

## Поняття і ознаки публічних правовідносин

Публічне право, існування якого вже не заперечується правниками, є предметом досліджень загалом у порівнянні з правом приватним<sup>1</sup>. Є й окремі розвідки стосовно поняття, структури публічного права тощо<sup>2</sup>. Але загалом слід констатувати наявність більш жвавого інтересу до сфери приватного права, доказом чого є низка цікавих публікацій щодо загальної характеристики приватного права<sup>3</sup>, його історії та традиції<sup>4</sup>, сфери і засобів застосування<sup>5</sup> тощо.

Отже, назріла нагальна потреба в аналізі окремих категорій публічного права і насамперед тих, які є визначальними у його теорії. До таких, на нашу думку, слід віднести категорію публічних правовідносин, за посередництва яких і здійснюється реалізація публічного права. Це необхідно для виявлення структурних особливостей відносин різних галузей права, які належать або до публічного, або до приватного права (щоправда, останнім часом з'явилися і так звані «змішані» галузі права, що регулюються майже однаково нормами як приватного, так і публічного права — соціальне, гуманітарне, морське, банківське, підприємницьке тощо).

<sup>1</sup> Див., напр.: *Плавич И.* Исследование проблемы соотношения частного и публичного права // Актуальні проблеми політики. — Одеса, 1999. — Вип. 5. — С. 195–200; *Харитонов Є., Харитонова О.* До питання про значення дихотомії «приватне право — публічне право» // Вісник Академії правових наук України. — Х., 2000. — № 2 (21). — С. 83–89.

<sup>2</sup> Див., напр.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М., 1995.

<sup>3</sup> Див.: *Азімов Ч.* Поняття і зміст приватного права // Вісник Академії правових наук України. — Х., 1998. — № 3 (14). — С. 15–58; *Алексеев С. С.* Частное право. — М., 1999.

<sup>4</sup> Див.: *Харитонов Є. О.* Історія приватного (цивільного) права Європи: Витоки. — Одеса, 1999; *його ж.* Історія приватного права Європи: Східна традиція. — Одеса, 2000; *його ж.* Історія приватного права Європи: Західна традиція. — Одеса, 2001.

<sup>5</sup> Див.: *Сібільов М.* Загальна характеристика сфери приватного права // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2 (25). — С. 123–134; *його ж.* До питання про правові засоби сфери приватного права // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 3 (26). — С. 135–145.

Розв'язання питання про природу публічного і приватного права зумовило формування двох напрямків у юридичній науці: один з них спирається на відому сентенцію Ульпіана (*Publicum jus est, quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*) і виходить з різниці цілей та інтересів, що підлягають правовій охороні, тоді як другий спирається на принцип недопустимості зміни публічно-правових норм приватними угодами, що також висунутий римськими юристами (*Publicum jus pactis privatorum mutari non potest*) і виходить з різниці у характері норм або у суб'єкті волі, на яку зазіхають внаслідок порушення приватних і публічних прав<sup>1</sup>.

Для характеристики публічних правових відносин відправною тезою візьмемо поняття правових відносин, які є проявом суспільних (економічних, життєвих) відносин на правовому рівні, на користь чого можна навести такі міркування.

По-перше, правове відношення є способом перетворення або умовою існування суспільного відношення. Якщо суспільне відношення існує спочатку саме по собі, потім перетворюється на правове відношення, а після того, як втрачає юридичний характер, зберігається як відношення суспільне, то у цьому разі правове відношення виступає як спосіб перетворення суспільного відношення. У випадку, коли суспільне відношення періодично виникає та припиняється за наявності певної сукупності зовнішніх обставин, але при цьому завжди виникає як правове відношення, припиняючись одночасно з тим, як воно втрачає юридичний характер, то правове відношення виступає як умова існування суспільного відношення<sup>2</sup>.

По-друге, правове відношення є умовою руху та способом конкретизації суспільних відносин. Суспільні відносини, що потребують юридичного оформлення на різних стадіях існування, передбачають різні види правових відносин як умови свого руху. Правові відносини, опосередковуючи рух відносин суспільних, є в той же час способом конкретизації як суб'єктного складу цих відносин, так і тих функцій, які їх учасники повинні виконувати один перед одним.

<sup>1</sup> Див.: *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. — Л., 1949. — С. 24.

<sup>2</sup> Див.: Там само. — С. 16—17.

Але, попри те, що правове відношення уособлює в собі перелічені риси, воно саме по собі є відношенням суспільним, якому притаманні свої, специфічні риси: конкретність особового складу, юридична закріпленість поведінки їх суб'єктів, регулювання нормами права, забезпеченість реалізації можливістю державного примусу. У сукупності цих чотирьох ознак, узятих разом, правове відношення визначається як суспільне відношення особливого роду, що виникає між конкретними особами, взаємна поведінка яких закріплена юридично і здійснення якого забезпечується силою державного примусу<sup>1</sup>.

Правове відношення тлумачиться як ланка, що опосередковує норму права і ті суспільні відносини, які є предметом правового регулювання<sup>2</sup>.

Характер зв'язку правової норми з правовим відношенням найбільш повно визначається як реалізація правової норми. Сама норма є лише правилом поведінки. Результатом її дії звичайно є правове відношення.

Але незалежно від видів правових норм існують загальні умови, якими визначається можливість перетворення припису правової норми на конкретні акти поведінки. До них, зокрема, належать такі вимоги: 1) сама модель поведінки має бути визначена чітко і точно. У цій моделі має бути закріплена саме така поведінка, яка є оптимальною за даних умов; 2) норми, що встановлюють модель поведінки, мають бути узгоджені з усією сукупністю чинних норм права, які регулюють взаємопов'язані відносини. Система норм, об'єднана єдністю предмета регулювання, включається в загальну систему правового регулювання; 3) реалізація правової норми має бути забезпечена можливістю застосування відповідної санкції у разі її порушення, оскільки можливість застосування примусу є однією з специфічних ознак правової норми і правового відношення відповідно<sup>3</sup>.

У сучасній вітчизняній теорії права з урахуванням зазначених ознак пропонуються різні за складністю і обсягом, але подібні за сутністю визначення поняття правового відношення. Наприклад, О. Скакун визначає правове відношення як врегу-

<sup>1</sup> Див.: *Иоффе О. С.* Вказ. праця. — С. 20.

<sup>2</sup> Див.: *Толстой Ю. К.* К теории правоотношения. — М., 1959. — С. 31.

<sup>3</sup> Див.: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М., 1974. — С. 69–70.

льоване нормами права вольове суспільне відношення, що виражається в конкретному зв'язку між уповноваженим і зобов'язаним суб'єктами — носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності — і забезпечується державою<sup>1</sup>. Деякі автори пропонують більш стислі визначення правових відносин з огляду на те, що це такі специфічні вольові суспільні відносини, які виникають на основі відповідних норм права, учасники котрих взаємопов'язані суб'єктивними правами і юридичними обов'язками<sup>2</sup>. Як здається, незалежно від обсягу того чи іншого визначення за своєю сутністю вони є досить близькими, що дозволяє обрати практично будь-який із варіантів наведених визначень правових відносин надалі як своєрідну модель для визначення і характеристики публічних правових відносин.

Для визначення публічних правовідносин необхідно звернутися до характеристики публічного права. У літературі вже зверталася увага на те, що для характеристики цієї категорії, яка є досить складною, недостатньо лише вказувати на те, що воно стосується тільки інтересів чи становища держави в цілому. Слід враховувати, що однією з визначальних рис публічного права є імперативний метод регулювання відповідних відносин, складовими частинами якого виступають: жорстка окресленість поведінки суб'єктів, застосування так званого «позитивного зобов'язування», застосування заборони дій як методу формування поведінки громадян і організацій, використання таких стимулів, як примус і переконання<sup>3</sup>.

Імперативний метод, якому притаманна низка ознак, визначає природу, сутність публічного права.

По-перше, характерним для нього є формування та використання владних відносин, за яких норми приймаються і реалізуються за принципом «команда-виконання». Суб'єкт прийняття обов'язкових рішень не зв'язаний згодою сторони, якій вони адресовані. Більше того, публічні правовідносини виникають зазвичай всупереч бажанню іншої сторони.

<sup>1</sup> Див.: Скакун О. Ф. Теория государства и права. — Х., 2000. — С. 374–375.

<sup>2</sup> Див.: Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. — К., 1997. — С. 190; Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Основні поняття та категорії права. — К., 2001. — С. 62.

<sup>3</sup> Див.: Тихомиров Ю. А. Вказ. праця. — С. 48–50.

По-друге, суб'єкти публічного права є жорстко зв'язаними законами, сфера їх діяльності окреслена правовими рамками. Суб'єкти публічного права мають право діяти на свій розсуд у встановлених межах повноважень. Тут діє принцип, протилежний принципу приватного права: «можна тільки те, що дозволено» і має місце закритий перелік повноважень.

По-третє, для правового регулювання у публічній сфері характерним є позитивне зобов'язування, тобто покладення на суб'єктів публічного права обов'язку діяти в певному напрямку для досягнення тієї чи іншої мети. Це зобов'язування може бути як загальнононормативним, так і мати значення конкретного припису.

По-четверте, досить часто імперативний метод проявляється у забороні певних дій. Норми-заборони окреслюють сферу неправомірної поведінки, застерігаючи суб'єктів від неї.

Отже, публічне право — це така правова сфера, в основі якої лежать державні інтереси, тобто сама побудова і діяльність держави як публічної влади, регламентація діяльності державного апарату, посадових осіб, державної служби, кримінальне переслідування правопорушників, кримінальна та адміністративна відповідальність тощо — інститути, що побудовані у вертикальній площині, на засадах влади і підпорядкування, на принципах субординації. Ось чому для публічного права характерним є специфічний юридичний порядок, порядок «влади-підпорядкування», у відповідності з яким особи, що мають владу, можуть однією чи безпосередньо, без будь-яких додаткових рішень інших інстанцій, визначати поведінку інших осіб, і вся система владно-примусових установ повинна силою примусу забезпечувати повну і точну реалізацію приписів влади, а всі інші особи — їм підкорятися. Звідси і всі інші принципи публічного права: відмінність у правовому статусі осіб, ієрархічність становища і різний обсяг владних повноважень у владних осіб, наявність власної, «відомчої» юрисдикції, відсутність орієнтації на вирішення спірних питань незалежним судом.

З урахуванням наведеного можна визначити публічне право як сукупність правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання і захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за уча-

стю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або знаходяться у відносинах влади і підкорення<sup>1</sup>.

Але саме по собі визначення поняття та ознак публічного права недостатнє для встановлення особливостей механізму дії права у його галузях. Ці особливості треба шукати у перебігу процесу реалізації права, пов'язаному з реалізацією публічної влади. Весь комплекс правовідносин, що при цьому виникають, слід відносити до управлінських. При цьому сам термін «управління» має тлумачитися у своєму широкому значенні, як цілеспрямований впорядковувачий вплив на той чи інший об'єкт або управління діями цього об'єкта. В цій системі обов'язково мають бути присутніми два елементи: суб'єкт, який управляє, і об'єкт, який зазнає на собі такого впливу. Очевидно, що у такому розумінні управління може здійснюватися не тільки державою, а й недержавними організаціями (наприклад, місцевим самоврядуванням, громадськими об'єднаннями). Саме тому термін «публічна влада» не є тотожним терміну «державна влада», і публічно-правові відносини не завжди одним із суб'єктів мають орган держави або його посадову особу.

Другою особливістю управлінських відносин є їх характеристика як відносин влади-підпорядкування, тобто взаємозв'язок між сторонами такого правовідношення не може бути юридично рівним, вони виникають із одностороннього волевиявлення.

Ще однією особливістю цього виду правовідносин є захист публічного інтересу, будь то інтерес державний, загальний, або сукупний інтерес певної спільноти.

Права і обов'язки сторін таких правовідносин пов'язані з діяльністю органів (суб'єктів) публічної влади.

Розв'язання спорів, що виникають між суб'єктами управлінського (публічного) правовідношення зазвичай відбувається в адміністративному (позасудовому) порядку.

Ознака підпорядкування однієї сторони правовідношення іншій у таких правовідносинах є домінуючою, оскільки спричинена самою природою державно-управлінської діяльності.

Це диктує необхідність виокремлення суб'єкта управління, тобто такого учасника публічних правовідносин, у якого концентрується влада. Внаслідок цього завжди помітним є певний

<sup>1</sup> Див.: Харитонова О. І. До питання про визначення поняття публічного права // Актуальні проблеми політики. — Одеса, 2000. — Вип. 8. — С. 177—180.

пріоритет волі такого суб'єкта, і відповідно його волевиявлення завжди спрямовані на впорядкування діяльності, поведінки об'єкта управління. Саме тому ці відносини сприймаються перш за все як відносини влади-підпорядкування. Управління органічно поєднане з владою, передбачає підкорення волі учасників спільної діяльності єдиній управлінській волі, при цьому влада є засобом регулювання управлінських процесів і поведінки учасників правовідносин. Звідси і певний ступінь нерівності сторін у правовідносинах.

Владний елемент, зрозуміло, одержує в процесі реалізації публічних правовідносин різний прояв. Окремі види публічних правовідносин не завжди прямо та безпосередньо виражають притаманну публічній владі владність, вони можуть будуватися і на засадах рівності учасників правовідносин. З'являється і такий різновид публічних правовідносин, який побудований на договірних засадах — це так звані публічні правовідносини договірного типу. Отже, за певної однорідності основних своїх проявів ці правовідносини можуть включати різні варіанти соціальних зв'язків, опосередкованих нормами публічного права.

Крім цього, публічні правовідносини за своєю сутністю є організаційними. Мається на увазі їх прямиий зв'язок з реалізацією функцій публічної влади, котрі за своїм змістом спрямовані на організацію процесу виконання права. В їх межах відбувається забезпечення цього процесу кадровими, матеріальними, структурними та іншими атрибутами, без яких механізм здійснення публічної влади не був би дійовим.

Отже, можна виокремити два основні види публічних правовідносин: такі, що безпосередньо виражають основну формулу управлінського впливу «суб'єкт — об'єкт», у якій знаходить прояв владна природа управління, — це відносини влади-підпорядкування; і такі, які складаються за межами безпосереднього владного впливу суб'єкта на об'єкт, але органічно пов'язані з його здійсненням. Вони є організаційною передумовою виникнення владовідносин.

Іноді названі правовідносини називають субординаційними і координаційними, при цьому у других заперечується існування авторитарності, притаманної публічному праву. Але це не зовсім вірно, тому що координація є складовою частиною юридично-владних проявів публічної влади. Крім того, велика кіль-

кість публічних правовідносин виникає між не підпорядкованими безпосередньо учасниками. Але й у цих випадках одна із сторін внаслідок своєї компетенції правомочна видавати юридичні акти, що є обов'язковими до виконання стороною, організаційно не підпорядкованою суб'єкту влади. Наприклад, це є типовим для міжгалузевих управлінських зв'язків. Крім того, суб'єкти публічної влади можуть видавати обов'язкові до виконання акти, адресовані громадянам, громадським організаціям тощо, які не перебувають з ними у відносинах безпосереднього підпорядкування. Незалежно від характеру підпорядкування зберігається головна риса публічних правовідносин — юридична нерівність сторін, юридична залежність однієї сторони від іншої, що передумовою має наявність юридично-владних повноважень, необхідних для розв'язання того чи іншого питання — у однієї сторони — носія (суб'єкта) публічної влади.

Горизонтальність і вертикальність (залежно від юридичного характеру взаємодії учасників) цього виду правовідносин також є одним із критеріїв поділу їх на види. Вони застосовуються як тотожні наведеній вище класифікації.

В управлінських правовідносинах проявляється також правозастосовна діяльність суб'єктів публічної влади.

Акти державного правозастосування підкріплюють нормативне регулювання індивідуальним. Загальне юридичне регламентування підкріплюється персоніфікованими владно-примусовими рішеннями, що впливають з них, конкретними правовідносинами (наприклад, юридичною відповідальністю).

Органічне поєднання в правовому регулюванні суспільних відносин загальнорегулювального та індивідуально-конкретного юридичного впливу відповідає сутності східноєвропейської родини права, до якої належить і правова система України, її безпосередньому прояву в об'єктивному і суб'єктивному праві, специфіці юридичного опосередкування конкретних відносин. Маючи на увазі абстрактний характер юридичних норм і динамізм соціальних процесів, можна стверджувати, що за допомогою індивідуальних актів відбувається істотне коригування нормативних установлень відповідно до визначених умов місця і часу виникнення конфліктної ситуації, складу зацікавлених осіб та їх персоніфікованої поведінки, її мотивів, цілей тощо.

Подібна індивідуалізація нормативного правового регулювання може також забезпечуватися державними правовими ак-



тами управління. Оскільки такі індивідуально-правові акти державного управління не пов'язані зі спорами про право і правопорушеннями, то на перший план тут виступає не охорона права, а організація його здійснення. Подібні акти носять, звичайно, владний характер і тягнуть юридичні наслідки, але застосовують лише диспозиції правових норм.

Значення індивідуально-правових актів державного управління велике і тому, що вони конкретизують нормативно-правове регулювання, мають ґрунтуватися на законі, виходити з юридичних норм<sup>1</sup>.

У літературі була висловлена точка зору, згідно з якою «...так само, як класична нормотворча діяльність здійснюється вищими представницькими органами державної влади і виражається в законодавстві, класична діяльність щодо застосування норм права здійснюється судовими органами і виражається в актах правосуддя. Типовою для виконавчо-розпорядницьких органів є адміністративно-організаторська діяльність, що включає елементи нормотворчості і застосування норм права»<sup>2</sup>.

Вважаємо, що тут має місце надмірне звуження поняття правозастосовної діяльності. Суди застосовують норми права у разі виникнення спору. Проте, як зазначалося вище, застосування правових норм може мати місце і у процесі діяльності органів державного управління, органів охорони правопорядку тощо. Наприклад, такі органи можуть застосовувати санкції до правопорушників, передбачені нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, використовуючи при цьому засоби державного примусу, передбачені останнім.

Разом з тим можна погодитися з висновком про те, що державний орган, який застосовує право, виступає не як учасник юридичного конфлікту, а як його своєрідний арбітр (суддя). Однією з істотних властивостей правозастосовної діяльності є те, що вона являє собою суворо регламентований процес, що забезпечує при вирішенні юридичних справ встановлення об'єктивної істини і прийняття обґрунтованого, законного, справедливого рішення (вироку). Правозастосовна діяльність здійснюється тільки компетентними органами і стосується таких

<sup>1</sup> Див., напр.: Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2001. – С. 55–56.

<sup>2</sup> Явич Л. С. Сущность права. – Л., 1985. – С. 129.

відносин, у яких вони самі не беруть участі і щодо яких самі по собі не мають власного інтересу<sup>1</sup>.

Іншою характерною ознакою правозастосовної діяльності є те, що суб'єктом, який застосовує право, може бути тільки орган, наділений владними повноваженнями. Акт застосування норм права адресується до персонально визначених осіб у вигляді владного-примусового розпорядження, що констатує відповідні юридичні права і обов'язки сторін чи конкретної особи, а в разі необхідності встановлює за правопорушення юридичну відповідальність, визначає міру покарання тощо.

Терміном «застосування права» може бути названа будь-яка активна правомірна дія, у тому числі діяльність з використання своїх прав, виконання обов'язків громадянами<sup>2</sup>. Проте в реалізації норм права виділяється особливий вид діяльності державних органів чи уповноважених ними організацій, що полягає у розв'язанні конфліктів з приводу права і правопорядку. Від імені держави, що взяла на себе охорону закону, ці конфліктні ситуації розв'язують органи, компетентні здійснювати необхідні дії і здатні для цього використовувати свої владні можливості, у тому числі й примусити до виконання прийнятого рішення.

Тут правозастосування складає головний аспект їх діяльності і полягає у низці регламентованих законодавством дій, спрямованих на: 1) встановлення фактичних обставин юридичної справи; 2) вибір і тлумачення юридичних норм, що підлягають застосуванню; 3) кваліфікацію на їх основі тих чи інших дій, правову оцінку встановлених обставин; 4) ухвалення рішення і його документальне оформлення; 5) визначення заходів, спрямованих на практичне здійснення винесеного акта<sup>3</sup>.

Правозастосовна діяльність інших суб'єктів публічної влади ще потребує дослідження.

Отже, правозастосування може здійснюватися лише у межах публічних правових відносин.

Підсумовуючи викладене, можна визначити публічні правовідносини як правовідносини влади-підпорядкування, що є

<sup>1</sup> Див.: Явич Л. С. Вказ. праця. – С. 130.

<sup>2</sup> Див.: Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. – М., 1960. – С. 130.

<sup>3</sup> Див.: Явич Л. С. Вказ. праця. – С. 130; Государственное управление: Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. – М., 2000. – С. 244–264.

формою реалізації публічного права, виникають, змінюються та припиняються у сфері його дії з метою захисту публічного інтересу, їх обов'язковим учасником є суб'єкт публічної влади.

Публічні правовідносини в Україні трансформуються разом із суспільством, зазнаючи на собі впливу громадянського суспільства і правової держави, що формуються. У процесі цих трансформацій відбувається встановлення певної рівноваги між публічними і приватними правовідносинами, яка характеризується самообмеженнями, здатністю до самодисципліни та повагою до прав і свобод контрагентів. Це призводить до зміни типу суперечностей між публічними і приватними правовідносинами. З антагоністичних вони перетворюються на агоністичні (агон — змагання). У агональній суперечності взаємодія своєю основною метою має не односторонні інтереси, а двосторонні, при цьому розв'язання протиріч виключає застосування насильства. Єдність при цьому розглядається як найвища цінність<sup>1</sup>, що відображає сутність процесів, які відбуваються у цій галузі.

*Надійшла до редколегії 05.01.02*

*В. Погорілко*, член-кореспондент  
АПрН України,  
*В. Федоренко*, кандидат юридичних  
наук

## **Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права)**

Однією з основних категорій правової науки є її джерела. Під джерелами конституційного права, як правило, розуміють зовнішню форму вираження конституційно-правових норм. Цей підхід до категорії «джерело права» сформувався історично. Разом з тим в юридичній, філософській та іншій науковій літературі нерідко зазначається, що джерело права є не просто «оболонкою» для норм права, а у першу чергу духовним підґрун-

<sup>1</sup> Див. детальніше: *Бачинин В. А.* Философия права и преступления. — Х., 1999. — С. 87–90.