

УДК 342.95

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3240908>

**I.В. ЗОЗУЛЯ,**

професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти  
Харківського національного університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор, м. Харків, Україна;  
e-mail: [journals@meta.ua](mailto:journals@meta.ua);  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3507-0012>

## РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ Л.О. ЗОЛОТУХІНОЇ "ФЕНОМЕН ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ ЯК КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА"<sup>1</sup>

**I.V. ZOZULIA,**

Professor, Chair of Law Enforcement and Police, Kharkiv National University  
of Internal Affairs, Doctor of Law, (Full) Professor, Kharkiv, Ukraine;  
e-mail: [journals@meta.ua](mailto:journals@meta.ua);  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3507-0012>

## A REVIEW OF MONOGRAPH BY L.O. ZOLOTUKHINA "PHENOMENON OF PUBLIC INTEREST AS A CATEGORY OF ADMINISTRATIVE LAW"

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Надана характеристика монографії Золотухіної Л.О. "Феномен публічного інтересу як категорії адміністративного права" як такої, що є актуальною, підготовленою на достатньому науковому рівні, а її положення та висновки присвячені розкриттю складних питань сучасного адміністративно-правового регулювання категорії публічного інтересу.

**Ключові слова:** *рецензія; монографія; публічний інтерес; адміністративне право*

\*\*\*

The monograph by L.A. Zolotukhina "The Phenomenon of Public Interest as a Category of Administrative Law" is characterized as such, which is relevant, prepared at a sufficient scientific level, and its statements and conclusions are devoted to the disclosure of complex issues of modern administrative legal regulation of the category of public interest.

**Key words:** *review; monograph; public interest; administrative law*

В середині 2019 року побачила світ монографія Л.О. Золотухіної "Феномен публічного інтересу як категорії адміністративного права". Як повідомляється в анотації, "монографія присвячена дослідженню концепції публічного інтересу як категорії адміністративного права. Проаналізовано історико-правові та загально-теоретичні дослідження щодо встановлення сутності публічного інтересу: історіографія дослідження, поняття, види, генеза нормативного закріплення, класифікація, система, суб'єкти адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації та захисту. Визначено особливості прояву та реалізації публічного інтересу у різних сферах (безпеки оборони; економічної

безпеки; соціальної безпеки). Розглянуто міжнародні та закордонні виміри правового регулювання законодавчого визначення публічного інтересу. Запропоновано основні положення концепції публічного інтересу в Україні та шляхи розв'язання проблем, що існують у цій сфері".

Слід зазначити, що дослідження категорії публічного інтересу саме з позицій адміністративного права має достатньо глибокі як часові, так і просторові корені. Тут і вітчизняні вчені, серед яких, наприклад, Р.А. Калюжний, який одним із перших зазначив, що "інтереси соціальної спільності визначаються державою як публічні інтереси", що "характер "публічності" інтересам надає ті обставини, що відповідні суб'єкти адміністративного права здійснюють владні (виконавчо-розпорядчі, примусові, контрольно-наглядові, імперативні тощо) повноваження, функції публічної влади" – *Публічний інтерес...*,

<sup>1</sup> Золотухіна Л. О. Феномен публічного інтересу як категорії адміністративного права: монографія. Херсон: Видавничий дім "Гельветика", 2019. 478 с. (ISBN 978-966-916-953-2).

2002, і В.В. Галуцько, який у 2010 році визначив публічний інтерес як "важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією" – *Форум права, 2010(4)*, і М.П. Кунцевич, який вважав, що "публічні інтереси є суспільними інтересами, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, а з іншого – забезпечити цілісність, стійкість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних груп та суспільства в цілому" – *Правовий вісник Української академії банківської справи, 2014(2)*, і зарубіжні вчені, один із яких, Jan Zimmermann, зазначав, що "публічний інтерес можна визначити як прагнення до отримання засобів, які можуть задовольнити загальнолюдський колектив, що має об'єктивний характер і є властивістю не одного суб'єкта, а більшості і проявляється у порядку, створеному об'єктивним правом" – *Warszawa, 2013*, і Maciej Bernatt та Marcin Mleczkota, за якими публічний інтерес пов'язується з цілями, що переслідує громадськість – *Concurrences, 2018(1)* та багато інших.

З цього, власне, й випливає не просто чергове наукове дослідження Л.О. Золотухіної достатньо широко станом на сьогодні розглянутої вченими категорії "публічний інтерес", а настійна потреба в оновленні концептуального погляду на проблематику, враховуючи і його сучасну парадигму.

Чи можна розглядати публічний інтерес, як це позначила авторка, з позицій феномену? Цілком так. Наприклад, Т.О. Мацелик у 2011 році, досліджуючи суб'єктивне публічне право саме як юридичний феномен, ставить його "в залежність від публічного інтересу" – *Юридичний вісник, 3(20)*. Тим більш, що Л.О. Золотухіна в монографії наполягає на "невиробленості одностайно визнаного підходу до визначення цієї категорії та розуміння цього правового феномену" (стор.6). Разом із тим, саме феномен як явище, особливість або дійсність публічного інтересу, так і не знайшов свого відображення у меті монографії (стор.8).

Тому її метою, на нашу думку, слід би зазначити не "визначення сутності "публічного інтересу" як адміністративно-правової категорії..." (стор.8), до того ж вже достатньо, як показано, дослідженої, а визначення саме феномену (особливостей) публічного інтересу як категорії адміністративного права та його впливу на становлення і розвиток науки адміністративного

права. До того ж, і характерну для більшості науковців помилкову впевненість у "комплексності" власної монографії, не слід протиставляти "недостатності розробок на теоретичному рівні", оскільки комплексність, це не обсяг монографії і не кількість наукових робіт, а сукупність і системність певних рішень проблеми, які може містити навіть невеличка за обсягом стаття. А для оцінки якості, новизни та оригінальності наукової роботи інколи достатньо піддати аналізу її зміст, вступ, висновки і використані автором наукові джерела.

Вже виходячи з цього, теза авторки, що "в українському адміністративно-правовому просторі нормативне закріплення визначення публічного інтересу відсутнє" (стор.6), нею ж самою протиставлена згаданій Л.О. Золотухіною постанові Великої Палати Верховного Суду України від 13.02.2019 року у справі № 810/2763/17 (К/9901/44258/18), за якою надане визначення публічного інтересу як "важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів" (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>).

Надмірно спрощеним є й посилання авторки на загальне розуміння того, що "публічний – означає прилюдний, який відбувається в присутності публіки, людей" (стор.9), що є сталим словниковим. Але слово "публічний" як прикметник, не вживається самостійно і завжди характеризує іменник, і саме тоді воно виступає ознакою стосовно чогось. Тобто, публічний інтерес не слід розуміти виключно інтересом, "який відбувається в присутності публіки, людей", а інтересом громадським, народним, державним, загальнодоступним та ін. І це також є в тлумачних словниках.

Авторка, з аналізу роботи О.А. Шатило щодо більш вузького (але у порівнянні з чим?) поняття категорії "національний інтерес" стверджує, що "в такій трактовці "публічний інтерес" та "національний інтерес" є по суті синонімами" (стор.44). Але публіка, як відомо, не є нацією за визначенням, тому публічний інтерес (якщо не створювати йому штучних умов) а priori не може бути національним інтересом. Публічний інтерес за природою є ситуативним, і тільки так має розглядатись. Тому невдалою здається теза про вдавану синонімічність, коли авторка далі сама вказує, що "характеристикою публічного інтересу в цьому світлі виступає ситуатив-

ність..." (стор.122).

На жаль, не можна обійти й певні редакторські недоопрацювання – зокрема, у назві розділу 1 "Історично-правові та теоретичні ПІДСТАВИ дослідження..." (виділено нами. – Авт.) замість більш логічного "Історико-правові та теоретичні засади дослідження". Та й "Історія виникнення та розвитку категорії "публічний інтерес" (підрозділ 1.1) не є, на нашу думку, такою вже актуальною для сучасної науки адміністративного права. Через це у висновку першому монографії чітко не обґрунтовані критерії визначення "шести основних" періодів виникнення та розвитку категорії "публічний інтерес" (стор.389–390), починаючи від Стародавньої Греції та Давнього Риму, і закінчуючи теперішнім часом. При тому, що безпосередньо у тексті монографії чомусь вказані тільки "п'ять основних" (sic!) періоди (стор.46–47, 109).

Серед сучасних методологічних підходів дослідження публічного інтересу як до такого, що "потребує використання" та "популярності набуває", авторка двічі звертається до інтегративного підходу (стор.85, 113), але в чому він полягає, крім "використання окремих елементів вищезазначених підходів", і де в монографії обґрунтована потреба "використання інтегративного підходу" в дослідженні публічного інтересу, про що йдеться у висновку третьому (стор.391), з'ясувати складно. Набагато виграшним тут було би авторське розуміння, що поняття інтеграції охоплює цілісність, об'єднання "елементів".

Крім того, завдяки власній пропозиції "враховувати траєкторію інтересів" (стор.391–392), авторка двічі звертається у висновках четвертому та шостому (стор.393) до визначення публічного інтересу, вільно "нанижуючи" на нього "суспільства, нації, народи, держави", "європейський та північноамериканський підходи". Не обґрунтованою, як на нас, вбачається пропозиція авторки щодо заміни (а фактично – штучної підміни понять) базового терміну "національні інтереси" в Законі України "Про національну безпеку України" терміном "публічні інтереси" (стор.175, 393), що до того ж, суперечить логіці її подальшої пропозиції "замінити поняття національний інтерес України на національний інтерес" (стор.395). Тому незрозумілою є пропозиція авторки у висновку дев'ятому змінити й назву означеного Закону на "Про державну безпеку України", до того ж, поволі підводячи під цю тезу статтю 11 Конституції України про "етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність всіх корінних народів і національних меншин

України" (стор.155). І, вочевидь, будуючи на цій основі "різновиди публічного інтересу національних меншин" у висновку дванадцятому (стор.397).

Таке саме архаїчне нагромодження спостерігається і стосовно "основних носіїв публічних внутрішніх інтересів" (не позначаючи, що це таке), починаючи від "Українського народу", і закінчуючи чомусь "іноземними громадянами, іноземними державами, іноземними та міжнародними організаціями" (стор.175, 253).

Казуїстичною можна вважати і пропозицію авторки у висновку дев'ятому "розпочати наукову роботу над визначенням змісту та виявленням критеріїв розмежування" (стор.394–395) усього масиву інтересів будь-чого, починаючи від "інтересів Збройних Сил України" та "інтересів ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності" до "інтересів державних замовників", "колективних інтересів адвокатів", інтересів "розслідування чи запобігання злочину тощо, які не мають законодавчого визначення".

Підлягає уточненню й місцезнаходження заявленого обґрунтування у висновку дев'ятому щодо "необхідності внесення відповідних термінологічних змін у таких документах, як Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр." та ряду інших нормативно-правових актів (стор.395–396), оскільки більш рання пропозиція "внести відповідні термінологічні зміни..." (стор.175–176), не є таким обґрунтуванням. Такі саме зауваження можна віднести й до тези "виявлено необхідність розробки концепції загального публічного інтересу" (стор.396) у висновку одинадцятому.

При цьому, може вважатися слушною пропозиція авторки у висновку десятому (стор.396) "розглядати електронну петицію як форму прояву публічного інтересу", оскільки ст.23-1 чинного Закону України "Про звернення громадян" її за таку сьогодні не вважає. Але, знов таки, постає питання пошуку обґрунтування означеної пропозиції. Тим більш, що, як зазначає Н.П. Каменська (стор.72) з посиланням на Ю.М. Старилова, "публічні інтереси стають рушійною силою "юридичного прогресу" у сфері організації і здійснення публічного управління" – *Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика (2018)*.

І наприкінці звернемось ще раз до феномену публічного інтересу як реальної мети монографії. Зокрема, щодо засобів характеристики феномену публічного інтересу, враховуючи, що

феномен, це "рідкісне, незвичайне, виняткове явище" (<http://sum.in.ua/s/fenomen>), особливо визначне.

Вже стосовно права С.О. Кузнiченко зазначає, що "серед правових феноменiв можна видiлити: систему права, галузi права, правовi iнститути, догми права, правовi принципи, правовiдносини, норми права та iншi категорiї правової науки" – *Форум права, 2007(1)*. Публiчний iнтерес, як його категорiя, мiститься у сферi адмiнiстративного права. Класичною з цього приводу слiд вважати базову монографiчну роботу В.К. Колпакова – *Адмiнiстративно-делiктний правовий феномен, 2004*, що, як зразок, мiстить певну структуру дослiджень поняття феномену. Тому в разi її дотримання бiльш прийнятним був би розгляд авторкою монографiї "Феномен публiчного iнтересу як категорiї адмiнiстративного права" онтологiчних i гносеологiчних властивостей феномену публiчного iнтересу, його соцiально-правової природи, сучасного стану дослiджень, наявних проблем i шляхiв їх вирiшення. У цьому контекстi ми би, наприклад, рекомендували авторцi осучаснити дослiдження бiльш глибоким спiвставленням законного iнтересу, iнтересу особистого, колективного та публiчного; розмежуванням публiчних i приватних iнтересiв; зв'язком мiж публiчною думкою та публiчним iнтересом; правовими наслiдками конфлiкту публiчних iнтересiв; вiдображенням публiчних iнтересiв урядовими i неурядовими органами та органiзацiями; регулюванням та манiпулюванням публiчним iнтересом, а також й державним регуляторним втручанням як мотивацiєю захисту публiчного iнтересу; судовим i позасудовим захистом публiчних iнтересiв тощо. Й розширити розумiння перелiку проблемних практичних областей права в сферi публiчного iнтересу (<https://hls.harvard.edu/dept/opia/what-is-public-interest>

*law/public-interest-issue-areas*).

Обов'язковим було би опрацювання та залучення до списку використаних джерел й таких актуальних зарубiжних наукових публiкацiй, як "The Public Interest in Public Administration: An Investigation of the Communicative Foundations of the Public Interest Standard". (May 2007) Sara Rene Jordan, B.A., University of South Florida (<https://core.ac.uk/reader/4272876>); "Conflict of interest in global, public and corporate governance". Eds. A. Peters & L. Handschin, ass. Ed. D. Högger ([https://edoc.unibas.ch/23631/3/20121212125617\\_50c870e1a1d44.pdf](https://edoc.unibas.ch/23631/3/20121212125617_50c870e1a1d44.pdf)). Тим бiльш, враховуючи аносований вихiд у наступному роцi монографiї "Public Interest In Law" Luboř Tichý саме щодо феномену публiчного iнтересу.

В цiлому, можна зазначити, що рецензована монографiя Л.О. Золотухiної "Феномен публiчного iнтересу як категорiї адмiнiстративного права", не будучи позбавленою деяких, вказаних нами наукових i видавничих недолiкiв, вiдображає точку зору її авторки на постановку проблеми i має право на iснування. Пiддавати конструктивнiй критицi точку зору та науковий матерiал такого обсягу завжди є невдячним заняттям i не завжди сприймається авторами з розумiнням, що це тiльки на благо. Тим бiльш, що монографiя Л.О. Золотухiної є основою її майбутньої докторської дисертацiї, яка має бути бездоганною. А елементи критики є обов'язковими для будь-якого рецензента.

Монографiя є актуальною, пiдготовленою на достатньому науковому рiвнi, її положення та висновки присвяченi розкриттю складних питань сучасного адмiнiстративно-правового регулювання категорiї публiчного iнтересу. Робота буде корисною широкому колу громадськостi, в тому числi, в навчальному процесi та науковiй дiяльностi.

— ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

**Published in:**

Форум права: 58 pp. 72–75.

**Related identifiers:**

10.5281/zenodo.3240908

[http://forumprava.pp.ua/files/072-075-2019-5-FP-Zozulia\\_9.pdf](http://forumprava.pp.ua/files/072-075-2019-5-FP-Zozulia_9.pdf)

[http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2019\\_5\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_5_9.pdf)

**License (for files):**

Creative Commons Attribution 4.0 International

**Received:** 19.11.2019

**Accepted:** 22.11.2019

**Published:** 26.11.2019

**Cite as:**

**Зозуля, І. В. (2019). Рецензія на монографію Л.О. Золотухіної "Феномен публічного інтересу як категорії адміністративного права". *Форум Права*, 58(5). 72–75. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3240908>.**

Zozulia, I. V. (2019). Retsenziya na monohrafiyu L.O. Zolotukhinoyi "Fenomen publicnogo interesu yak katehoriyi administrativnoho prava" [A Review of Monograph by L.O. Zolotukhina "Phenomenon of Public Interest as a Category of Administrative Law"]. *Forum Prava*, 58(5). 72–75. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3240908>.