

**ЗОЛОТУХІНА Л. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри цивільно-правових  
дисциплін

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 34:93(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-7>

## ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ «ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ»

У науковій публікації досліджується історія становлення та розвитку національного законодавства в контексті реалізації «публічних інтересів». Формулюється висновок про те, що відбувся поступовий перехід від домінування державних інтересів у національному праві до встановлення оптимального балансу між публічними та приватними інтересами.

**Ключові слова:** історія, національне законодавство, публічні інтереси, приватні інтереси, баланс, державні інтереси, євроінтеграція, адміністративні відносини, судова практика.

В научной публикации исследуется история становления и развития национального законодательства в контексте реализации «публичных интересов». Формулируется вывод о том, что произошел постепенный переход от доминирования государственных интересов в национальном праве до установления оптимального баланса между публичными и частными интересами.

**Ключевые слова:** история, национальное законодательство, публичные интересы, частные интересы, баланс, государственные интересы, евроинтеграция, административные отношения, судебная практика.

The scientific publication analyzes the history of the formation and development of national legislation in the context of the implementation of “public interests”. The conclusion is formulated that there was a gradual transition from the domination of state interests in national law to the establishment of an optimal balance between public and private interests.

**Key words:** history, national legislation, public interests, private interests, balance, state interests, European integration, administrative relations, judicial practice.

**Вступ.** Становлення національної системи права відбувалося на основі радянського законодавства, в якому майже в усіх галузях домінував державний інтерес, а захист приватних інтересів часто носив декларативний характер. Із проголошенням незалежності України починається формування нового, гуманістичного підходу до праворозуміння і зміщення орієнтирів у бік реалізації та захисту приватних інтересів – відбувається лібералізація політичних та економічних відносин, створюється правова основа для розвитку підприємництва та ринкової економіки в цілому. Проте ще довгі роки в публічних галузях права продовжували переважати державні інтереси, які захищалися репресивними заходами примусу, жорсткими засобами юридичної відповідальності, що були відголосками тоталітарної правової системи. Так, наприклад, основним запобіжним заходом у кримінальному процесі було



тримання під вартою, серед кримінальних покарань домінувало покарання у вигляді позбавлення волі, за вчинення значної кількості адміністративних правопорушень було передбачене таке адміністративне стягнення, як адміністративний арешт тощо. Із прийняттям Конституції України [1], набуттям членства Україною в Раді Європи, ратифікацією європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2; 3] відбуваються кардинальні зміни в національному законодавстві, приведення його у відповідність до європейських правових стандартів з акцентом на захист приватних інтересів – прав і свобод людини. Права і свободи людини визначаються як найвища соціальна цінність. Подальша трансформація законодавства України зумовлена євроінтеграційними процесами, прагненням України набути повноправного членства в Європейському Союзі, в рамках якого досягається оптимальний баланс між публічними та приватними інтересами, а в останні роки на заміну концепції неолібералізму приходить доктрина посилення державного контролю за різними суспільними процесами і захисту публічних інтересів усього суспільства (що, у свою чергу, потребує обмеження інтересів приватних). Саме тому дослідження історії розвитку національного законодавства в контексті реалізації публічних інтересів має як теоретичне, так і практичне значення.

Категорію «публічний інтерес» досліджували у своїх працях такі відомі науковці, як: І. Андрушко, О. Бака, В. Бевзенко, О. Вінник, В. Галуцько, І. Жаровська, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Кунцевич, Р. Мельник, О. Мельничук, О. Миколенко, Д. Приймаченко, С. Савченко та інші. Проте питання історії розвитку національного законодавства в контексті реалізації «публічних інтересів» досліджені ще недостатньо повно та всебічно, що актуалізує проведення даного дослідження.

Із останніх досліджень на зазначену тематику слід відмітити роботу О. Бака «Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці» [4].

Методологія даного дослідження ґрунтується на використанні законів діалектики, органічному поєднанні загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, принципів об'єктивності та історизму. Більшою мірою використовувались прийоми логічного методу, методи порівняльного правознавства, структурно-функціональний та системний методи дослідження.

**Постановка завдання.** Метою наукової публікації є дослідження історії становлення та розвитку національного законодавства в контексті реалізації та захисту «публічних інтересів».

**Результати дослідження.** Одним із перших проявів публічного інтересу в національному законодавстві можна назвати імплементацію загальнонаціонального референдуму 1991 року щодо проголошення незалежності України, який відбувся 01 грудня 1991 року на території колишньої УРСР. На референдум було винесено одне питання: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?».

У референдумі взяли участь 31 891 742 особи – 84,18% населення України. Із них 28 804 071 особа (90,32%) проголосувала «За».

Таким чином, ураховуючи узагальнене визначення публічного інтересу як сукупності потреб переважної більшості населення або великої соціальної групи, вищезазначений всеукраїнський референдум став проявом загальної волі, матеріалізацією публічного інтересу, який попередньо був юридично закріплений в офіційному Акті проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року (ухвалений позачерговою сесією Верховної Ради УРСР). За результатами референдуму відбулася легітимація вказаного Акту, який виражав публічний інтерес населення України створити незалежну та самостійну українську державу.

Цього ж року були прийняті фундаментальні та необхідні для життя новоствореної держави закони: «Про власність» від 07.02.1991 р., «Про громадянство» від 08.10.1991 р., «Про підприємництво» від 07.02.1991 р., «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р., «Про освіту» від 23.05.1991 р., «Про оборону України» від 06.12.1991 р., «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., «Про державне мито» від 18.12.1991 р.

Наступного року було прийнято не менш важливі для забезпечення публічних інтересів Закони України: «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р., який і досі є чинним,



«Про статус суддів» від 15.12.1992 р., «Про охорону праці» від 14.10.1992 р., «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р., «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р., «Про природно-заповідний фон України» від 16.06.1992 р., «Про заставу» від 02.10.1992 р., «Про споживчу кооперацію» від 10.04.1992 р. тощо.

Ряд законів, які були прийняті ще за часів радянської України (наприклад, Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р.), продовжили свою дію у відповідності до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року.

Так, згідно із ч. 3 Закону України «Про правонаступництво України» Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України [5].

Таким чином, у перші роки незалежності України Верховною Радою було прийнято ряд фундаментальних законів, які реалізовували публічні інтереси українського суспільства, адже забезпечували задоволення найважливіших потреб соціуму – в охороні громадського порядку, обороні, захисті національної безпеки, організації судочинства, проведенні приватизації, охороні навколишнього середовища, забезпеченні надходження податків і зборів, охороні праці, розвитку підприємництва, функціонуванні систем освіти та охорони здоров'я (досі є чинним Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-ХІІ [6]).

Отже, публічний інтерес поступово знаходив своє нормативне закріплення та реалізацію в реальній юридичній практиці.

Вирішальним моментом юридичного закріплення публічних інтересів у національному законодавстві стало прийняття Конституції України та конституційних (органічних) законів, які випливали з її змісту. Як зазначено в преамбулі до Основного Закону, «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу..., дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу..., керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію – Основний Закон України» [1].

Текст преамбули Конституції фактично імплементує публічний інтерес українського народу у фундаментальний нормативний акт, визначаючи основні напрями реалізації публічних інтересів у національному законодавстві відповідно до розділів Конституції щодо загальних засад побудови української держави, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, виборів та референдуму, організації діяльності вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України та інших органів виконавчої влади), організації правосуддя, територіального устрою України та місцевого самоврядування, діяльності Конституційного Суду України.

Усі перелічені складові частини Конституції України визначають та регламентують реалізацію основних публічних інтересів українського суспільства, що є різними векторами одного загального публічного інтересу – побудувати розвинуту, суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, в якій визнається і діє принцип верховенства права.

У сфері адміністративно-правових відносин реалізація «публічного інтересу» в національному законодавстві знайшла своє відображення в Законах України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р., «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (наразі це оновлений Закон від 10.12.2015 р.), «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-ХІV, «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII (колишній Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р. № 1490-III), «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI, «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII тощо.



Особливе значення для нормативного закріплення та практичної реалізації публічних інтересів українського суспільства має прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, яким було розпочато епоху становлення та розвитку адміністративного судочинства, завданням якого, у відповідності до ст. 2 КАС України, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [7].

Тобто завданням адміністративних судів є встановлення межі між приватними інтересами особи та публічними інтересами суспільства і держави в особі органів публічної адміністрації – суб'єктів владних повноважень.

Не менш важливою для забезпечення реалізації публічних інтересів в адміністративно-правових відносинах стала судова реформа: внесення змін до Конституції України (Розділ VIII «Правосуддя») та прийняття оновленого Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [8].

Зокрема, новим суб'єктом правотворення став Верховний Суд, правові висновки якого мають прецедентний характер, і в кожній правовій позиції Верховного Суду встановлюється межа між публічними і приватними інтересами, зокрема і у сфері адміністративно-правових відносин. Правові висновки Верховного Суду обов'язкові для всіх нижчих судів, тому їх прецедентний характер і нормативне значення не викликають сумнівів.

У деяких нормативно-правових актах національного законодавства містяться нормативні визначення приватного та публічного інтересів.

Так, у Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII у ст. 1 «приватний інтерес» визначається як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, в тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, в тому числі тими, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

А реальний конфлікт інтересів визначений як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [9].

Таким чином, реальний конфлікт інтересів згідно із Законом України «Про запобігання корупції» – це фактично конфлікт між приватними інтересами особи та публічними інтересами всього суспільства та держави в цілому, які ця особа зобов'язана захищати та реалізовувати (задовольняти), використовуючи надані їй повноваження згідно із чинним законодавством.

Непряме визначення публічного (суспільного) інтересу знаходимо в суміжних галузях права. Так, у відповідності до ст. 470 Кримінального процесуального кодексу України прокурор під час вирішення питання про укладення угоди про визнання винуватості зобов'язаний враховувати, зокрема, такі обставини, як: наявність суспільного інтересу в забезпеченні швидкого досудового розслідування і судового провадження, викритті більшої кількості кримінальних правопорушень, а також наявність суспільного інтересу в запобіганні, виявленні чи припиненні більшої кількості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень [10].

Показово, що у відповідності до ч. 4 ст. 469 Кримінального процесуального кодексу України угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості, тяжких злочинів, унаслідок яких шкода завдана лише державним чи суспільним інтересам [10].

Тобто, законодавець у кримінальному процесі чітко розрізняє та розділяє державний та суспільний інтерес.

Разом із тим у сучасній доктрині адміністративного права та чинному адміністративному законодавстві поняття «публічні інтереси» охоплює зміст понять «державні інтереси» та «суспільні інтереси».



Так, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічно-правовий спір – це спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. А згідно з п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Отже, в КАС України «публічна(ий)» означає «державний», у той час як «публічний» за своєю етимологією означає «суспільний» (public (англ.) – суспільний, суспільство, відкритий).

Використання категорії «публічний інтерес» у національному законодавстві відповідає європейській моделі, в якій держава та її структурні елементи мають сервісний характер, представляють та реалізують інтереси всього суспільства, тому більшою мірою використовується термінологія «органи публічної влади», «органи публічної адміністрації».

Отже, в Україні за результатами реформування національного законодавства в контексті євроінтеграційних процесів відбулася термінологічна еволюція – перехід від «державницького» підходу (коли держава є відокремленим владним механізмом, який керує та наглядає за суспільством і використовується термінологія «державні органи», «державна влада», «державні інтереси») до європейського соціоцентричного підходу, коли держава перебуває на службі в суспільства, захищає та забезпечує реалізацію суспільних інтересів, тому використовується термінологія «публічна служба», «публічні інтереси» тощо.

Серед законів України, в яких домінують публічні інтереси, слід відзначити: Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII (регламентує забезпечення демократичного цивільного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони за допомогою запровадження всеосяжного підходу у сферах національної безпеки і оборони); Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V; Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. № 1160-IV; Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 р. № 3674-VI; Закон України «Про пробацію» від 05.02.2015 р. № 160-VIII та інші закони, які віднесені до галузей публічного права і в яких реалізуються та захищаються публічні інтереси всього суспільства та держави.

Узагальнюючи аналіз регламентації «публічних інтересів» у національному законодавстві, слід зазначити, що результатом розвитку галузей публічного права стала їх поступова систематизація у формі кодифікації, що сприяло більш ефективному правовому регулюванню відповідних правовідносин. Так, прийняття Податкового, Бюджетного кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України стало основою для активного розвитку адміністративного та фінансового права і, відповідно, вдосконалення механізмів захисту та реалізації приватних і публічних інтересів у сфері адміністративно-правових відносин.

Проблемним залишається питання прийняття нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, адже використання чинного КУпАП, як «радянської спадщини», не сприяє ефективному захисту «публічних інтересів» в адміністративно-деліктному праві через ряд «застарілих норм», колізій та прогалин у чинному КУпАП. У зв'язку із цим позитивним є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22 листопада 2018 року № 2617-VIII [11], який ще називають Законом України «про кримінальні проступки» і який набуває чинності 01.01.2020 року.

Особливе місце «публічні інтереси» посідають у судовій практиці, яка фактично формує нову правову матерію (вже згадані правові висновки Верховного Суду). Слід зазначити, що представники судової гілки влади ототожнюють поняття «суспільні інтереси» і «громадські інтереси».



Так, у п. 8 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 13 від 11.12.2015 р. «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» прямо зазначено, що терміни «громадські інтереси» та «суспільні інтереси» є тотожними.

У цілому, на відміну від законодавства, судова практика є більш гнучкою і дозволяє максимально конкретно і чітко встановити межу між публічними та приватними інтересами. Кожен новий правовий висновок Верховного Суду є унікальною правовою позицією, яка містить конкретизовану модель співвідношення приватних і публічних інтересів.

**Висновки.** Результатом дослідження історії розвитку національного законодавства в контексті реалізації публічних інтересів є висновок про те, що в Україні відбувся поступовий перехід від домінування державних інтересів у нормативних приписах до встановлення пріоритету приватних інтересів, починаючи з Конституції України і продовжуючи гуманізацією законодавства, зміною підходів до праворозуміння, що проявилось навіть у термінологічному підході до розуміння державних та громадських інтересів як інтересів публічних. Трансформація законодавства України в новітній історії зумовлена євроінтеграційними процесами, прагненням України набути повноправного членства в Європейському Союзі, в рамках якого досягається оптимальний баланс між публічними та приватними інтересами. В останні роки на заміну концепції неолібералізму приходить доктрина посилення державного контролю за різними суспільними процесами і захисту публічних інтересів всього суспільства (що, у свою чергу, потребує обмеження інтересів приватних), тому для вітчизняної юридичної науки та практики важливим є запозичення найкращого європейського досвіду у сфері реалізації та захисту публічних інтересів, що зумовлює актуальність та необхідність подальшого наукового розроблення даної тематики.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення : 21.02.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97 р. Дата оновлення : 02.10.2013 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Дата оновлення : 02.12.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
4. Бака О.Ю. Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право.* 2015. Вип. 213(1). С. 148–155.
5. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. Дата оновлення : 01.01.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення : 04.11.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення : 05.08.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення : 06.06.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Дата оновлення : 13.06.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закону України від 22 листопада 2018 року № 2617-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19>.

