

УДК 342.9

DOI https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2025-9-10**Савіщенко Вікторія Миколаївна,**кандидат педагогічних наук, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри психології та педагогікиНавчально-наукового інституту права та інноваційної освіти
Дніпровського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0002-6278-4774

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті досліджено сучасні підходи до розуміння категорії публічного інтересу в механізмі адміністративно-правового регулювання та проаналізовано особливості його нормативного закріплення і практичного застосування. З'ясовано, що попри законодавче визначення поняття публічного інтересу, закріплене Законом України «Про адміністративну процедуру», в адміністративно-правовій доктрині відсутній єдиний підхід до його тлумачення, що зумовлює необхідність подальшого наукового осмислення цієї категорії. Проаналізовано основні доктринальні підходи до визначення публічного інтересу, сформовані у працях українських науковців, а також охарактеризовано його співвідношення з приватним інтересом. Обґрунтовано, що публічний інтерес не може розглядатися виключно як сукупність приватних інтересів, оскільки є результатом їх узагальнення та правового визнання у формі суспільно значущих цілей. Визначено роль держави у нормативному закріпленні та забезпеченні публічного інтересу, а також звернуто увагу на необхідність існування належних процесуальних гарантій, які унеможливають підміну публічного інтересу відомчими чи корпоративними інтересами. Досліджено місце публічного інтересу в системі адміністративного права, охарактеризовано його значення для адміністративної процедури, адміністративного судочинства та діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Проаналізовано основні адміністративно-правові засоби забезпечення публічного інтересу, зокрема нормотворчість, адміністративну процедуру, контрольно-наглядову діяльність, адміністративне та судове оскарження. Особливу увагу приділено значенню принципів законності, пропорційності, добросовісності, належного урядування та правової визначеності як засобів забезпечення належного балансу між публічними та приватними інтересами. Запропоновано власний підхід до відмежування публічного інтересу від відомчих інтересів суб'єктів владних повноважень шляхом виокремлення кількісного, змістовного та процедурного критеріїв його визначення. Обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання шляхом посилення вимог до мотивування адміністративних актів, узагальнення відповідної судової практики та уточнення законодавчих підходів до визначення носіїв публічного інтересу в окремих категоріях адміністративних спорів.

Ключові слова: публічний інтерес, адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, адміністративна процедура, публічна адміністрація, адміністративне судочинство, принцип пропорційності, належне урядування, адміністративний акт.

Savishchenko V. M. Public Interest in the Mechanism of Administrative Legal Regulation: Contemporary Approaches to Its Definition and Ensuring

The article examines contemporary approaches to understanding the concept of public interest within the mechanism of administrative legal regulation and analyzes the peculiarities of its legal consolidation and practical implementation. It is established that despite the legislative definition of public interest introduced by the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", administrative law doctrine still lacks a unified approach to interpreting this category, which necessitates further scholarly research. The main doctrinal approaches to defining public interest developed in Ukrainian legal scholarship are analyzed, and the relationship between public and private interests is characterized. It is substantiated that public interest cannot be reduced to a mere aggregation of private interests, since it represents the result of their generalization and legal recognition in the form of socially significant objectives. The role of the State in the legal recognition and protection of public interest is examined, with particular attention paid to the need for procedural safeguards preventing the substitution of genuine public interest with departmental or corporate interests. The article determines the place of public interest within the system of administrative law and highlights its significance for administrative procedure, administrative justice, and the activities of public administration bodies. The principal administrative legal instruments for ensuring public interest are analyzed, including rule-making, administrative procedure, supervisory and control activities, administrative appeals, and judicial review. Particular attention is devoted to the principles of legality, proportionality, good administration, good faith, and legal certainty as essential guarantees for maintaining a proper balance between public and private interests. The

scientific novelty of the study lies in the author's proposal of a system of quantitative, substantive, and procedural criteria for distinguishing public interest from departmental interests of public authorities. The article also substantiates proposals aimed at improving administrative legal regulation by strengthening the requirements for the reasoning of administrative acts, systematizing judicial practice, and clarifying legislative approaches to determining the holders of public interest in specific categories of administrative disputes.

Key words: *public interest, administrative law, administrative legal regulation, administrative procedure, public administration, administrative justice, principle of proportionality, good administration, administrative act.*

Актуальність теми. Категорія «публічний інтерес» у сучасній правовій науці залишається предметом наукової дискусії, оскільки в адміністративно-правовій доктрині відсутній єдиний підхід до її визначення, однією з причин чого є складна правова природа зазначеної категорії. У сучасній юридичній літературі одним із поширених підходів є розгляд публічного інтересу як результату узагальнення приватних і колективних інтересів, що отримують нормативне закріплення та враховуються під час здійснення публічного управління. У такому розумінні публічний інтерес виступає одним із критеріїв діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Водночас у правозастосовній практиці можливе отождолення публічного інтересу з відомчими чи інституційними інтересами окремих суб'єктів владних повноважень, що зумовлює необхідність їх чіткого розмежування та має важливе значення для забезпечення законності у сфері публічного управління.

Актуальність теми зумовлена кількома обставинами. По-перше, із набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [1] уперше на законодавчому рівні було закріплено легальне визначення поняття публічного інтересу: пункт 6 частини першої статті 2 ЗАП визначає відповідне поняття як «інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби». Це визначення, попри свою лаконічність, створює певні правові передумови: посилання на публічний інтерес – це юридично значуща підстава, яка, наприклад, згідно зі статтею 65 названого Закону унеможливорює закриття адміністративного провадження навіть за відмови заявника, якщо «питання, що є предметом розгляду справи, становить публічний інтерес».

По-друге, адміністративні суди дедалі частіше оперують поняттям публічного інтересу при вирішенні спорів про юрисдикцію, про правомірність втручання суб'єктів владних повноважень у права приватних осіб, про співмірність обмежень, які запроваджує держава. Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) орієнтує суд на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2], а це постає неможливим без чіткого доктринального розуміння змісту категорії публічного інтересу. Без такого розуміння суди ризикують або надто розширювати сферу «публічного», виправдовуючи цим будь-яке втручання адміністрації, або, навпаки, звужувати її до більш формальних, відомчих інтересів органу влади. На нашу думку, окреслена невизначеність меж поняття і породжує основну практичну проблему, яку покликана дослідити правова наука.

По-третє, реформування системи публічного адміністрування в Україні, включно з процесами децентралізації та розвитком інституту адміністративних послуг, вимагає переосмислення того, чий саме інтереси має обслуговувати публічна адміністрація і якими правовими засобами ці інтереси гарантуються. Опорою тут слугують і найзагальніші конституційні приписи: людина, її життя і здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3]. Питання публічного інтересу тісно пов'язане із завданнями належного урядування, пропорційності втручання держави у приватну сферу та довіри громадян до публічної влади загалом.

Зв'язок теми з практичними завданнями юридичної науки вбачаємо також у тому, що категорія публічного інтересу виступає інструментом розмежування приватноправового і публічно-правового регулювання та критерієм юрисдикції адміністративних судів у спорах, пов'язаних із використанням публічного майна. Відтак дослідження сучасних підходів до визначення й забезпечення публічного інтересу в механізмі адміністративно-правового регулювання є не просто даниною теоретичній моді, а відповіддю на реальний запит правозастосовної практики.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання природи та змісту публічного інтересу неодноразово ставало предметом досліджень українських адміністративістів.

Слід згадати, наприклад, пропозицію О. І. Миколенко поділяти інтереси суб'єктів правовідносин на три види: інтереси окремої особи чи невеликої групи осіб, інтереси суспільства та інтереси держави,

кожен з яких визнається і забезпечується державою по-різному [4, с. 102-103]. Дослідник також влучно звертав увагу на те, що на практично-прикладному рівні існує реальна небезпека підміни публічних інтересів приватними, коли посадові особи чи органи влади видають власні, вузьковідомчі міркування за загальнозначущі [4, с. 102].

Р. С. Мельник, проводячи порівняльний аналіз вітчизняного і зарубіжного законодавства, підкреслює, що публічний інтерес виникає внаслідок узагальнення приватних інтересів до рівня суспільно значущих цілей, які визнає і санкціонує держава через право, а саму державу автор розглядає як своєрідний «фільтр», що відбирає з маси приватних інтересів ті, що заслуговують на статус публічних [5, с. 8-11].

О. П. Хамходера та І. Ю. Піть досліджуючи структуру інтересу через теорію «внутрішнього фактору» зазначають, що «публічний інтерес є похідним від соціального» [6, с. 33], водночас наголошуючи, що чинне на той момент законодавство не завжди чітко розмежовувало охоронюваний законом інтерес і суб'єктивне публічне право, що ускладнювало вибір належного способу судового захисту [6, с. 27].

В. Д. Новосад, аналізуючи інтерес як загальноправове поняття, звертає увагу на те, що інтерес не тотожний ні потребі, ні благу, а виступає сполучною ланкою між об'єктивною потребою суб'єкта і його волевиявленням, спрямованим на здобуття блага [7, с. 227-229]. Це загальнотеоретичне спостереження важливе і для адміністративного права, оскільки саме на його основі можна зрозуміти та окреслити, чому саме публічний інтерес не варто ототожнювати ні з волею конкретного державного органу, ні з абстрактним «суспільним благом».

Б. Б. Мельниченко, узагальнюючи наявні в літературі підходи, зазначає, що «публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів», проте застерігає, що публічні інтереси не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства, а становлять своєрідну квінтесенцію тих інтересів, які однаковою мірою важливі для кожного [8, с. 399-400].

У прикладному вимірі категорія публічного інтересу досліджувалася також стосовно окремих сфер публічного адміністрування. Зокрема, І. П. Кушнір та Ю. П. Степанова наголошують, що «у нормативно-правових актах та у правовій доктрині поняття «публічний інтерес» не достатньо сформовано», а легальна дефініція розкриває передусім суб'єктний склад носіїв цього інтересу, залишаючи відкритим його змістовний та кількісний вимір [9, с. 404]. П. Єгоров, своєю чергою, досліджуючи публічний інтерес як критерій встановлення предметної юрисдикції у спорах, пов'язаних із використанням публічного майна, доводить, що застосування цього критерію для розмежування судової юрисдикції потребує подальшого уточнення на рівні судової практики [10].

Втім попри значний масив наукових розвідок у цьому напрямі, узагальненого підходу до методики застосування категорії публічного інтересу в конкретних правовідносинах вітчизняна доктрина поки що не виробила, що й зумовлює потребу подальшого дослідження цього питання.

Метою статті є комплексний аналіз сучасних доктринальних підходів до розуміння публічного інтересу як категорії адміністративного права, а також характеристика правових засобів, якими цей інтерес забезпечується в механізмі адміністративно-правового регулювання, з формулюванням власних пропозицій щодо вдосконалення відповідного регулювання та практики його застосування.

Виклад основного матеріалу. Публічний інтерес прийнято протиставляти приватному, однак таке протиставлення вважаємо значною мірою умовним. Приватний і публічний інтереси не існують ізольовано один від одного, а перебувають у постійній взаємодії, оскільки будь-який публічний інтерес врешті-решт складається з інтересів окремих індивідів, об'єднаних спільною метою чи потребою (бо ж, як зазначає О. І. Миколенко, одночасно характеризує і державні інтереси, і громадські інтереси) [4, с. 104].

Разом з тим зводити публічний інтерес до просто певною мірою сполучення приватних інтересів було б спрощенням. Публічний інтерес – це якісно інша категорія, яка виникає внаслідок узагальнення, «підняття» приватних інтересів на рівень суспільно значущих цілей; Охоче погоджуємося із думкою Р. С. Мельника стосовно того, що система публічних інтересів не може бути постійною та незмінною. Вона формується під дією різних чинників і тому має час від часу переглядатися. Однак при цьому держава повинна турбуватися про стабільність публічних інтересів і не допускати їх необґрунтованого звуження чи/або розширення [5, с. 5]. Саме держава – через законодавця і через правозастосовну діяльність публічної адміністрації – виконує функцію своєрідного відбору, який визначає, які саме приватні інтереси заслуговують на статус публічних.

Вважаємо доречним додати, що ця відбіркова роль держави одночасно є і джерелом ризику: якщо процедура визнання інтересу публічним є непрозорою або дискреційні повноваження органу влади в цій

сфері не обмежені належними процесуальними гарантіями, з'являється ризик, що за публічний інтерес буде видано фактично відомчий, корпоративний чи навіть особистий інтерес посадової особи. Тому категорія публічного інтересу не може розглядатися виключно у філософсько-правовій площині – вона потребує процедурного, суто адміністративно-правового виміру, який визначав би, хто, у який спосіб і на підставі яких критеріїв встановлює наявність публічного інтересу в конкретній справі.

У системі принципів і цілей адміністративного права публічний інтерес посідає особливе місце. Він виступає одночасно і метою правового регулювання (адміністративна діяльність держави в кінцевому підсумку повинна слугувати саме публічному інтересу, а не самій собі), і критерієм оцінки правомірності владних рішень. Показово, що максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації – з одного боку, інтересів особи та публічних інтересів, з іншого – інтересів різних приватних осіб – прямо називається одним із орієнтирів адміністративної процедури [12].

Наукові підходи до розуміння публічного інтересу в сучасній правовій доктрині доволі різноманітні: одні дослідники наголошують на соціальній природі цього явища [6, с. 33], інші – на його зв'язку з потребою і благом [7, с. 234], треті звертають увагу на складність, зумовлену суб'єктивно-об'єктивною природою публічно-правових відносин [8, с. 399]. Нормативні та доктринальні орієнтири, які дають змогу оперувати категорією публічного інтересу в адміністративно-правовому регулюванні, сьогодні складаються з кількох рівнів: конституційного, кодифікованого процесуального законодавства та спеціального законодавства про адміністративну процедуру, яке вперше дало легальне визначення цього поняття.

Аналіз доктринальних джерел дозволяє виокремити щонайменше три відносно самостійні підходи до визначення публічного інтересу. Перший – «державницький» – ототожнює публічний інтерес переважно з інтересом держави як такої, її апарату і функцій. Цей підхід має глибоке історичне коріння в радянській адміністративно-правовій традиції, де інтереси держави фактично поглинали інтереси суспільства і особи. У сучасній українській доктрині ототожнення публічного інтересу виключно з державним визнається методологічно вразливим, оскільки залишає поза увагою інтереси територіальних громад та об'єднань громадян, які часто не збігаються з інтересами центральних органів влади [5, с. 7-8].

Другий підхід – «суспільницький» – визначає публічний інтерес як інтерес суспільства в цілому, тобто інтерес невизначеного кола осіб, об'єднаних спільним проживанням на певній території чи належністю до єдиної політичної спільноти. Такого розуміння дотримується практика Верховного Суду: за загальним визначенням, викладеним у судових рішеннях адміністративної юрисдикції, публічним інтересом визнаються важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [11].

Третій підхід, який умовно можна назвати «комунітарним» або «територіальним», акцентує увагу на інтересах територіальної громади як самостійного суб'єкта, відмінного і від держави, і від абстрактного суспільства. Він набув особливого значення після реформи децентралізації, коли органи місцевого самоврядування отримали значний обсяг повноважень і, відповідно, самостійний інтерес у розпорядженні комунальним майном, бюджетними коштами, землею. Дослідники публічного інтересу як критерію встановлення предметної юрисдикції у спорах, пов'язаних із використанням публічного майна, доходять висновку, що таке майно має використовуватися з орієнтацією на збалансованість публічного і приватного інтересів, а критерій публічного інтересу повинен застосовуватися саме для встановлення предметної юрисдикції відповідних позовів [10, с. 35].

Легальне визначення, закріплене в пункті 6 частини першої статті 2 ЗАП, по суті є спробою об'єднати всі три підходи, називаючи публічним інтересом одночасно й інтерес держави, і інтерес суспільства, і інтерес територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби. З одного боку, така універсальність вбачається виправданою, оскільки дозволяє застосовувати категорію публічного інтересу до різномірних ситуацій. З іншого боку, дослідники застосування цього Закону у прикордонній сфері справедливо зауважують, що подібна конструкція розкриває лише суб'єктний склад носіїв публічного інтересу, залишаючи незрозумілим його змістовний і кількісний вимір: скільки саме осіб і яка саме потреба є достатніми, щоб інтерес набув статусу публічного, закон не пояснює [9, с. 405-406].

На нашу думку, окреслена невизначеність відображає саму природу публічного інтересу як оціночного поняття, змістове наповнення якого неминуче залежить від конкретних обставин справи, сфери суспільних відносин і навіть історичного моменту. Те, що вважалося виключно приватною справою кілька десятиліть тому, сьогодні, як бачимо, може набувати виразного публічного значення. Тому

завдання доктрини й практики полягає не стільки в пошуку вичерпної дефініції, скільки у виробленні критеріїв, за якими публічний інтерес відмежовується від формального, відомчого інтересу органу влади в кожному конкретному випадку.

Серед таких критеріїв можна виділити декілька: 1) по-перше, зазначимо критерій кількісний – публічний інтерес, на відміну від приватного, зачіпає невизначене або принаймні значне коло осіб, а не лише конкретного адресата рішення; 2) по-друге, критерій змістовний – публічний інтерес пов'язаний із базовими суспільними цінностями (безпека, охорона здоров'я, довкілля, обороноздатність, добropорядне використання публічних ресурсів), а не з поточною управлінською зручністю органу влади 3) по-третє, критерій процедурний, або, як його ще можна назвати, критерій обґрунтованості: посилення на публічний інтерес має супроводжуватися мотивуванням у відповідному акті – суб'єкт владних повноважень повинен пояснити, чому саме цей конкретний захід є необхідним для захисту заявленого публічного інтересу, а не просто продекларувати його наявність.

Останній критерій видається нам особливо важливим, оскільки саме він дозволяє судам перевіряти, чи не приховує посилання на публічний інтерес звичайне управлінське свавілля.

У діяльності суб'єктів владних повноважень публічний інтерес використовується щонайменше у трьох функціональних площинах: як мета нормотворчості, як підстава для прийняття індивідуальних адміністративних актів та як аргумент у судовому процесі. В адміністративному судочинстві публічний інтерес фігурує, зокрема, у справах про визнання протиправними та скасування рішень суб'єктів владних повноважень, у спорах щодо оскарження нормативно-правових актів, у справах за поданням прокурора в інтересах держави. КАС України прямо орієнтує суд на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, тобто певною мірою презюмує, що саме приватна особа потребує судового захисту від можливих зловживань публічною владою, здійснюваних, серед іншого, під приводом захисту публічного інтересу.

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що сучасна вітчизняна доктрина адміністративного права не пропонує єдиного, загальноновизнаного визначення публічного інтересу, і це, вочевидь, не випадково. Натомість вона напрацювала комплекс підходів і критеріїв, які у поєднанні з дефініцією, сформульованою у ЗАП, дають змогу застосовувати цю категорію у правозастосовній практиці без надмірного суб'єктивізму. Проблема полягає не стільки у відсутності визначення, скільки у відсутності усталеної методики його застосування, на що, на наш погляд, має бути спрямована подальша наукова робота.

Так, щодо забезпечення публічного інтересу в механізмі адміністративно-правового регулювання зазначимо, що це включає низку взаємопов'язаних засобів, за допомогою яких публічний інтерес не просто декларується, а реально забезпечується в діяльності органів публічної адміністрації. Першим таким засобом є нормотворчість – прийняття законів і підзаконних актів, які встановлюють загальні правила поведінки, спрямовані на задоволення публічних потреб: у сфері охорони довкілля, громадської безпеки, охорони здоров'я, використання публічної власності. Нормотворчість створює абстрактну, наперед визначену основу, яка обмежує дискрецію правозастосовних органів і тим самим убезпечує від ситуативного, довільного тлумачення публічного інтересу в кожному окремому випадку.

Другим засобом, значення якого суттєво зросло після набрання чинності ЗАП, є власне адміністративна процедура. Законодавець прямо орієнтував цей Закон на забезпечення максимальної збалансованості рішень публічної адміністрації – інтересів особи та публічних інтересів, з одного боку, і інтересів різних приватних осіб між собою, з іншого [12]. Процедурні гарантії – право особи бути вислуханою, обов'язок вмотивування адміністративного акта, право на ознайомлення з матеріалами справи – самі по собі є інструментом узгодження публічного і приватного інтересів, оскільки не дозволяють органу влади ухвалити рішення, посилаючись на публічний інтерес абстрактно, без співвіднесення його з конкретними обставинами й позицією заінтересованої особи.

Третім засобом виокремлюємо контрольно-наглядову діяльність – як внутрішньовідомчий контроль, так і зовнішній нагляд з боку спеціально уповноважених органів. Контроль дозволяє виявляти випадки, коли посадові особи, формально посилаючись на публічний інтерес, фактично переслідують власні чи корпоративні цілі, і своєчасно припиняти такі порушення ще до того, як вони спричинять шкоду.

Четвертим засобом є оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень – як в адміністративному порядку, так і в судовому. Я. О. Берназюк окремо наголошує на тому, що ЗАП передбачає право особи на оскарження рішень адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку, а також покладає на адміністративний орган, що порушив

право, свободу чи законний інтерес особи, обов'язок за власною ініціативою протягом розумного строку поновити порушене право, не чекаючи скарги чи позову [13]. Це положення, на нашу думку, є одним із найбільш прогресивних елементів нового Закону, оскільки зміщує акцент з реактивного захисту прав на проактивний обов'язок публічної адміністрації самостійно виправляти власні помилки.

П'ятим, і в багатьох випадках вирішальним, засобом є судовий захист у порядку адміністративного судочинства. Саме адміністративний суд, розглядаючи спір за участю суб'єкта владних повноважень, перевіряє, чи справді рішення, дія або бездіяльність відповідача були обумовлені реальним публічним інтересом, чи ж посилання на нього є формальним прикриттям.

Реалізація перелічених засобів спирається на систему адміністративно-правових принципів. Принцип законності вимагає, щоб будь-яке посилання на публічний інтерес мало нормативну основу, а не випливало лише з суб'єктивного розсуду посадової особи. Принцип пропорційності вимагає, щоб захід, застосований в ім'я публічного інтересу, був співмірний з тим благом, яке він покликаний захистити, і не покладав на приватну особу надмірний тягар. Принцип добросовісності означає, що суб'єкт владних повноважень має діяти правдиво і чесно, не використовуючи посилання на публічний інтерес як інструмент прикриття справжніх мотивів рішення. Принцип належного урядування, який дедалі частіше застосовується українськими адміністративними судами, вимагає передбачуваності, послідовності та прозорості дій публічної адміністрації, зокрема й тоді, коли вона апелює до публічного інтересу. Нарешті, принцип правової визначеності гарантує, що особа, яка вступає у правовідносини з публічною адміністрацією, може заздалегідь передбачити, за яких умов її приватний інтерес може бути обмежений посиланням на інтерес публічний.

Попри доволі розвинену нормативну й доктринальну базу, практичне застосування категорії публічного інтересу органами публічної влади супроводжується низкою проблем.

Перша проблема – це вже згадана вище змістовна невизначеність легальної дефініції, яка залишає органам влади значний простір для розсуду. Друга проблема – недостатня вмотивованість адміністративних актів: посилання на публічний інтерес нерідко обмежується формальним зворотом на кшталт «в інтересах суспільства» без будь-якого пояснення, у чому конкретно полягає загроза цьому інтересу і чому саме обраний захід є необхідним. Третя проблема пов'язана з тим, що чинне законодавство не завжди чітко розмежовує суб'єктивне публічне право особи і публічний інтерес як такий, що ускладнює кваліфікацію конкретних правовідносин і, відповідно, вибір належного способу захисту [6, с. 27]. Четверта проблема має радше інституційний характер: у спорах щодо використання публічного майна чи розпорядження публічними ресурсами не завжди зрозуміло, який саме суб'єкт (держава, територіальна громада, окремих орган) є носієм публічного інтересу і, відповідно, належним позивачем чи відповідачем.

Висновки з даного дослідження. Проведене дослідження дозволяє констатувати, що публічний інтерес є однією з ключових, хоча й досі остаточно не усталених категорій сучасного адміністративного права України. Він являє собою результат узагальнення й правового визнання найбільш значущих для суспільства, територіальної громади чи великої кількості осіб потреб. Легальне визначення, закріплене в пункті 6 частини першої статті 2 ЗАП, стало важливим кроком у нормативному закріпленні цієї категорії, проте воно розкриває переважно суб'єктивний склад носіїв публічного інтересу, залишаючи відкритим питання про його змістовні й кількісні межі.

Вважаємо доречним сформулювати кілька напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання публічного інтересу. По-перше, доцільно було б доповнити законодавство про адміністративну процедуру вимогою обов'язкового мотивування в адміністративному акті того, у чому конкретно полягає публічний інтерес, який обґрунтовує прийняте рішення, і чому застосований захід є пропорційним. Формальне посилання на «публічний інтерес» без розкриття його змісту варто розглядати як недостатнє мотивування акта, що само по собі може бути підставою для його скасування судом.

По-друге, на рівні роз'яснень Верховного Суду або методичних рекомендацій було б корисно узагальнити критерії, за якими публічний інтерес відмежовується від відомчого чи корпоративного інтересу органу влади, спираючись на вже напрацьовані доктриною кількісний, змістовний і процедурний критерії. Це підвищило б передбачуваність судової практики та зменшило б ризик довільного тлумачення категорії.

По-третє, варто продовжити наукові дослідження співвідношення суб'єктивного публічного права і публічного інтересу, оскільки саме нечіткість цього розмежування створює труднощі у виборі належного способу судового захисту в конкретних справах. По-четверте, у сфері розпорядження

публічним майном і комунальними ресурсами доцільно чіткіше визначити на законодавчому рівні, який саме суб'єкт визнається носієм публічного інтересу в конкретній категорії спорів, аби уникнути невизначеності щодо належного відповідача чи позивача.

Реалізація цих пропозицій, на нашу думку, не вимагає докорінного перегляду вже сформованої нормативної основи – йдеться радше про послідовне уточнення й розвиток тих інструментів, які вже закладені в ЗАП та в КАС України, з опертям на здобутки сучасної адміністративно-правової доктрини.

Література

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 100–104.
5. Мельник Р.С. Публічний інтерес у публічному управлінні: вихідні позиції доктринального розуміння і практичного застосування (за законодавством України та Казахстану). *Адміністративне право і процес*. 2022. № 2 (37). С. 5–20. DOI <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.2.01>.
6. Хамходера О.П., Піть І.Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 1 (35). С. 27–39. DOI: 10.25313/2520-2308-2021-1-6847.
7. Новосад В.Д. Інтерес як правове поняття: загальна характеристика. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. Серія юридична. 2022. Вип. 34. С. 227–237. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7361185>.
8. Мельниченко Б.Б. Основні підходи до розуміння сутності публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 399–402.
9. Кушнір І.П., Степанова Ю.П. Публічний інтерес у сфері охорони державного кордону. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 1. С. 404–410. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.71>.
10. Єгоров П. Публічний інтерес як критерій встановлення предметної юрисдикції у спорах, пов'язаних із використанням публічного майна. *Law. State. Technology*. 2023. Вип. 3. С. 33–38. DOI: 10.32782/LST/2023-3-6.
11. Верховний Суд розтлумачив поняття публічного інтересу. *Судово-юридична газета* : вебсайт. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/137267-velika-palata-vs-viznachila-scho-take-publichniy-interes>.
12. Тимошук В.П., Школик А.М. Новели Закону України «Про адміністративну процедуру»: презентаційні матеріали. Проект PRAVO-Justice, 2022. URL: <https://www.pravojustice.eu>.
13. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів : презентація. *Офіційний вебсайт Верховного Суду*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf.

References

1. Pro administrativnu protseduru [On Administrative Procedure] : Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 r. № 2073-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>. [in Ukrainian].
2. Kodeks administrativnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Procedure of Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 06 lypnia 2005 r. № 2747-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukrainian].
4. Mykolenko, O. I. (2016) Publichnyi i pryvatnyi interes v administrativnomu pravi [Public and private interest in administrative law]. *Pravova derzhava*. № 24, pp. 100–104. [in Ukrainian].
5. Melnyk, R. S. (2022) Publichnyi interes u publichnomu upravlinni: vykhidni pozytsii doktrynalnoho rozuminnia i praktychnoho zastosuvannia (za zakonodavstvom Ukrainy ta Kazakhstanu) [Public interest in public administration: doctrinal foundations and practical application (under the legislation of Ukraine and Kazakhstan)]. *Administrativne pravo i protses*. № 2 (37), pp. 5–20. DOI: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.2.01>. [in Ukrainian].
6. Khamkhodera, O. P., Pit, I. Yu. (2021) Subiektyvnyi publichnyi interes: teoriia ta prykladni perspektyvy [Subjective public interest: theory and applied perspectives]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Internauka»*. Serii: «Yurydychni nauky». № 1 (35), pp. 27–39. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2021-1-6847>. [in Ukrainian].
7. Novosad, V. D. (2022) Interes yak pravove poniattia: zahalna kharakterystyka [Interest as a legal concept: general characteristics]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu i prava*. Serii: yurydychna. Iss. 34, pp. 227–237. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7361185>. [in Ukrainian].

8. Melnychenko, B. B. (2023) Osnovni pidkhody do rozuminnia sutnosti publichnoho interesu yak administratyvno-pravovoi katehorii [Basic approaches to understanding the essence of public interest as an administrative law category]. *Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 10, pp. 399–402. [in Ukrainian].
9. Kushnir, I. P., Stepanova, Yu. P. (2024) Publichnyi interes u sferi okhorony derzhavnoho kordonu [Public interest in the field of state border protection]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. № 1, pp. 404–410. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.71>. [in Ukrainian].
10. Yehorov, P. (2023) Publichnyi interes yak kryterii vstanovlennia predmetnoi yurysdyktsii u sporakh, poviazanykh iz vykorystanniam publichnoho maina [Public interest as a criterion for determining subject-matter jurisdiction in disputes related to the use of public property]. *Law. State. Technology*. Iss. 3, pp. 33–38. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2023-3-6>. [in Ukrainian].
11. Verkhovnyi Sud roztlumachyv poniattia publichnoho interesu [The Supreme Court interpreted the concept of public interest]. *Sudovo-yurydychna hazeta*. Retrieved from: <https://sud.ua/ru/news/publication/137267-velika-palata-vs-viznachila-scho-take-publichniy-interes>. [in Ukrainian].
12. Tymoshchuk, V. P., Shkolyk, A. M. (2022) Novely Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru»: prezentatsiini materialy [Novelties of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”: presentation materials]. *Proiekt PRAVO-Justice*. Retrieved from: <https://www.pravojustice.eu>. [in Ukrainian].
13. Bernaziuk, Ya. (2024) Vplyv Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru» na praktyku administratyvnykh sudiv [Impact of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” on the practice of administrative courts] : prezentatsiia. Ofitsiyni vebsait Verkhovnoho Sudu. Retrieved from: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf. [in Ukrainian].