

*Бортнікова А. Г.,**здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ЩОДО СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

**Анотація.** У статті висвітлено проблеми з'ясування правової природи публічно-правових відносин. Проаналізовано ознаки публічно-правових відносин. Визначено зміст публічно-правових відносин у формі окремої дефініції через систематизацію наукових поглядів.

**Ключові слова:** публічно-правові відносини, суб'єкти публічно-правових відносин, публічність, владні управлінські функції, публічне право.

**Постановка проблеми.** Публічно-правові відносини є складовою частиною правової системи як держави зокрема, так і світового співтовариства в цілому. Виникають вони в тій сфері суспільного життя, де зосереджено інтереси значної частини населення, які за соціальною значимістю та рівнем усупільнення є загальнонародними чи загальнодержавними або ще їх називають публічними. Необхідність реалізації цих інтересів, а передусім їх узгодження, є одним з основних завдань держави та її інституцій.

Доцільність здійснення теоретико-правового аналізу правової природи публічно-правових відносин пов'язано з тим, що процесуально законодавство не розкриває зміст публічно-правових відносин у формі окремої дефініції, закріпленої нормативно, що призводить до дискусій як серед науковців, так і суддів.

Наслідком невизначеності змісту терміна «публічно-правові відносини» призводить до неоднозначного розуміння щодо віднесення до юрисдикції адміністративних судів деяких категорій справ. Потреба встановлення сутності публічно-правових відносин ґрунтується насамперед на необхідності забезпечення чіткості й однозначності в правовому регулюванні публічно-правових відносин, що позитивно впливатиме на реалізацію норми ст. 3 Конституції України, якою визначено, що утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Проблемам теорії правовідносин присвячено наукові праці В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, С.В. Ківалова, І.А. Покровського, Ф.В. Тарановського, Є.М. Трубецького. У вітчизняній науці важко знайти праці, які комплексно досліджували б правову природу публічного права, публічної влади як самостійних правових феноменів. Тлумачення публічного інтересу загалом залишається поза увагою наукових досліджень.

У зв'язку зі схожістю правових систем України та Росії слід відмітити наукові дослідження в цій сфері російських учених, зокрема Ю.А. Тихомирова, у роботах якого проводилась системна, комплексна, самостійна розробка теорії публічного права. Автор уперше визначив публічне право як функціонально-структурну підсистему права, що виражає інтереси суспільства та регулює переважно базові, владні, управлінські, економічні, соціальні та міждержавні стосунки. Ю.А. Тихомиров сформував теоретичні основи дослідження публічно-правових інститутів, функцій публічного права, публічно-правової поведінки, створив струнку наукову концепцію інтересу в публічному національному праві, намітив основні напрями розвитку теоретичних досліджень у цій сфері.

Слід згадати монографію «Загальна теорія публічних правовідносин» Є.Б. Лупарева, М.Б. Добробаба та Т.В. Мокіна, яка присвячена вивченню питання загальної теорії публічних правовідносин у їх системному взаємозв'язку з галузевими теоріями публічних правовідносин. Розглядається низка маловивчених питань теорії публічних правовідносин: суб'єктивних публічних прав й обов'язків, комплексних публічних правовідносин. Також надано критичний аналіз галузевим теоріям публічних правовідносин. Заслугує уваги докторська дисертація «Публічне право: проблеми методології, теорії, практики» В.В. Болгової.

Однак маємо констатувати, що стан досліджень публічно-правової сфери у вітчизняній науці не пропорційний ролі, яку відіграє публічне право в сучасній правовій системі.

**Метою** дослідження визначення змісту публічно-правових відносин у формі окремої дефініції через систематизацію наукових поглядів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нормативне закріплення терміна «публічно-правові відносини» вперше здійснено в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Проте ні КАС України, ні інше законодавство не містять його характеристик. Термін «публічно-правові відносини» вжито для окреслення завдання адміністративного судочинства. Відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Відзначимо, що визначення завдання адміністративного судочинства в КАС України не тільки норма-декларація, яка є орієнтиром у процесі здійснення адміністративного судочинства. Фактично ст. 2 КАС України визначає сферу функціонування адміністративного судочинства – публічно-правові відносини.

Водночас, відповідно до ст. 104 КАС України, особа має право звернутись до адміністративного суду за захистом лише в межах виключно публічно-правових відносин. Отже, публічно-правові відносини є основою для окреслення меж компетенції адміністративної юстиції.

Про важливість з'ясування та визначення поняття «публічно-правові відносини» неодноразово наголошували вітчизняні науковці. Зокрема, професор В.Б. Авер'янов оцінив як цілком невиправдану позицію законодавця, який не вбачає потреби у визначенні в КАС України поняття «публічно-правові відносини», та зауважив, що в інтересах ефективного здійснення адміністративного судочинства важливе значення й для особи, і для судді має наявність єдиного бачення природи публічно-правових відносин [1, с. 12–38]. Р.О. Куйбіда також акцентує увагу на проблемі недостатньої визначеності поняття «публічно-правові відносини», яка здебільшого й спричинює труднощі з визначенням того чи іншого правового спору як такого, що належить до компетенції адміністративного суду [2, с. 17–19].

Сутність публічно-правових відносин нерозривно пов'язана з взаємною залежністю таких понять, як суспільні відносини та норми права. Дійсно, те чи інше відношення між людьми стає правовідношенням у міру того, як воно регулюється правом. Інакше кажучи, юридичне відношення є аспектом побутових стосунків між людьми, який визначається нормами права. Правовідносини – це завжди результат впливу норм права на поведінку суб'єктів права, унаслідок якого між ними виникають правові зв'язки; у результаті регулятивного впливу юридичних норм на суспільні відносини останні набувають визначеної юридичної форми та перетворюються на правовідносини [4, с. 24].

З огляду на філологічне тлумачення поняття «публічний» (від лат. *publicus* – «суспільний, народний») його слід розуміти як відкритий, гласний, суспільний [5, с. 560]. Отже, роблячи попередній висновок щодо публічності правовідносин, можемо констатувати, що це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину, унаслідок чого вони мають загальнозначущий, загальносуспільний характер. Головною особливістю публічних правовідносин є те, що всі вони, хоча й різною мірою, але безвинятково зачіпають загальні (публічні) інтереси й можуть зачіпати інтереси правопорядку в цілому [4, с. 26]. Публічно-правові відносини є проявом публічного суспільного інтересу [6, с. 103].

Публічно-правові відносини, як зазначають науковці, виникають унаслідок регулятивного впливу публічно-правових норм на суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності суспільства [7, с. 518]. Справедливою вважаємо думку, що публічно-правові відносини не обмежені якоюсь визначеною сферою суспільного життя. Це досить складне та широке поняття, що охоплює різноманітні правові зв'язки між суб'єктами права в різних сферах суспільного життя, які пов'язані з реалізацією публічної влади та забезпеченням прав, свобод, інтересів учасників таких відносин.

Визначити публічно-правові відносини досить непросто, адже важко відобразити всю різноманітність правових явищ і правових зв'язків між суб'єктами права, що охоплюються поняттям публічно-правових відносин.

Щоправда, у науковій літературі були спроби визначити поняття публічно-правових відносин, і деякі наукові позиції є досить цікавими. Наприклад, за визначенням авторів колективної монографії «Загальна теорія публічних правовідносин» [3, с. 27], публічно-правові відносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини з обов'язковою участю суб'єкта, наділеного державно-владними, муніципальними чи іншими політичними повноваженнями, які виражені в суб'єктивних правах, свободах та обов'язках, що відображають суспільний інтерес. На наш погляд, таке визначення не є вичерпним та однозначним. Скажімо, що потрібно розуміти під політичними повноваженнями та що таке «суспільний інтерес», як він співвідноситься з публічним інтересом, про який йшлося раніше?

В інших наукових виданнях сутність публічно-правових відносин розкрито через їхні ознаки, а саме:

1) це суспільні відносини, урегульовані нормами публічно-правових галузей права;

2) публічна владність публічно-правових відносин, яка є політико-правовою основою організації та здійснення державної влади й місцевого самоврядування як окремих видів публічної влади;

3) специфічне суб'єктивно-цільове навантаження цього виду правовідносин. Серед головних цілей, зокрема, виділяють створення юридичних передумов дотримання та захисту прав і свобод суб'єктів цих правовідносин;

4) значна неоднорідність публічно-правових відносин;

5) відсутність систематизованих комплексів норм права;

6) публічно-правові відносини у сферах виконавчої влади та місцевого самоврядування мають подвійну систему охорони та захисту;

7) особлива структура публічно-правових відносин;

8) особливості публічно-правових відносин виявляються також у характеристиці суб'єктивних публічних прав і свобод громадян;

9) важливою особливістю багатьох публічно-правових відносин у сферах державного управління та місцевого самоврядування є первинна нерівноправність їхніх суб'єктів, коли одна сторона підпорядкована іншій [7, с. 520–523];

10) значущість публічно-правових відносин у тому, що вони є невіддільним елементом механізму правового регулювання.

Більшість зазначених характеристик справді відображає елементи правової природи публічно-правових відносин. Проте, беручи до уваги напрацювання сучасної доктрини, з окремими з них погодитись важко.

Вважаємо характеристику публічно-правових відносин як суспільних, урегульованих нормами публічно-правових галузей права, необгрунтованою. Адже на сьогодні досить важко однозначно розділити галузі права на публічні та приватні чи скласти перелік лише публічних галузей права. Більшість галузей права (наприклад, господарське, право соціального забезпечення та, зрештою, цивільне право) містять публічно-правові та приватно-правові елементи. Наприклад, у господарському праві можна виділити й приватно-правові відносини, зокрема укладання господарських договорів, і публічно-правові: державна реєстрація суб'єктів господарювання, видача документів дозвільного характеру цим суб'єктам. Саме тому поділ на публічні та приватні має здійснюватись не на рівні галузей права, а на рівні правових відносин.

Ознаками публічно-правових відносин визначено такі [8; 9]:

1) публічну владність, яка означає, що суб'єкти, вступаючи до публічно-правових відносин, мають на меті: а) реалізувати надані їм законодавством публічно-владні повноваження; б) забезпечити виконання рішень, які були прийнято в результаті здійснення публічно-владних повноважень; в) забезпечити можливість функціонування органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; г) реалізувати безпосереднє право на участь в управлінні державними або місцевими справами, у тому числі через форми безпосередньої демократії, наприклад, вибори;

2) специфічне суб'єктивно-цільове навантаження, яке передбачає, що головними цілями вступу суб'єктів права до публічно-правових відносин є сприяння забезпеченню та безпосередня участь у реалізації безпосереднього й представницького народовладдя; упорядкування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; створення юридичних передумов дотримання та захисту прав і свобод суб'єктів цих відносин; забезпечення взаємодії органів публічної влади з урахуванням принципу поділу влади; сприяння забезпеченню захисту конституційного ладу й режиму законності у сферах державного управління та місцевого самоврядування; вирішення публічно-правових спорів.

На наш погляд, сутність публічно-правових відносин влучно розкрито в Науково-практичному коментарі за редакцією Р.О. Куйбіди через їхні ознаки:

1) публічно-правові відносини пов'язані з виконанням державою чи територіальними громадами своїх публічних функцій, зокрема щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

2) у цих відносинах домінує публічно-правовий інтерес (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не лише для окремої особи, а для значної кількості людей – громади, суспільства);

3) урегульовані нормами публічного права (передусім це норми, що закріплені в актах конституційного, кримінального, адміністративного, зокрема фінансового, соціального тощо законодавства; також норми публічного права можуть містити окремі положення цивільного, господарського, сімейного законодавства) [10, с. 38].

Публічно-правові відносини складаються у сфері реалізації публічної влади, тобто діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування їхніх посадових, службових осіб, інших суб'єктів, яким делеговані владні повноваження щодо забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, реалізації публічного інтересу, організації належного функціонування держави та суспільства.

Н.В. Хлібороб визначає публічно-правові відносини як суспільні відносини, урегульовані нормами права, що виникають у зв'язку з діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових, службових осіб, інших суб'єктів, яким делеговані публічно-владні повноваження щодо забезпечення прав, свобод та інтересів осіб, організації належного функціонування держави та суспільства, які виражаються у взаємних правах та обов'язках суб'єктів права.

Враховуючи зазначені положення, пропонуємо таке визначення: публічно-правові відносини – це особливий різновид суспільних відносин, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (зокрема, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень), завданнями яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

**Висновки.** Таким чином, актуальність та значимість досліджуваної теми не викликає сумнівів. Не дивлячись на численні спроби здійснення теоретико-правового аналізу правової природи публічно-правових відносин, їх дефініцій та понять, систематизації характерних ознак публічно-правових відносин, за останній час був зроблений великий крок у напрямі розвитку публічних відносин. Звертаючи увагу на значну кількість і досі невирішених актуальних питань, є необхідність у подальшій розробці цієї проблематики.

#### *Література:*

1. Авер'янов В.Б. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2011. – № 4. – С. 12–38.
2. Куйбіда Р.О. До питання про критерії публічно-правових відносин / Р.О. Куйбіда // Вісник Державної судової адміністрації. – 2009. – № 3. – С. 17–19.

3. Лупарев Е.Б. Общая теория публичных правоотношений / Е.Б. Лупарев, М.Б. Добробаба, Т.В. Мокина. – М. : Юрлит-информ, 2011. – 280 с.
4. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Бевзенко. – Х. : Б.в., 2010. – 463 с.
5. Словник іншомовних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1977. – 776 с.
6. Мегрелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М.Р. Мегрелидзе. – М. : ИД «Юриспруденция», 2008. – 120 с.
7. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна, Д.М. Лук'янець] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
8. Педько Ю.С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю.С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25–26 січня 2007 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 249–252, 747.
9. Сьоміна В.А. Публічно-правовий спір – предмет адміністративного судочинства / В.А. Сьоміна // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези допов. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25–26 січня 2007 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 137, 252–254.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007–. – Т. 1. – 2007. – 742 с.
11. Хлібороб Н.В. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : дис ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.С. Хлібороб. – Львів : Б.в., 2012. – 232 с.

#### **Бортникова А. Г. Систематизація научних взглядов относительно сущности понятия публично-правовых отношений**

**Аннотация.** В статье отражены проблемы выяснения правовой природы публично-правовых отношений. Проанализированы признаки публично-правовых отношений. Определено содержание публично-правовых отношений в форме отдельной дефиниции путем систематизации научных взглядов.

**Ключевые слова:** публично-правовые отношения, субъекты публично-правовых отношений, публичность, властные управленческие функции, публичное право.

#### **Bortnikova A. Systematization of scientific views on the essence of the concept of public law relations**

**Summary.** Problems clarify the legal nature of public legal relations are reflected in article. Signs of public legal relations are analyzed. Maintenance of public legal relations defined in the form of a separate definition by systematizing scientific views.

**Key words:** public-legal relations, subjects of public legal relations, publicity, power management features public law.