом и которые важны для нормального функционирования государства как политико-территориальной организации общества (сохранение государственного режима и формы правления в стране путем защиты конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности Украины и т.д.) [3].

В свою очередь, Р. Сивый публичные интересы разделяет на:

общественные интересы, которые обеспечиваются государством и, соответственно, трансформируются в государственные интересы; интересы доминирующей части общества, обеспечиваются государством и также трансформируются в государственные интересы; общественные интересы, которые государством не обеспечиваются [4].

Профессор В. Белоус и А. Кузьменко считают, что публичный интерес является производным от интереса частного, а его реализация способствует удовлетворению разнообразных потребностей всех индивидов, членов того или иного общества [5].

Между тем А. Пасечник, Р. Раимов исследуя публичный интерес на предмет ключевых характеристик пришли к выводу относительно выделения признаков и места частного интереса: публичный интерес определяется как совокупность частных интересов; публичный интерес выступает любой частный интерес, при реализации которого будут задействованы определенные права и свободы, в отношении обеспечения которых государство имеет обязательство; обязанность государства по обеспечению публичного интереса выражается в обеспечении конституционных прав и свобод человека [6].

Ученый А. Мельничук под публичным интересом понимает общественный интерес, который обеспечивается и охраняется государством. Роль государство в обеспечении общественного интереса заключаться в осуществлении мероприятий по его реализации непосредственно или установлением нормативных предписаний, ограничений, запретов, регламентирующих деятельность субъектов права [7].

Другой известный ученый-административист Р. Калюжный вполне точно отмечает, что для регламентации правовых режимов публичных интересов существуют следующие виды административного регулирования публичных интересов, направленных на обеспечение: а) интересов государства; б) интересов органов исполнительной власти Украины; в) прав и законных интересов граждан; г) охраны общественного порядка; д) защиты порядка управления; е) реализации публичных интересов в различных сферах экономической, социальной, экологической и иной деятельности; ж) интересов охраны государствен-

ных границ; з) интересов соблюдения таможенного режима; и) интересов государственной безопасности. Исходя из этого ученый указывает, что публичный интерес в административном праве устанавливаются, обеспечиваются и реализуются с помощью правовых средств таких как:

Во-первых, нормативное установление публичного интереса и указания его признаков;

Во-вторых, закрепление видов публичных интересов;

В-третьих, определение приоритета публичных интересов;

В-четвертых, установление порядка и гарантий обеспечения публичных интересов;

В-пятых, определение средств защиты публичных интересе и мерой административной ответственности за их нарушение [8].

На наш взгляд, публичный интерес в правовом измерении, в частности в административно-правовых и процессуальных отношениях выступает как конечный результат деятельности органов публичной администрации и других государственных органов, содержание которого заключается в реализации общественных и личностных потребностей в зависимости от сферы управления и предмета обращения в административных делах. Следовательно, мы считаем, что исследовать проблематику обеспечения публичного интереса в административных делах следует сквозь призму реализации конституционных прав и свобод человека, что в условиях административного процесса неразрывно связано с соблюдением нормативно-урегулированных принципов и процедур.

Так учитывая интерпретацию положений Конституции Украины относительно установления групп публичных интересов, И. Андрушко выделяет следующие: национальные интересы, интересы национальной безопасности, интересы государства, интересы территориальной целостности, общие интересы территориальных общин, интересы общественного порядка, интересы экономического благосостояния, интересы прав человека, интересы охраны здоровья, интересы нравственности населения, интересы общества [9].

К примеру административно-судебное производство регламентировано КАС, как и любое другое судебное производство, осуществляется с учетом соблюдения принци-



пов верховенства права, равенства участников перед законом и судом, состязательности сторон, диспозитивности, гласности, открытости. Деликтное производство, базируясь на тех же принципах, независимо от подведомственности, однако специфика предмета производства и, в определенной степени, правоохранительная компетенция административных органов предопределяет ученых (Колпаков В. К.) наряду с общими принципами выделять следующие: охраны интересов государства и личности, установление объективной (материальной) истины, права на защиту, оперативности и экономичности [10].

Следовательно, нормативно закреплены принципы реализации производств административного процесса устанавливают законодательные рамки для административной процедуры, в рамках которой происходит рассмотрение и разрешение административного дела. В этом контексте публичный интерес будет заключаться в соблюдении правовой процедуры административного производства, то есть процессуального аспекта (процессуальной нормы) в конечном решении (по сути рассмотрения административного дела). Взаимосвязь же публичного интереса с административной процедурой будет иметь место в части рассмотрения административного дела в рамках нормативно определенных принципов любого административного производства.

В то же время выражение публичного интереса в административно-процессуальных отношениях будет осуществляться по-разному.

В деликтных делах происходит юридическая фиксация противоправных поступков путем оформления протокола об административном правонарушении административным органом (должностным лицом соответствующего органа), в первую очередь, с правоохранительными полномочиями. Именно поэтому, субъект с властными полномочиями, в правоотношениях административной ответственности, реализует свои правоохранительные функции путем наложения административных взысканий (привлечение к административной ответственности), в части обеспечения безопасности общественного правопорядка, охраны конституционных прав (на жизнь и собственность), надлежащего функционирования органов государ-

ственной и муниципальной власти, что, по нашему убеждению, и будет составлять публичный интерес в административно-деликтных делах.

Кроме этого, публичный интерес в деликтных отношениях также будет выражаться и в применении субъектом с властными полномочиями мер предупредительного типа (административного предупреждения). С другой стороны, удовлетворение публичного интереса общества, в административно-деликтных отношениях, будет иметь место и во время совершения самого правонарушения путем применения мер административного пресечения правоохранительным субъектом [11, с. 22].

Если публичный интерес в административно-деликтных правоотношениях выражается реализацией правоохранительной функции публичной администрации, а именно, применением механизмов административного предупреждения, пресечения и взыскания (меры публичного принуждения) в части обеспечения безопасности общественного правопорядка, охраны конституционных прав (на жизнь и собственность), надлежащего функционирования органов государственной и муниципальной власти, то в правоотношениях противоположного типа, по предоставлению административных услуг (сервисных) публичный интерес, прежде всего, будет заключаться в удовлетворении обращения о получении определенного индивидуально-конкретного документа, удостоверительного, разрешительного, лицензионного, регистрационного или иного типа [12].

Публичный интерес в административно-судебных делах, предметом которых выступает публично-правовой спор можем рассматривать в разрезе нескольких критериев.

Первый критерий связан с регламентированными в КАС задачами административного судопроизводства. Речь идет о защите прав, свобод и интересов физических лиц и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, во время осуществления управленческих функций. Логично считать, что в данном случае публичный интерес физических и представителей юридических лиц (субъектов

властных полномочий) составит – нормативно и конституционно установленное право на судебную защиту собственных прав, свобод и интересов от нарушений и ограничений со стороны публичной администрации в различных сферах публичного администрирования. Именно, право на судебную защиту в публично-правовых спорах, а не конечный положительный результат (удовлетворение административного иска относительно публичной администрации). Так, процессуальная специфика любого судебно-конфликтного производства, устанавливает равные условия участия и меры защиты сторон судопроизводства.

Следует учитывать, что субъекты обжалования в административных спорах (физические и юридические лица) могут, как и объективно опротестовывать поведение публичной администрации, так и субъективно злоупотреблять предоставленным правом на защиту своих интересов в административном судопроизводстве. Поэтому, отталкиваясь от задач административного судопроизводства, удовлетворение публичного интереса в административно-судебном производстве будет отождествляться исключительно нормативным правом на судебный административный процесс (рассмотрение публичного спора) в части защиты собственных публичных прав, свобод и интересов от противоправного поведения публичной администрации.

Второй критерий обусловлен предметом обжалования в публично-правовых спорах, которыми будут выступать: решение (индивидуально-конкретные акты или нормативно-правовые акты), действия или бездействия государственной и муниципальной публичной администрации; процессуальные действия связанные с принятием, прохождением и увольнением граждан с публичной службы; реализация компетенции публичной администрации в сфере управления и делегированных полномочий; процессуальные действия относительно заключения, выполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административного договора; правоотношения, связанные с избирательным процессом или процессом референдума; решение, действия или бездействие распорядителя публичной информации в части доступа к публичной информации; временный запрет (остановка) отдельных видов



или всей деятельности объединения граждан; принудительном роспуске (ликвидации) объединения граждан; принудительное выдворение иностранца или лица без гражданства из Украины; ограничения относительно реализации права на мирные собрания (собрания, митинги, походы, демонстрации).

В этом контексте публичный интерес в административном судопроизводстве относительно предмета обжалования будет двусторонним, а именно будет выражаться в зависимости от субъекта обжалования (стороны истца). В случае, если истцом по спору будет физическое и юридическое лицо (не наделена властными полномочиями), содержание публичного интереса будет заключаться, в том же, определенном государством праве на судебную защиту от посягательств публичной администрации.

Относительно дел, где истцом будет субъект с властными полномочиями (публичная администрация) публичный интерес составит: защита основополагающих конституционных прав, обеспечения общественного правопорядка и государственной безопасности, предотвращения сепаратизма, террористической деятельности и других опасных общественных проявлений. В административных делах, связанных с государственной безопасностью, где предмет иска будет касаться временного или полного запрета деятельности объединения граждан или, даже, принудительного роспуска объединения граждан, публичный интерес, будет играть ключевое место. Ведь общество заинтересовано в надлежащем применении публичной администрации (органами с правоохранительными функциями) мер публичного принуждения, с целью предотвращения сепаратизма и террористической деятельности, что, в свою очередь, будет способствовать защите конституционных прав, обеспечение суверенитета государства и законности в управлении. В административных делах о принудительном выдворении иностранца или лица без гражданства из Украины, но, в данном случае, акцент делается именно на обеспечении общественного порядка. Подобно этому соблюдение общественного порядка будет способствовать удовлетворению

публичного интереса большинства общества, в случае законной и обоснованной реализации публичной администрацией права на судебное административное обжалование, предмет которого – ограничение относительно реализации права на мирные собрания (собрания, митинги, походы, демонстрации) [12].

Следовательно, содержание публичного интереса в административно-судебных делах будет выражаться, с одной стороны правом на судебное обжалование решений, действий или бездействия в зависимости от предмета жалобы, то есть правом на судебную защиту от противоправных посягательств публичной администрации. С другой стороны, публичный интерес будет заключаться в недопущении публичной администрацией (своевременной превенции) различного рода противоправных и общественно опасных проявлений, то есть надлежащего и своевременного применения мер публичного принуждения.

Выводы. Таким образом, категория «публичного интереса» в теории публичного права, в том числе административного права и процесса, является квинтэссенцией возмозностей беспрепятственной реализации публичных конституционных прав или как деятельность публичных органов в разрезе соблюдения принципов законности, верховенства права, гласности, неотвратимости наказания и других. В свою очередь, публичный интерес в контексте административно-правовых и процессуальных отношениях приобретает базового значения и выступает в качестве отражения партнерской деятельности публичной администрации и граждан, сформированных на доверии и соблюдении законов.

Список использованной литературы

1. Галушко В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvp.pdf>
2. Ільків Н. В. Публічний інтерес у контексті визначення підсудності земельних спорів. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 3(5). С. 131–139. URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/Ilkiv_2013-3%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/Ilkiv_2013-3%20(1).pdf)
3. Миколенко О. І. Публічний інтерес і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С.

100–104. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/9189/100-104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

4. Сивий П. Б. Соціально-філософські проблеми розмежування приватних і публичних інтересів як підстави дихотомізації структури позитивного права. *Проблеми філософії права*. 2005. Том III. № 1–2.

5. Білоус В. Т., Кузьменко О. О. Проблеми формування публичних інтересів у сфері оподаткування. URL: <http://ir.nmu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/148044/1/33-35.pdf>

6. Пасічник А. В., Раїмов Р. І. Особливості публичного інтересу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 150–153. URL: http://lsej.org.ua/2_2018/41.pdf

7. Мельничук О. Ф. Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту. *Публічне право*. 2011. № 1. С. 116–121. URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/1/melnichuk.pdf>

8. Калюжний Р. А. Публічний інтерес у адміністративному праві. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547.pdf>

9. Андрушко І. П. Категорія “публічний інтерес” у конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 137 – 142. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_4_35

10. Колпаков В. К. Поняття і принципи деліктоного провадження. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 18–23. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2013/12/4dce84_411207fb9e2c4f07bdad986b9cc9a18f-1.pdf

11. Тернушак М. М. Зміст публичного інтересу в адміністративно-деліктоному провадженні. *Тенденції і інновації сучасної науки: матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції*. Краснодар, 2015. С. 22.

12. Тернушак М. М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 282–283. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Тернушак Михаил Михайлович - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и информационного права Государственного высшего учебного заведения «Ужгородский национальный университет».

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ternushchak Mykhaylo Mykhaylovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Department of Administrative, Financial and Information Law of Uzhhorod National University. mishat@i.ua